



COMPARAZIONE E CULTURA GIURIDICA

Collana fondata da

A. DE VITA, A. PIZZORUSSO, N. TROCKER, V. VARANO, V. VIGORITI

diretta da

V. BARSOTTI, A. DE LUCA, A. SIMONI, S. SONELLI

IL DIRITTO OLTRE LO STATO

*Atti del VI Convegno Nazionale SIRD
Firenze, 25-27 ottobre 2018*

a cura di

Vittoria Barsotti e Michele Graziadei



G. Giappichelli Editore

PREFAZIONE

Il presente volume racchiude gli Atti del VI Congresso nazionale della Società Italiana per la Ricerca nel Diritto Comparato, svoltosi presso l'Università di Firenze nei giorni 25-27 ottobre 2018 e dedicato al tema *Il diritto oltre lo Stato*. L'ospitalità nella Collana *Comparazione e cultura giuridica*, diretta da Vittoria Barsotti, Alessandra De Luca, Alessandro Simoni e Silvia Sonelli, per i tipi di Giappichelli, offre una collocazione di rilievo per l'intera comunità dei comparatisti.

Cogliamo l'occasione per ringraziare qui tutti coloro che hanno preso parte all'incontro di studi: oltre ai relatori, Guido Calabresi, Sabino Cassese, Marta Cartabia, Antonio Gambaro, Paolo Grossi, ed il Segretario generale dell'Accademia internazionale di diritto comparato, Diego Fernandez Arroyo. Il loro contributo alla discussione non si è tradotto in un lavoro destinato agli atti del Congresso, ma resta il debito di gratitudine per il significativo apporto di riflessione e di stimolo. Il debito di gratitudine nei loro confronti non è però l'unico. Desideriamo ricordare l'impegno notevole di alcuni giovani colleghi, in primis Alessandra De Luca e poi Sara Benvenuti e Federico Falorni, per l'organizzazione dell'incontro. Grazie a loro, le giornate fiorentine della SIRD hanno potuto lasciare nei partecipanti un ricordo solare e duraturo. Infine, è più che opportuno menzionare il generoso contributo della Banca d'Italia, senza il quale le giornate fiorentine non avrebbero potuto trovare una collocazione scritta. La nostra società scientifica ha sostenuto l'edizione *open access* del volume.

Gli atti contenuti nel volume appaiono a distanza di qualche tempo dal Congresso. Gli autori ci hanno però consegnato, prendendo spunto dalle relazioni presentate, materiali aggiornati e confidiamo quindi che gli scritti qui raccolti mantengano vivo l'interesse per il tema.

La SIRD, società scientifica costituita nel 2010 allo scopo di promuovere la scienza giuridica comparatistica, è il Comitato nazionale italiano dell'*International Academy of Comparative Law* e della *International Association of Legal Science*, l'ente che rappresenta presso l'Unesco le scienze giuridiche. È inoltre ente affiliato allo *European Law Institute*. Lo statuto della SIRD, i suoi organi, e la sua missione sono descritti sul suo sito web (www.sircomp.it).

Fin dagli esordi, ha SIRD ha scelto di dare alla stampa gli atti dei Congressi per offrire al pubblico i frutti della propria attività scientifica e le pubblicazioni che sono state così curate sono indicate nella pagina finale del volume.

Questo libro viene licenziato nel momento in cui il nostro Paese, insieme a molti altri, è nella morsa della seconda ondata pandemica. In un periodo così difficile, possiamo soltanto guardare avanti, sapendo che il percorso fin qui compiuto è un viatico anche per gli anni che verranno.

Michele Graziadei e Vittoria Barsotti
Presidente e vice presidente della SIRD

IL DIRITTO DOGANALE (DIGITALE) COME DIRITTO OLTRE LO STATO

Felice Casucci

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema. – 2. Sistemi elettronici e operazioni doganali. – 3. Procedure informatiche di controllo doganale. – 4. Il tema della responsabilità nell'utilizzo dei sistemi elettronici. – 5. Il commercio internazionale e lo Stato oltre lo Stato.

1. *Introduzione al tema*

Il diritto, rollato dalle onde dell'intrapresa che cerca nello scrigno globale nuovi margini di espansione, tende a una continua metamorfosi di se stesso in quanto struttura formale. Il commercio internazionale costituisce espressione situata di una faglia regolatoria nella quale coesistono rigide discordanze e fluide disarmonie¹, a menzione di una dogmatica giuridica che non sembra saper fare propri alcuni punti di svolta. Vi si delinea una "intelligenza giuridica"² che produce norme *in progress*, poco inclini alla funzione weberiana di garantire la prevedibilità classica delle transazioni economiche. Se al capitalismo e alla sua intrinseca portata globalizzante si addiziona la tecnologica come forza costante e generalizzata, il potere di traino del cambiamento determina superfetazioni non ignare di opportunità euristiche. A queste ultime riserveremo qualche non del tutto episodica né risolutiva attenzione.

¹ Ancora una volta «in un [...] assetto legicentrico e legolatrico il supremo principio costituzionale è [...] quello di legalità, che funge da preziosa cerniera concludente», così P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007, p. 75.

² M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000, p. 59. Cfr., sul punto, P. Barcellona, *Lo spazio della politica. Tecnica e democrazia*, Roma, 1993, p. 11. Come noto la rivoluzione elettronica ha riformato lo stesso sistema economico, chiudendo il ciclo della produzione fordista e sostituendolo con un sistema produttivo a rete, più mobile e reattivo rispetto a nuove esigenze produttive. Il collegamento tra capitalismo e tecnologia risulta talmente stretto che non è più possibile separare la vicenda economica da quella tecnologica, seppur nella consapevolezza che occorre considerare con attenzione il modo in cui questo rapporto si è costituito e le conseguenze che da esso derivano.

