

# Picard 2014: alla vigilia delle grandi trasformazioni

*di Fulvio Liberatore e Alessandra Castaldo  
Easyfrontier, Progetto Dogana Facile*

Innovazione  
tecnologica in  
campo doganale,  
trade facilitation,  
compliance  
doganale e  
contrasto al  
commercio  
illegale:

questi i temi guida della  
Conferenza Picard 2014,  
oggetto dei numerosi lavori  
presentati da ricercatori ed  
esperti in materia doganale  
provenienti da università,  
amministrazioni doganali  
e private sector di tutto il  
mondo



**A**nche quest'anno Anima, rappresentata da Easyfrontier, ha partecipato ai lavori di Picard, Partnerships in Customs Academic Research and Development. Picard 2014 si è svolto a Puebla (Messico), grazie all'organizzazione congiunta della Dogana messicana, del Politecnico de Monterrey e, naturalmente, della World Customs Organization. La Conferenza annuale è sempre un'ottima occasione per conoscere i problemi, le soluzioni, le visioni e l'evoluzione concreta degli istituti doganali e degli strumenti per lo sviluppo del commercio internazionale, così come condivisi e studiati in tutte le dogane del mondo: la pluridimensionalità dei temi trattati consente di comprendere meglio le necessità di protezione e promozione dei commerci e delle imprese – necessità che, nel loro apparente contrasto, sono invece complementari.

Ma quali sono stati i temi affrontati in modo più approfondito?

### **Impatti dell'Agreement on Trade Facilitation**

Anzitutto, di importante attualità sono stati l'Agreement on Trade Facilitation (Atf)<sup>1</sup> e le sue numerose implicazioni per la dogana, con particolare riferimento alla protezione dei confini (attività che, con locuzione estremamente "politica", viene definita border management), agli accordi di libero scambio (gli ormai noti Free Trade Agreements) e alla capacità di riscossione delle dogane (le customs revenue).

Tra gli impegni previsti dall'Atf vi è il miglioramento delle movimentazioni e dello sdoganamento delle merci attraverso le frontiere, in termini di efficienza, rapidità, procedure comuni e requisiti documentali uniformi<sup>2</sup>, ma in tutte le dogane del mondo resta fortissima la percezione che, una volta attraversato il confine (in entrambi i sensi, in uscita

e in ingresso), non vi siano rimedi efficaci contro il commercio illegale, l'usurpazione dei diritti di proprietà intellettuale, le violazioni degli embarghi. Sul tema, particolarmente interessante è stato l'intervento di Patricia Kumenko Furlan, dell'Università di Sao Paulo, che ha messo in luce taluni aspetti critici del border management in Brasile, caratterizzato da problematiche simili a quelle europee, tra cui la forte interdipendenza tra burocrazia e flussi fisici, la mancanza di coordinamento operativo, la parziale o mancata implementazione di sistemi informatici efficienti.

La dogana unionale (nel senso di dogana dell'Ue e di tutte le istituzioni di governo comuni delle do-

infatti, può avvenire solo quando la Pa potrà bypassare i controlli senza assumere rischi significativi e agire con più efficienza per la tutela degli interessi collettivi mondiali. Una strada percorribile solo nella misura in cui le aziende aderiscano a quella partnership tra imprese e dogane, fortemente promossa da più di 90 Paesi nel mondo, che va sotto il nome di Aeo, Authorised Economic Operator.

Secondo quanto previsto dall'Agreement on Trade Facilitation, le autorità doganali sono tenute a semplificare le procedure commerciali a livello globale; d'altro canto, la moltiplicazione degli accordi di libero scambio e la non armonizzazione delle regole di origine creano di fatto l'effetto

## Semplificazione e trade facilitation devono passare da incremento di compliance doganale e operatori economici

gane nell'Unione europea) e quella italiana hanno peraltro individuato una soluzione magistrale (anche se non tutti i Paesi Wco la condividono senza riserve): semplificazione e trade facilitation devono passare da un incremento della compliance doganale degli operatori economici. Creare sportelli unici, coordinamento telematico della documentazione necessaria per gli sdoganamenti, interfacce tra amministrazioni pubbliche titolari dei poteri di controllo e autorizzazione, infatti, è un meritorio e importantissimo passo avanti, ma si tratta pur sempre della rimozione di ostacoli ingiustificati, di efficientamento dell'azione della Pubblica amministrazione, non di semplificazione vera e propria. Essa,

