

LORENZO CLEMENTE

ADM - Direttore Regionale per la Lombardia

IL SISTEMA UNIONALE DELLE DECISIONI DOGANALI – CDS

- *Come valuta l'implementazione del CDS in Italia, la sua funzionalità e la risposta degli operatori nazionali?*
- *L'Italia è stato Paese pilota di questo progetto europeo: ne è valsa la pena (anche alla luce dei molti problemi di natura tecnica affrontati dagli operatori)?*

Intervento di Lorenzo CLEMENTE Direttore per la Lombardia ADM

IL SISTEMA UNIONALE DELLE DECISIONI DOGANALI

11 ottobre 2018, Milano

Svolto nell'ambito del seminario promosso da FEDESPEDI

“IL DIRITTO DOGANALE TRA COMPETITIVITÀ
E POLITICHE NAZIONALISTICHE.

Quali prospettive per il commercio internazionale?”

Gentili Signore, Signori, Presidente De Crescenzo, Rappresentanti delle Associazioni di Categoria,

con grande piacere ho accolto, assieme al Vice Direttore Vicario dell' Agenzia, dott.ssa Bricca, che abbiamo appena ascoltato, l' invito di FEDESPEDI a partecipare a questo pomeriggio di approfondimento.

Il tema che oggi ci impegna, il diritto doganale tra competitività e politiche nazionalistiche, è di strettissima attualità, soprattutto nei telegiornali e sulla stampa quotidiana ma anche nelle aule dell' accademia e nelle stanze dei nostri uffici, degli operatori economici e dell' Amministrazione.

I risvolti delle vere e proprie azioni di politica estera minacciate o messe in campo dai maggiori player del commercio internazionale, USA, CINA, seppur nella forma di politiche commerciali e doganali aggressive e protezioniste, impattano e impatteranno direttamente sulla nostra economia.

In questo scenario di crisi del multilateralismo del WTO e nascita di accordi bilaterali più o meno negoziati, trattati e continuamente ritrattati, cosa può fare l' Unione Europea, cosa può fare l' Italia per proteggere i propri interessi e migliorare la competitività internazionale dei propri operatori e dei propri territori pur rimanendo nell' ambito dei principi cui aderisce sanciti dall' Accordo WTO?

La strada scelta dal legislatore unionale in ambito doganale e di politica commerciale è “più Europa” e cioè:

- 1 - regole del mercato interno e negli scambi internazionali veramente comuni,
- 2 - semplificazione della normativa burocratica,
- 3 - un ambiente favorevole all'impresa.

Fondamentale tassello nella creazione di questo scenario è la telematizzazione completa del dialogo tra operatori economici e amministrazioni doganali.

L'art. 6 del Codice doganale dell'Unione (CDU) stabilisce che *“tutti gli scambi di informazioni, quali dichiarazioni, richieste e decisioni, tra autorità doganali nonché tra operatori economici e autorità doganali, e l'archiviazione di tali informazioni richiesti dalla normativa doganale sono effettuati mediante procedimenti informatici”* e che, a tal fine, *“sono definiti requisiti comuni in materia di dati”*.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli da molti anni ha integralmente telematizzato il ciclo di vita della **dichiarazione doganale**, che infatti viene presentata telematicamente h. 24, 7 giorni su 7, anche per quanto attiene:

- 1 - alla comunicazione di eventuali controlli,
- 2 - all'acquisizione del fascicolo elettronico dei documenti a sostegno della dichiarazione,
- 3 - alla comunicazione dello svincolo.

Dalla fine del 2017 è stato telematizzato anche lo **scambio di domande e decisioni** tra operatori economici e autorità doganale, mediante il Sistema delle Decisioni Doganali – o Customs Decisions System – CDS fatto proprio dalla Commissione Europea secondo il programma di lavoro adottato con Decisione di Esecuzione (UE) 2016/578 secondo cui *“una delle principali priorità [dei sistemi elettronici di cui al programma di lavoro] consiste nel poter offrire agli operatori economici un’ampia gamma di **servizi doganali elettronici** in tutto il territorio doganale dell’Unione”* e *“i sistemi elettronici dovrebbero mirare a rafforzare l’efficienza, l’efficacia e l’armonizzazione dei processi doganali in tutta l’Unione”*.

Ma cos’è una “decisione doganale”?

Secondo l’art. 5 del Codice, punto 39), una decisione è *“qualsiasi atto delle autorità doganali, relativo alla normativa doganale, che deliberi su un caso particolare e abbia effetti giuridici sulla o sulle persone interessate”*.

Dunque le decisioni doganali costituiscono un ventaglio molto ampio di provvedimenti emessi dall’autorità doganale.