«La digitalizzazione³ è solo una delle tecnologie abilitanti insieme a tante altre: dalla Stampa3d ai droni e alle nanotecnologie, per citarne alcune»⁴. La *Disruptive Technology* costituisce un'opportunità sulla quale si costruiscono le fortune delle «Organizzazioni esponenziali»⁵. In altre parole, non ci muoviamo su un punto di svolta invalicabile. Al contrario, la tecnologia induce sempre a superare se stessa.

Il mercato unico digitale, che si sovrappone alla trama esistente e collaudata del mercato interno (art. 4, par. 2, lett. a, e artt. 26, 27, 114 e 115 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE), rappresenta un testimone oculare delle trasformazioni in atto. La Comunicazione della Commissione europea, *Strategia per il Mercato Unico digitale*, del 6 maggio 2015⁶, al terzo capoverso del paragrafo 1, lo definisce come «un mercato in cui è garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e in cui, quale che sia la loro cittadinanza o nazionalità o il luogo di residenza, persone e imprese non incontrano ostacoli all'accesso e all'esercizio delle attività online in condizioni di concorrenza leale e potendo contare su un livello elevato di protezione dei consumatori e dei dati personali». Vi si attiva una strategia fondata su tre pilastri: *a*) migliorare l'accesso *online* ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese; *b*) creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi; *c*) massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea. L'Agenda digitale per l'Europa del 19 maggio 2010⁷ è stata concepita, in risposta alla crisi finanziaria del 2008, come una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020. Essa ha l'obiettivo di far esplodere il potenziale legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione

³ Le norme che disciplinano il processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione e in generale del complesso delle attività dei cittadini, sono contenute nel Codice dell'amministrazione digitale (CAD), adottato con d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82. Esso non riguarda soltanto l'operato della Pubblica amministrazione; infatti ha introdotto sia strumenti e nozioni che esplicano la loro efficacia al di fuori dell'ambito amministrativo (si pensi alla posta elettronica certificata, alla firma digitale, alla generalizzazione della rilevanza dei documenti informatici), sia strumenti atti a stabilire diritti innovativi per cittadini e imprese (ad es., il diritto all'uso delle nuove tecnologie, l'accesso e il diritto alla trasmissione di documenti in formato digitale, il diritto ai pagamenti con modalità elettronica). Sull'argomento, v. C. Giudarnella, *Il nuovo codice dell'Amministrazione digitale (CAD)*, in www.diritto.it, 2017.

⁴ F. Troiani, *Lab University Business*, 18 aprile 2016.

⁵ S. Ismail, *Exponential organizations. Il futuro del business mondiale*, trad. it. R.T. O'Connell, Padova, 2015.

⁶ Comunicazione della Commissione *Strategia per il Mercato Unico digitale* del 6 maggio 2015, COM(2015) 192 final. Per un primo commento sui contenuti della Comunicazione v. W.J.G. Paardekooper, M. van de Ven, A. van Esdonk, Y.C. Cattel, *Tax Considerations for the European Union's Digital Single Market Strategy*, in *Intertax*, 2016, p. 513 ss.

⁷ COM(2010) 245 def. «Un'agenda digitale europea», Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19 maggio 2010.

(TIC) per liberare innovazione, crescita e progresso. Tra gli obiettivi del *Digital Single Market*, vi è la promozione dell'*Open Government*⁸: il potere pubblico deve essere esercitato in modo aperto e trasparente nei confronti dei cittadini, favorendo forme di c.d. democrazia partecipata o collaborativa e garantendo, al contempo, maggiori controlli sulla pubblica amministrazione. I principi su cui si fonda l'amministrazione aperta sono: trasparenza (per promuovere l'*accountability* dell'amministrazione attraverso la pubblicazione delle informazioni sull'attività di governo); partecipazione (che consente a chiunque di fornire idee e conoscenze per il miglioramento delle politiche pubbliche); collaborazione (che rafforza l'efficacia dell'azione amministrativa attraverso la cooperazione tra tutti i livelli di governo centrale e locale e le istituzioni private, secondo un modello che nella terminologia nostrana potrebbe essere ricondotto alla sussidiarietà orizzontale). La filosofia *open* si è diffusa specialmente nei Paesi di tradizione anglosassone (si veda, a solo titolo esemplificativo, la Direttiva Obama sull'*Open Government* del dicembre 2009⁹). Tale modello di amministrazione è stato sperimentato a livello europeo a partire dagli spunti contenuti nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. 19 del 2001 sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale e, a livello planetario, in sede di *Open Government Partnership* (OGP), iniziativa che risale al 20 settembre 2011. Dall'*E-Government* si è passati all'*Open Government*, quindi, al trattamento degli *Open Data*, con tutti i suoi risvolti fortemente innovativi, per non dire "utopici"¹⁰.