contrario. Accordi e regole, infatti, hanno profonde influenze sui flussi commerciali e sulla facilitazione del commercio: poiché gli accordi concedono preferenze tariffarie sulla base dell'origine dei prodotti, la proliferazione di accordi con regole di origine divergenti (non a caso si parla di "Noodle Bowl Syndrom", la sindrome della scodella di spaghetti) spesso complica le procedure di attestazione e verifica dell'origine, le quali possono comportare un aumento dei costi di conformità per le imprese, creando di fatto un'ulteriore barriera al commercio stesso. Sul tema, di particolare interesse è il lavoro di Jisoo Yi, dell'Università di Canberra, sull'effettivo sfruttamento degli Fta i cui risultati, sebbene

basati sull'osservazione condotta presso alcune aziende produttrici coreane, sono condivisibili in particolare da quegli operatori che muovono i primi passi all'interno della tematica della gestione dell'origine: le procedure necessarie per avvalersi degli Fta comportano oneri in termini di costi interni, stimati nel costo e nel tempo necessari per conformarsi alle norme di origine da parte dello staff coinvolto e nella preparazione dei documenti, e costi esterni (ad esempio per consulenze), che risultano tipicamente più onerosi per le imprese di più piccole dimensioni. In un contesto globale di sempre nuovi e intricati accordi, con regole di origine diverse, dovrebbero essere attivate iniziative volte a ridurre tali costi di conformità, costi che possono ridurre sensibilmente i benefici derivanti dagli accordi di

modo pressoché trascurabile, una diminuzione delle revenue doganali, l'attuazione dell'Atf non dovrebbe incidere (stando ai paper presentati proprio da ricercatori e studiosi provenienti da tali Paesi) sul volume delle riscossioni delle dogane; anzi, il previsto aumento negli scambi transfrontalieri reso possibile da procedure più trasparenti e prevedibili dovrebbe portare effetti positivi anche su questo versante.

### **Strumenti per l'anticontraffazione**

Un altro tema emerso dai lavori presentati e dal dibattito sviluppatosi durante la Conferenza, particolarmente sentito anche dalle aziende del nostro comparto, è stato quello del ruolo delle dogane nel rendere sicura la supply chain e nel prevenire il commercio illegale.

care sul fronte della lotta al commercio illegale, che si sta spostando sempre più verso la contraffazione e la violazione della proprietà intellettuale. E proprio il tema della tutela dei diritti di proprietà intellettuale (che va ad agganciarsi alle più acute preoccupazioni delle imprese italiane capaci di fornire grande valore aggiunto ai prodotti industriali: protezione del made in, lotta alla contraffazione, tutela della riservatezza commerciale) è quello che polarizza oggi l'attenzione delle dogane e che rende delicatissima la transizione verso il pacchetto di semplificazioni previsto dalla Wto.

Nel nostro comparto la contraffazione è molto insidiosa, sia dal punto di vista degli operatori da essa danneggiati, sia per la sicurezza delle persone in quanto, a prima vista, i prodotti contraffatti sono molto meno facilmente individuabili dai consumatori rispetto a quelli di altri settori quali, ad esempio, il tessile e l'abbigliamento. Si pensi all'utilizzo di acciai radioattivi, materiali che hanno un'intrinseca pericolosità riscontrabile sul lungo periodo, ma che non creano all'utilizzatore nessun tipo di disturbo tecnico-operativo nell'immediato: difendersi da tale forma di illecit trade è molto difficile per le aziende che operano nella piena legalità.

A livello globale, le tutele sono ancora poco armonizzate e talora contraddittorie ed è qui che l'azione della Wco sarà particolarmente intensa nei prossimi anni, favorendo protocolli di intesa ma anche l'adozione di norme più coerenti, che consentano di ridurre un fenomeno altrimenti destinato a crescere in modo esponenziale.

### **Il digital dilemma**

Altro tema caldo della conferenza è stato poi quello del cosiddetto "digital dilemma", ossia dell'impatto che la crescente digitalizzazione dei

## Lotta al falso: necessarie norme più coerenti e protocolli di intesa da parte della Wco

libero scambio.

La maggior parte delle misure previste dall'Atf sono pensate per migliorare e snellire i processi doganali.

Tuttavia alcuni governi, in particolare quelli dei Paesi meno sviluppati, dove una quota sostanziale delle entrate fiscali è rappresentata proprio dalle customs revenue (dazi), hanno manifestato una certa preoccupazione verso i potenziali impatti dell'Atf, temendo perdite e impatti negativi sulla propria fiscalità. Sebbene un limitato numero di misure possa potenzialmente provocare, ma in

Vi è sempre più consapevolezza della necessità di una gestione rapidissima dei traffici alle frontiere, volta a eliminare barriere inutili e a ridurre gli oneri sul commercio; tuttavia, la globalizzazione ha facilitato anche il commercio illegale, con impatti negativi su crescita economica, stabilità, salute e sicurezza. Per far fronte alla continua evoluzione di tali minacce transfrontaliere, vi è la necessità di una maggiore cooperazione fra le diverse agenzie specializzate e di un miglioramento del ruolo che le dogane, grazie alla loro posizione "unica" alle frontiere, possono gio-

commerci comporta sull'operatività delle dogane.