L’ambito di applicazione del CDS è però limitato solo ad alcune decisioni per le quali la Commissione ha definito i criteri comuni in materia di dati con il Regolamento Delegato 2016/2446, Allegato A. Tra queste, quelle relative a:

- **Valutazione in dogana** es. Semplificazione della determinazione degli importi nel valore in dogana
 - **Garanzia globale e dilazione di pagamento**
 - **Formalità relative all'arrivo di merci** come l'utilizzo di magazzini di custodia temporanea
 - **Posizione doganale delle merci** mi vengono in mente i servizi regolari di trasporto marittimo oppure la qualifica di emittente autorizzato
 - **Formalità doganali** penso all'uso regolare della dichiarazione semplificata
 - **Procedure speciali** quali il perfezionamento attivo e quello passivo oppure l'ammissione temporanea
 - **Transito** es. il destinatario autorizzato TIR e lo speditore autorizzato transito unionale
- Restano escluse, per il momento, dal CDS ad esempio le decisioni relative ad informazioni vincolanti (ITV e IVO), alla qualifica di Operatore economico autorizzato, al rimborso e sgravio dei dazi che vedranno specifici applicativi per il dialogo informatico tra operatori e autorità.

Il Regolamento di Esecuzione RE 2017/2089 definisce le disposizioni tecniche per sviluppare e utilizzare i sistemi elettronici per lo scambio di informazioni e quindi l'architettura del CDS – Sistema di decisioni doganali, che si articola in

- un portale UE destinato agli operatori commerciali (EU trader portal) utilizzato dagli operatori commerciali per

la **presentazione delle domande** per le autorizzazioni e per la gestione del ciclo di vita delle connesse decisioni adottate dall'autorità doganale (rilascio, diniego, modifica, integrazione, etc.) e

- un sistema di gestione delle decisioni doganali (CDMS Customs decisions management system) che invece viene utilizzato dalle autorità doganali per il trattamento di domande e autorizzazioni e per la gestione delle decisioni connesse; esso consente di verificare che siano soddisfatte le condizioni **per l'accettazione e per l'adozione** delle decisioni.

L'accesso ai servizi da parte degli operatori economici avviene attraverso la procedura MAU (Modello autorizzativo unico) con le credenziali del STD (Servizio telematico doganale) o SPID (Sistema pubblico di identità digitale), secondo gli standard UUM&DS (uniform user management and digital signature - gestione uniforme degli utenti e firma digitale).

Si tratta dunque di una vera omogeneizzazione dei sistemi e delle procedure a livello europeo!

L'Italia ha scelto di utilizzare il CDS sia per le decisioni che interessano più Stati membri, sia per le decisioni cosiddette "nazionali", cioè destinate ad esplicare i loro effetti nel solo Stato membro di rilascio. Questa scelta, che all'avvio del sistema ha determinato un notevole sforzo di adattamento da parte dell'Amministrazione e degli operatori, credo sia stata lungimirante, sia in termini di ottimizzazione delle

risorse sia in termini di efficacia generale del sistema. L'Italia è stata, nei fatti, un vero Stato pilota per l'applicazione della procedura ed è sulla base del lavoro fatto in Italia che sono state nel tempo apportate numerose e necessarie modifiche al CDS.

I numeri infatti parlano chiaro!

Secondo i dati della Commissione, l'Italia ha rilasciato oltre il 70% delle decisioni rilasciate complessivamente da tutti gli stati membri, seguono nella speciale classifica l'Irlanda e l'Ungheria.

Circa il 20% delle decisioni rilasciate in Italia è stato prodotto da uffici doganali lombardi.

Il CDS dialoga con i sistemi nazionali per la presentazione delle dichiarazioni doganali e consente, ad esempio, il controllo automatico della presenza e validità delle autorizzazioni, lo scarico di contingenti, l'impegno di garanzie, etc. in modo perfettamente integrato con il concetto di momento doganale *full digital* e *paperless*, scelto dal legislatore unionale e fortemente perseguito dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli italiana.

Il CDS è in continua evoluzione e adattamento, coerentemente con l'obiettivo della Commissione e degli Stati membri di *“offrire agli operatori economici un'ampia gamma di **servizi doganali elettronici** in tutto il territorio doganale dell'Unione”* e di aggiornare i sistemi allo sviluppo

della normativa unionale, ad esempio per quanto riguarda il futuro ampliamento dell'elenco delle domande e delle decisioni per le quali esistono requisiti comuni in materia di dati (di cui all'All. A al Regolamento delegato 2016/2446) e sono stati introdotti sistemi elettronici comuni.

Per concludere, la strada della competitività per i nostri Paesi ed operatori economici è segnata, e passa anche per un ulteriore sviluppo di sistemi elettronici integrati europei che abbattano le differenze e le inefficienze, in un momento in cui occorre, per far fronte all'ergersi dei nazionalismi commerciali, l'unità e la determinazione di quel gigante, a volte considerato cronicamente malato, chiamato Europa.

Vi ringrazio per l'attenzione.