Per comprendere appieno il grado di evoluzione che ha maturato un mercato interno impattato dalla digitalizzazione, basti considerare, da ultimo, il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 302 del 28 febbraio 2018, applicabile a partire dal 3 dicembre del medesimo anno, che vieta nel mercato interno i cc.dd. "blocchi geografici" (*geoblocking*) ingiustificati e altre forme di

⁸ L'uso delle tecnologie è un importante strumento di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione. Il rapporto delle Nazioni Unite, tuttavia, sottolinea anche la rilevanza della diffusione delle ICT ai fini della realizzazione del modello del c.d. *Open Government*, il quale si fonda sull'idea che il potere pubblico debba essere esercitato in modo "aperto" e trasparente nei confronti dei cittadini, favorendo forme di c.d. "democrazia partecipata" o "collaborativa" e garantendo, al contempo, maggiori sulla pubblica amministrazione. Sull'argomento v. M.L. Maddalena, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, 2016, 10, p. 2535 ss.; F. Costantino, voce *Open Government*, in *Dig. disc. pubb.*, Torino, Agg. 2015, p. 289; E. Carloni, *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 11, p. 1041.

⁹ *Open government Directive*, December 8, 2009. Nella direttiva si legge che «*To the extent practicable and subject to valid restrictions, agencies should publish information online in an open format that can be retrieved, downloaded, indexed, and searched by commonly used web search applications. An open format is one that is platform independent, machine readable, and made available to the public without restrictions that would impede the re-use of that information*».

¹⁰ Si veda, sul punto, F. Colonna, "*Civic hacking*": i ladri della rete a fin di bene, in *IlFattoQuotidiano.it*, 3 ottobre 2011.

discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti. Si prefigura, nei Considerando del menzionato Regolamento, un mercato interno ancora caratterizzato da una numerosità di casi di: “divergenza dei sistemi giuridici”, di “incertezza del diritto”, di “rischi per quanto concerne le leggi applicabili in materia di protezione dei consumatori, le leggi in materia di ambiente e di etichettatura, la tassazione e i regimi fiscali, i costi di consegna o i requisiti linguistici”. Così pure, in argomento, va richiamata la direttiva 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale (che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE)¹¹.

La digitalizzazione ha inciso in maniera profonda sulla commercializzazione internazionale dei prodotti, modificando strumenti¹², prassi e tempi. Dinanzi ai cambiamenti in atto, l'Unione europea ha provveduto alla modernizzazione del sistema doganale, al fine di adeguarlo al nuovo contesto. In questa direzione, va letta la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 70 del 15 gennaio 2008, concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio: vi si evidenziava la necessità di dare impulso al processo di informatizzazione delle attività delle amministrazioni doganali, conosciuto come il progetto *e-customs*. Quest'ultimo, pensato come un insieme di norme, prassi e allestimenti di varia natura, mira alla dematerializzazione delle operazioni e delle informazioni doganali da gestire in un ambiente telematico e *paperless*¹³ e rappresenta la fase più avanzata dell'operatività doganale per lo snellimento dei traffici internazionali sotto il diretto controllo delle autorità doganali, richiamando a sé le più ampie dispute sul diritto tributario telematico. Tutto ciò ri-

¹¹ In GUUE 17 maggio 2019, n. L 130, p. 92. Si richiama qui, altresì, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 settembre 2018, *in materia di diritto d'autore e mercato unico digitale*, che ha avuto una lunga e travagliata gestazione durata due anni. Su questo ultimo aspetto, v. COM(2016) 596 final, Bruxelles, 14 settembre 2016, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a taluni utilizzi consentiti delle opere e di altro materiale protetto da diritto d'autore e da diritti connessi a beneficio delle persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa, e che modifica la direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione. In tale direzione il Parlamento europeo, in data 18 gennaio 2018, ha ratificato il Trattato di Marrakech volto ad agevolare l'accesso alle opere pubblicate, per le persone cieche, ipovedenti o con altre difficoltà di lettura di testi a stampa.

¹² Sulla standardizzazione di regole e procedure internazionali, in particolare di quelle islamiche, quale meccanismo di accelerazione dello sviluppo e della commercializzazione transfrontaliera dei prodotti e servizi finanziari, v. I. Shayerah, *Islamic Finance: Overview and Policy Concerns*, Congressional Research Service, 2010. Per un'analisi sulla progressiva cristallizzazione di regole tratte dalle pratiche commerciali standard, v. G. Jehle, *Innovation, Arbitrage, and Ethics: The Role of Lawyers in the Development of a New Transnational Islamic Finance Law*, in *Georgetown Law Journal*, 2016, 104, p. 1355.

¹³ Sull'argomento v. G. Frigo, *Il sistema doganale europeo telematico*, in *Diritto tributario telematico*, a cura di F. Montalcini e C. Sacchetto, Torino, 2015, p. 198.

chiede la creazione di sistemi doganali elettronici sicuri, integrati, interoperabili e accessibili, al fine di: facilitare le procedure di importazione¹⁴ e di esportazione; ridurre i costi amministrativi e migliorare i tempi di sdoganamento; garantire la corretta riscossione dei dazi doganali e delle altre imposte; consentire la trasmissione di dati tra le autorità doganali dei vari Paesi membri dell'Unione (art. 2 della Dec. 70/2008). La Decisione si collocava nel quadro dell'Agenda di Lisbona (2000) e dell'impegno assunto dall'Unione e dagli Stati membri di "aumentare la competitività delle imprese che operano in Europa" attraverso un incremento dei "servizi paneuropei di governo elettronico" applicati alle amministrazioni pubbliche¹⁵.