La crescita del commercio elettronico pone, infatti, una sfida non soltanto per la tassazione sul reddito delle aziende che operano nel mondo degli scambi di bit, ma anche per la tassazione doganale. Grazie all'e-commerce, i consumatori di un Paese possono acquistare da venditori situati in altri Paesi senza la necessità di un intermediario fisico.

Nel caso di vendita di beni, l'oggetto viene intercettato dalla dogana al passaggio del confine e viene da questa tassato, non rilevando la localizzazione di chi vende ma solo quella di chi acquista (entro certi limiti). Tuttavia, il problema diviene acuto e inedito per la dogana quando la vendita riguarda quei prodotti realizzati attraverso strumenti elettronici (quali, ad esempio, progetti e disegni per la realizzazione remota di prodotti mediante stampanti 3D) che fisicamente non "passano" attraverso le frontiere geografiche vigilate dalle dogane.

Le tematiche emerse a Picard 2014, sulle quali Wto e Wco stanno lavorando, non riguardano perciò solo contesti locali limitati, ma stimolano un crescente livello di attenzione in tutto il mondo, attribuendo alle dogane un ruolo sempre più ampio di controllo e "gestione" dei confini, intendendo per tali non solo quelli geograficamente posti tra un Paese e il resto del mondo ma soprattutto quelli idealmente collocati sulla soglia delle aziende, laddove concretamente si realizzano gli interessi degli operatori economici.

A questi ultimi resta, pertanto, la scelta di percorrere la strada di una collaborazione aperta con le amministrazioni doganali del mondo, attraverso l'adozione delle certificazioni previste da tutte le normative dei Paesi aderenti alla Wco come, ad esempio, l'Aeo. □

## Validazione dei Programmi Formativi Anima da parte di Incu

Proprio durante la Conferenza Picard 2014, il Progetto Dogana Facile di Anima ha ottenuto da Incu – International Network of Customs Universities, di cui la Federazione è membro – il riconoscimento dei propri programmi formativi su tematiche doganali. Tali percorsi formativi, articolati in moduli tematici, sono declinati allo scopo di guidare le aziende attraverso il tortuoso cammino del commercio internazionale e sono progettati per fornire loro la comprensione di base, gli strumenti e le conoscenze necessarie per essere compliant con la normativa, in modo da governare i numerosi adempimenti, documenti e dichiarazioni che riguardano la movimentazione delle merci nei traffici internazionali, affinché possano gestire le procedure e le attività doganali con maggiore consapevolezza.

Il primo incontro formativo dopo il positivo riconoscimento di Incu si è tenuto il 24 settembre scorso presso la sede di Anima, sul tema della classifica doganale. Il 22 ottobre scorso si è tenuta un'altra giornata sulla conoscenza delle regole e dei criteri per la determinazione del valore delle merci in dogana, le voci di costo che concorrono a definire il valore e le sue eccezioni.

## Le sfide dell'e-commerce: come tassare un prodotto stampato in 3D?

<sup>1</sup>Accordo sottoscritto in sede di World Trade Organization (Wto) a Bali, nel dicembre 2013, con la volontà di giungere finalmente a vere facilitazioni procedurali, garantendo al contempo la sicurezza degli scambi. Nonostante l'immediata accoglienza molto positiva e l'impegno aperto e incoraggiante dei vari membri Wto, l'accordo ha subito una grave battuta d'arresto quando è venuto a mancare, in corrispondenza della deadline prefissata al 31 luglio 2014, il consenso all'adozione del Protocollo che avrebbe dovuto aggiungere l'Atf all'attuale framework normativo della Wto. Le riflessioni e le consultazioni con i singoli membri per cercare di sbloccare la situazione e arrivare a un'intesa comune sono già state avviate.

<sup>2</sup>Alcune facilitazioni tecniche erano già presenti nelle Guidelines for Immediate Release of Consignments by Customs adottate nel 2007 dalla Wco, che riflettono i principi applicati dalle moderne amministrazioni doganali nel garantire sdoganamenti rapidi, tenendo conto dell'uso diffuso dello scambio elettronico dei dati; i Paesi che già hanno dato implementazione alle linee guida Wco si troveranno, pertanto, più facilitati nell'implementazione delle previsioni dell'Atf. Vedi: Dr. Cezary Sowinski, Dhl Express: "Wco Immediate release guidelines – State of application in the eve of the Tfa adoption".