Non a caso, a tale Decisione fa riferimento il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 952 del 9 ottobre 2013, istitutivo del Codice Doganale dell'Unione (CDU), che considera «un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio [...] un elemento essenziale per assicurare la facilitazione del commercio e, allo stesso tempo, l'efficacia dei controlli doganali, riducendo in tal modo i costi per le imprese e i rischi per la società»¹⁶. Neppure è un caso che la misura applicabile nel promuovere «la facilitazione del commercio legale e la lotta antifrode» richiami la Comunicazione della Commissione europea del 24 luglio 2003 ("Un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio"), finalizzata a veder realizzati «regimi e procedure doganali semplici, rapidi, uniformi»¹⁷. In questo contesto, si trasforma radicalmente «il ruolo delle dogane, assegnando loro una funzione di guida nella cate-

¹⁴ Sul punto v. Nota della Direzione centrale tecnologie per l'innovazione dell'Agenzia delle Dogane, prot. n. 144636 dell'11 gennaio 2016, relativa *alle modalità della digitalizzazione del processo di importazione in procedura ordinaria*. Le nuove formalità doganali in modalità telematica sono estese alle importazioni ordinarie relative a merci pervenute per via aerea o marittima ed iscritte in un manifesto merci in arrivo. Il nuovo sistema consente la dichiarazione informatizzata per le sole merci in arrivo presso dogane portuali ed aeroportuali, nonché presso una dogana interna limitatamente alle merci trasferite con la procedura del *Fast corridor*, quindi tutte merci in carico su un manifesto di arrivo. Sull'argomento, v. D. Desiderio, *Corridoi doganali*, in *Il Doganalista*, 2015, 3, p. 3 ss.

¹⁵ La questione era già stata affrontata nella Decisione n. 2004/387/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 relativa all'erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini (IDABC), in GUUE 30 aprile 2004, n. L 144. I mutamenti economico-sociali hanno spinto l'Unione europea a modernizzare il sistema doganale adeguandolo al nuovo contesto, al fine di ridurre gli oneri amministrativi e rendere più efficienti i controlli al fine di tutelare gli interessi fiscali dell'Unione e la sicurezza della merci. Così, G. Frigo, *Il sistema doganale europeo telematico*, cit., p. 197.

¹⁶ Considerando n. 17 del Regolamento n. 952/2013.

¹⁷ Considerando n. 15 del Regolamento n. 952 cit. La capacità di concedere svincoli rapidi è aumentata con il commercio elettronico e con il trasporto intermodale. Tutto ciò richiede la messa a punto di sistemi globalmente integrati di produzione e di distribuzione che risultano efficaci se sottoposti a controlli e procedure semplici, rapidi e uniformi. V. sull'argomento, L. Lombardi, *Manuale di tecnica doganale*, Milano, 2017, p. 441.

na logistica e rendendole, nella loro attività di monitoraggio e gestione del commercio internazionale, un catalizzatore della competitività dei paesi e delle società». Il diritto doganale digitale diviene la terra emersa della “nuova realtà economica”¹⁸, che consolida il compito da sempre affidato alle dogane¹⁹ in chiave europea: quello di promuovere l’ipotesi di un diritto oltre lo Stato, nel quale siano garantite condizioni effettive d’uniformità. Un compito che la normativa unionale di portata generale prende molto sul serio. Tant’è, che l’art. 21, par. 2, lett. e) del Trattato sull’Unione europea (TUE) finalizza la propria azione esterna (tra l’altro) ad “incoraggiare l’integrazione di tutti i paesi dell’economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali”. E ciò, in conformità ai principi fissati nel paragrafo precedente del medesimo articolo. Una conferma dell’enunciato si ha con l’art. 206 TFUE, nel quale si precisa che l’istituzione di un’unione doganale “contribuisce nell’interesse comune allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti esteri diretti, e alla riduzione delle barriere doganali e di altro tipo”. Ci muoviamo nel novero dei principi che assistono la politica commerciale comune.

L’art. 6 del Regolamento n. 952/2013 fissa un obiettivo strategico: «tutti gli scambi di informazioni, quali dichiarazioni, richieste o decisioni, tra autorità doganali nonché tra operatori economici ed autorità doganali, e l’archiviazione di tali informazioni richiesti dalla normativa doganale sono effettuati mediante procedimenti informatici».

Nel progetto di informatizzazione dei sistemi e delle procedure doganali rientra anche il sistema EDI (*Electronic Data Exchange*). Esso permette, mediante lo scambio strutturato dei flussi di dati, di elaborare in modo diretto e automatico quelli presenti nei sistemi contabili sia del cliente sia del fornitore. All’interno dei processi EDI, le parti possono accordarsi prima sullo standard o formato che intendono utilizzare ed affidare a soggetti terzi (c.d. *service provider*), convertendo il formato originario in quello standard previsto dalle parti²⁰.

Dalle brevi considerazioni introduttive svolte, si evince che il ruolo delle dogane negli ultimi anni è profondamente cambiato. L’uso delle tecnologie del-

¹⁸ Considerando n. 16 del Regolamento n. 952, cit.

¹⁹ Sotto altro aspetto, nel regolamentare l’attività delle dogane, le disposizioni del codice mirano a favorire la collaborazione fra gli Uffici e gli operatori economici al fine di non ostacolare i traffici internazionali. «Il completamento del mercato interno, la riduzione degli ostacoli al commercio e agli investimenti internazionali e l’accresciuta necessità di garantire la sicurezza alle frontiere esterne dell’Unione hanno trasformato il ruolo delle dogane, assegnando loro una funzione di guida nella catena logistica e rendendole, nella loro attività di monitoraggio e gestione del commercio internazionale, un catalizzatore della competitività dei Paesi e delle società». Così, Considerando n. 16 del Regolamento n. 952, cit.

²⁰ M.C. Spina, *La fattura elettronica*, in *Diritto tributario telematico*, a cura di C. Sacchetto e F. Montalcini, cit., p. 249.

l'informazione e della comunicazione ha creato un ambiente²¹ che *sembra* offrire, in tutti gli Stati membri, le stesse opportunità di soddisfare gli interessi sia degli operatori economici sia degli organismi istituzionali deputati al controllo, istituendo norme di sicurezza per la lotta contro le merci contraffatte e il riciclaggio del denaro, nonché in materia di igiene e salute. L'ibridazione tra collettivi cognitivi consente di trattare milioni di dati e di ricavare da tale trattamento risultati innovativi e creativi di successivi sviluppi. Si è detto che il descritto risultato *sembra* essere stato conseguito dalla digitalizzazione doganale. La formula dubitativa è d'obbligo. Il Regolamento delegato (RD) della Commissione europea n. 341 del 17 dicembre 2015 "riguarda le norme transitorie relative a talune disposizioni del codice doganale dell'Unione nei casi in cui i pertinenti sistemi elettronici non sono ancora operativi", disciplina in altre parole la c.d. "transizione informatica"²², delineandone i tempi e i modi. La domanda è: chi pagherà il conto del sogno digitale protrattosi oltre le previsioni? Le misure transitorie, che avrebbero dovuto concludersi il 31 dicembre 2020, ora approdano alla scadenza del 2025.

2. Sistemi elettronici e operazioni doganali

Come già anticipato, il codice doganale unionale stabilisce che diverse procedure doganali devono essere gestite mediante l'utilizzo di sistemi elettronici. A tal riguardo, il programma di lavoro prevede la pianificazione di diciassette sistemi elettronici, sulla base del "piano strategico pluriennale" per l'insieme dei progetti di informatizzazione doganale, elaborato e aggiornato periodicamente. I sistemi possono essere suddivisi in due categorie: (a) quattordici sistemi trans-europei, alcuni dei quali prevedono componenti nazionali il cui sviluppo è affidato agli Stati membri; (b) tre sistemi nazionali che devono essere sviluppati o aggiornati esclusivamente dagli Stati membri. Nel periodo transitorio necessario per la messa a punto dei sistemi, l'art. 278 del Regolamento n. 952/2013 stabilisce che per le procedure doganali è possibile continuare ad utilizzare gli attuali sistemi elettronici e cartacei, fino a quando tutti i nuovi sistemi elettronici previsti dal codice non saranno operativi. Al fine di sviluppare, tenere aggiornati ed utilizzare sistemi elettronici per lo scambio di informazioni tra le autorità doganali, gli Stati membri collaborano con la Commissione, la quale provvede all'archiviazione delle informazioni in conformità a quanto stabilito nel codice²³. In argomento, si veda anche il Regolamento di esecuzione della Commissione

²¹ Così, C. Fouquet, *Vers une «douane sans papier» pour les entreprises*, in *Les Echos*, 3 luglio 2007.

²² Si veda, *Il Nuovissimo «Codice Doganale dell'Unione» con efficacia dal 1° maggio 2016*, a cura di A.F. Uricchio e A.M. de Cicco, Napoli, 2016, p. VIII.

²³ Art. 16 Regolamento n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che *istituisce il codice doganale dell'Unione*, p. 18.

europea n. 2447 del 24 novembre 2015 (RE), recante modalità di applicazione di talune disposizioni del codice doganale dell'Unione.

L'attivazione di diciassette sistemi elettronici comporta numerose sfide, sia per la Commissione sia per gli Stati membri, tra le quali: gli inevitabili ritardi nel completamento della progettazione dei sistemi elettronici; l'enorme mole di lavoro di interconnessione di diciassette sistemi elettronici in tutta l'Unione; la difficoltà di armonizzazione dei dati e la sequenza degli interventi. Il codice mira a garantire il passaggio ad un ambiente interamente informatizzato per tutte le procedure doganali, attualizzando questioni spinose quali: le prassi commerciali internazionali dei diversi settori merceologici; la competitività delle imprese europee nel contesto globale; la tutela degli interessi economici e finanziari dell'Unione e degli Stati membri; la sicurezza e la protezione dei consumatori²⁴. Il programma sviluppato nell'ambito del codice doganale dell'Unione, in linea con quanto già stabilito nella Decisione di esecuzione della Commissione europea n. 578/2016²⁵, che richiama l'art. 280 del codice, intende armonizzare i processi relativi alla domanda di una decisione doganale, all'adozione e alla gestione della decisione medesima in tutta l'Unione, utilizzando esclusivamente procedimenti informatici. In tal senso, il Regolamento di esecuzione della Commissione europea n. 2089 del 14 novembre 2017, relativo alle disposizioni tecniche per sviluppare, tenere aggiornati e utilizzare i sistemi elettronici per lo scambio di informazioni e l'archiviazione di tali informazioni conformemente al Codice Doganale dell'Unione (CDU).

Il controllo delle procedure doganali d'importazione, noto con l'acronimo AIS (*Automated Import System*), mira a rafforzare la sicurezza e la protezione della catena di approvvigionamento, migliorando la qualità, l'archiviazione, la disponibilità e la condivisione dei dati relativi alle dichiarazioni sommarie e le pertinenti informazioni.

La prima fase di questo progetto è costituita dall'*Import Control System* (ICS)²⁶, che prevede il controllo dei requisiti di sicurezza delle merci in ingresso

²⁴ Si veda, a tal riguardo, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che *modifica il regolamento (UE) n. 952/2013 al fine di prorogare l'uso transitorio di mezzi diversi dai procedimenti informatici previsti dal codice doganale dell'Unione*, COM(2018) 85 final.

²⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2016/578 della Commissione, dell'11 aprile 2016, che *stabilisce il programma di lavoro relativo allo sviluppo e all'utilizzazione dei sistemi elettronici previsti dal codice doganale dell'Unione*.

²⁶ Si segnala che l'Agenzia delle dogane ha fornito, con la nota 11 gennaio 2016, n. 144636, apposite istruzioni per svolgere, in modalità completamente telematica, le principali fasi del procedimento di importazione in procedura ordinaria relative a merci pervenute per via aerea o marittima (o stradale, mediante il ricorso alla procedura del cosiddetto *Fast corridor*). La possibilità di effettuare le formalità doganali in modalità completamente telematica è già da tempo operativa per i soggetti che si avvalgono della procedura di domiciliazione, senza la necessità di recarsi in dogana. Sull'argomento, cfr., Circolari dell'Agenzia delle dogane 26 novembre 2009, n. 22/D e 12 novembre 2012, n. 16/D; note dell'Agenzia delle dogane 4 agosto 2010, n. 23415 e 6 dicembre

nel territorio dell'Unione tramite la *Entry Summary Declaration* (ENS – Dichiarazione Sommaria di Entrata), di cui al Regolamento della Commissione europea n. 273 del 2 aprile 2009. Per il sistema italiano, va detto che l'Agenzia delle Dogane, con circolare n. 166163 del 27 dicembre 2010, ha chiarito che, in coerenza con le linee guida europee e al fine di evitare duplicazioni di adempimenti, il Manifesto Merci in Arrivo (MMA), completato con i dati identificativi del mezzo di trasporto (data prevista di arrivo, modalità e mezzo di trasporto – c.d. *entry key*) e con i riferimenti delle dichiarazioni sommarie di entrata (*Movement Reference Number della ENS* e *Item Number delle merci contenute nella ENS*), una volta convalidato, assolve alle funzioni di notifica elettronica di arrivo del mezzo di trasporto. Per quanto concerne lo sdoganamento centralizzato, l'art. 179 del Regolamento n. 952/2013 stabilisce che «su richiesta, le autorità doganali possono autorizzare una persona a presentare, presso un ufficio doganale competente del luogo in cui l'interessato è stabilito, una dichiarazione in dogana per le merci presentate in dogana presso un altro ufficio doganale». Tale disposizione va letta in combinato disposto con la Convenzione riveduta di Kyoto (RKC) sulla semplificazione e sull'armonizzazione dei regimi doganali (nel giugno del 1999, il Consiglio dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane – OMD – delle Nazioni Unite ha adottato il protocollo di modifica della Convenzione internazionale di Kyoto, risalente al 1973), dove si prevede la presentazione, la registrazione e il controllo della dichiarazione in dogana prima dell'arrivo delle merci e la separazione del luogo in cui la dichiarazione viene presentata da quello in cui le merci sono fisicamente situate. Ciò significa che è possibile espletare l'assolvimento dei diritti doganali presso qualsiasi dogana, a prescindere dal luogo di introduzione della merce nel territorio dell'Unione. Tale procedura può essere utilizzata soltanto da chi possiede lo *status* di operatore economico autorizzato (AEO)²⁷ che, previa autorizzazione, potrà presentare le dichiarazio-

2013, n. 142192. La procedura dei *fast corridor* presenta delle peculiarità che ricalcano l'esistenza di un diritto doganale oltre i confini nazionali. Infatti, nel porto di arrivo i container sono caricati su mezzi di trasporto (camion o treni) per giungere fino al magazzino di destinazione (c.d. “navetamento”), ma senza essere assoggettati ad alcuna formalità doganale, in quanto lo sdoganamento delle merci ed il completamento delle formalità di importazione sono differiti dal punto di arrivo a quello di destinazione. Sull'argomento, v. D. Desiderio, *Corridoi doganali*, cit., p. 3.

²⁷ Lo *status* di AEO rimane per gli operatori economici una via privilegiata di accesso alle procedure semplificate di movimentazione delle merci e dei servizi alla stessa collegati. La figura dell'operatore economico autorizzato è stata elaborata nel contesto delle misure, approvate nel giugno 2005 dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane, volte a rendere più sicuro il commercio internazionale e, al contempo, agevolare la circolazione delle merci. Sul punto, v. *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, in <http://www.wcoomd.org>. Al fine di assicurare una comprensione comune, sia per le Autorità doganali sia per gli operatori economici e di fornire uno strumento atto a facilitare l'applicazione corretta e armonizzata da parte degli Stati membri delle disposizioni giuridiche relative agli AEO, la Commissione europea ha elaborato appositi Orientamenti nella materia (cfr.: doc. TAXUD/B2/047/2011 – Rev. 5, del 28 maggio 2014). In ambito nazionale, l'Agenzia delle dogane ha illustrato le procedure e le modalità applicative della

ni doganali elettroniche presso la dogana di stabilimento dell'operatore, vale a dire presso l'Ufficio doganale territorialmente competente in base alla sede dell'impresa, indipendentemente dal luogo di ingresso delle merci²⁸.

La base giuridica di riferimento per quanto concerne la telematizzazione delle operazioni di esportazione²⁹ è costituita dal Regolamento della Commissione europea n. 1875 del 18 dicembre 2006³⁰, che modifica il Regolamento n. 2454/1993 della medesima Commissione, dove per le merci in uscita dal territorio unionale si prevedono misure di sicurezza simili a quelle previste per le importazioni. In tale ambito, si inserisce il progetto *Export Control System* (ECS) che, a sua volta, rientra nel più ampio progetto di automatizzazione delle procedure doganali di esportazione (*Automated Export System* – AES). Nel caso in cui sia la dogana di esportazione sia quella di uscita operino in ambito ECS,

citata disciplina europea, in materia di autorizzazioni, con le Circolari n. 36/D del 28 dicembre 2007, n. 41/D del 30 dicembre 2011, n. 10/D dell'11 maggio 2012 e n. 5/D del 25 febbraio 2013. In ambito europeo, dal 1° maggio 2016, si vedano sull'argomento, gli artt. da 38 a 41, Regolamento n. 952/2013; artt. da 23 a 30 e Allegato 90, Regolamento n. 2015/2446; artt. da 24 a 35, Regolamento n. 2015/2447; artt. 5 e 55, Regolamento n. 2016/341. In particolare, tra le modifiche significative, si segnala che lo *status* di AEO sia attestato, non più con una certificazione ma con due tipi di autorizzazione: AEO/semplificazioni doganali (AEOC) e AEO/sicurezza (AEOS). I due tipi di autorizzazione sono cumulabili e, dunque, possono essere detenuti contemporaneamente garantendo i benefici connessi con entrambe le autorizzazioni. Possono ottenere lo *status* tutti gli operatori economici, ed i loro partner commerciali, che intervengono nella catena di approvvigionamento internazionale (fabbricanti, esportatori, speditori/impresе di spedizione, depositari, agenti doganali, vettori, importatori) che, nel corso delle loro attività commerciali, prendono parte ad attività disciplinate dalla regolamentazione doganale e si qualificano positivamente rispetto agli altri operatori, in quanto ritenuti affidabili e sicuri nella catena di approvvigionamento. Per un approfondimento ulteriore v. <https://www.adm.gov.it>. Per la giurisprudenza v. Corte giust., 16 gennaio 2019, causa C-496/17, *Deutsche Post AG c. Hauptzollamt Köln*. La Corte di giustizia si è pronunciata nell'ambito di una controversia relativa alla natura e alla portata dei dati personali di soggetti terzi che un'impresa è tenuta a presentare per ottenere il riconoscimento dello *status* di operatore economico autorizzato. «Le autorità doganali possono esigere dal richiedente lo *status* di operatore economico autorizzato che esso comunichi i numeri di identificazione fiscale, attribuiti ai fini del prelievo dell'imposta sul reddito, delle sole persone fisiche che siano responsabili del richiedente o esercitino il controllo sulla sua gestione e di quelle che siano responsabili delle questioni doganali al suo interno, nonché le coordinate degli uffici delle imposte competenti nei riguardi dell'insieme di tali persone, nei limiti in cui tali dati consentono alle medesime autorità di ottenere informazioni relative alle infrazioni gravi o ripetute della normativa doganale o delle disposizioni fiscali oppure ai reati gravi commessi da tali persone fisiche in relazione alla loro attività economica».

²⁸ Sul punto, G. Frigo, *Il sistema doganale europeo telematico*, cit., p. 202.

²⁹ Sull'argomento cfr. F. Cerioni, *Il regime doganale dell'esportazione*, in *Corr. trib.*, 2015, 8, p. 624.

³⁰ Regolamento n. 1875/2006 della Commissione del 18 dicembre 2006 che *modifica il Regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario*, in GUUE L 360 del 19 dicembre 2006, p. 64.

l'intera operazione viene trattata con il procedimento informatico previsto all'art. 796 del Regolamento n. 1875/2006. L'operatore presenta la dichiarazione all'ufficio doganale di esportazione il quale procede ad accettarla e ad effettuare l'analisi dei rischi ai fini fiscali³¹ e di sicurezza. All'operazione viene assegnato un numero di riferimento MRN (*Movement Reference Number*). Espletati tali adempimenti, l'ufficio di esportazione svincola le merci per l'esportazione, a condizione che esse lascino il territorio doganale alle stesse condizioni in cui si trovavano quando la dichiarazione di esportazione è stata accettata. Esso, inoltre, consegna all'operatore il Documento di Accompagnamento Esportazione (DAE). La merce ed il DAE devono essere presentati all'ufficio doganale di uscita che corrisponde, a parte alcune eccezioni, all'ufficio doganale competente per il luogo da cui le merci lasciano il territorio doganale dell'Unione. Tale ufficio verifica non soltanto che la merce presentata corrisponda a quella dichiarata, anche sulla base dell'analisi dei rischi, ma anche l'uscita fisica delle merci. A seguito di ciò, l'ufficio doganale di uscita invia il messaggio elettronico "risultati di uscita" tramite il sistema informatico doganale AIDA all'ufficio di esportazione. In caso di esito positivo, il messaggio "uscita conclusa" costituisce prova dell'uscita della merce dal territorio doganale dell'Unione. Qualora vi sia il riferimento della conclusione dell'operazione con difformità riscontrate, l'operatore economico dovrà recarsi presso l'ufficio di esportazione per la rettifica della dichiarazione doganale. Lo stato dell'operazione e la presenza del predetto messaggio sono consultabili dagli operatori economici digitando il MRN sul sito dell'A-

³¹ In ambito fiscale, è interessante notare che spetta sempre al fornitore dei beni dimostrare la sussistenza dei requisiti richiesti per fruire di una deroga o di un'esenzione fiscale, nel caso del diritto alla non imponibilità IVA della cessione (v. Corte giust., 27 settembre 2007, *Teleos*, causa C-409/04, e, Corte giust., 6 settembre 2012, *Mecsek-Gabona*, causa C-273/11). Il cedente deve tenere un "comportamento diligente" in relazione alla operazione posta in essere. A riguardo la Corte di giustizia ha affermato che «l'amministrazione può esigere che il fornitore adotti tutte le misure necessarie per evitare di partecipare ad una frode fiscale». Così, Corte giust., 27 settembre 2007, C-409/04, cit. Cfr. Cass. 27 luglio 2012, n. 13457. La Corte seguendo tale orientamento, in tema di dovere di diligenza del cedente, ha sostenuto che «mentre può certamente escludersi che il cedente sia tenuto a svolgere attività investigative sulla movimentazione subita dai beni ceduti dopo che gli stessi siano stati consegnati al vettore incaricato dal cessionario – deve invece affermarsi il dovere del cedente di impiegare la normale diligenza richiesta ad un soggetto che pone in essere una transazione commerciale e quindi, di verificare con la diligenza dell'operatore commerciale professionale le caratteristiche di affidabilità della controparte». Per quanto concerne la fase dei controlli, si veda Nota dell'Agenzia delle Dogane prot. n. 75522 del 19 giugno 2009. Le disposizioni prevedono l'inserimento di informazioni aggiuntive relative alla sicurezza nelle dichiarazioni di esportazione. Va precisato che non sono incluse nella Fase 1 le esportazioni abbinate a transito o le esportazioni dei prodotti soggetti ad accisa in quanto, a norma degli artt. 793 *ter* e 793 *quater* del Regolamento n. 2454/93, l'appuramento del documento di esportazione (Documento Amministrativo Unico – DAU) e la sua riconsegna al soggetto che lo ha presentato sono effettuati direttamente dall'ufficio di esportazione e non dall'ufficio di effettiva uscita. Nel caso in cui sia la dogana di esportazione sia quella di uscita operino in ambito ECS, l'intera operazione viene trattata con il procedimento informatico previsto all'art. 796 del Regolamento n. 1875/2006.

genza alla sezione “Tracciamento di movimenti di esportazione o di transito”. La merce svincolata per l’esportazione deve uscire materialmente dal territorio doganale dell’Unione entro 90 giorni dalla data dello svincolo. Gli operatori economici interessati all’operazione di esportazione per la quale è stato concesso lo svincolo sono obbligati a comunicare la mancata uscita della merce all’ufficio di esportazione ai fini dell’annullamento della dichiarazione. Nel caso in cui la merce sia uscita dal territorio doganale dell’Unione ma non sia presente a sistema alcun messaggio di uscita, l’operatore potrà attivare la procedura di ricerca presso l’ufficio doganale di esportazione.

L’art. 233, par. 4, lett. e) del Codice Doganale dell’Unione ha introdotto tra le semplificazioni previste per il regime del transito unionale l’uso di un documento di trasporto elettronico (DTE) come dichiarazione in dogana per vincolare le merci al regime del transito unionale, purché contenga le indicazioni di tale dichiarazione e tali indicazioni siano a disposizione delle autorità doganali alla partenza e a destinazione per consentire la vigilanza doganale delle merci e l’appuramento del regime. Il sistema di transito cartaceo OTS (*Ordinary Transit System*), rimasto in vigore fino al 30 giugno 2009, è stato sostituito dal sistema *New Computerized System* (NCTS). È il sistema di transito informatizzato attualmente in vigore nel territorio unionale³². L’NCTS assicura che le dichiarazioni di transito arrivino agli uffici doganali prima della merce stessa, automatizza il confronto tra la dichiarazione di partenza e la dichiarazione di arrivo e qualora la merce non dovesse giungere nel punto di arrivo, in maniera immediata, si attivano le procedure di controllo. L’NCTS mira a semplificare le procedure amministrative, offrendo una serie di vantaggi sia per gli operatori economici sia per i funzionari doganali³³. Nello specifico, il sistema dovrebbe consentire di aumentare l’efficienza e l’efficacia delle procedure di transito, riducendo al minimo l’intervento umano e snellendo le transazioni previste all’interno delle procedure di transito. Per quanto riguarda le frodi, esso dovrebbe migliorare la situazione, prevenendo false autorizzazioni (marche da bollo contraffatte o rubate, etc.) e frodi sulle garanzie (disposizioni insufficienti, falsi documenti di garanzia, etc.), riducendo il rischio che le merci siano scaricate in modo irregolare. In altre parole, il sistema NCTS è uno strumento di gestione e controllo del regime di transito. L’uso dell’NCTS è obbligatorio per il regime di transito unionale sia esterno sia interno e per il regime di transito comune (tranne per le semplificazioni riguardanti determinate modalità di trasporto). La dichiarazione di transito è trasmessa all’ufficio doganale di partenza su supporto elettronico³⁴.

³² Sull’argomento v. L. Lombardi, *Manuale di tecnica doganale*, cit., p. 460.

³³ L’utilizzo delle procedure informatizzate per le operazioni in regime di transito comunitario (NCTS) è divenuto obbligatorio negli Stati membri dal 2005. Sull’argomento, v. le circolari Assonime n. 11 del 2002, n. 41 del 2005 e n. 14 del 2007.

³⁴ «L’eventuale incongruenza dei dati è segnalata dal sistema. Il dichiarante ne viene informato, in modo che possa apportare le necessarie correzioni prima dell’accettazione definitiva della