

Università degli Studi di Genova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in:
Amministrazione e Politiche Pubbliche

L'EVOLUZIONE DELLE DOGANE NELL'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE

Finanza regionale e degli enti locali

Relatore

Luca Gandullia

Candidato

Giovanni Battista Reggio

ANNO ACCADEMICO

2022/2023

INDICE

Introduzione	4
Capitolo 1 QUADRO CONCETTUALE E TEORICO SULLE DOGANE NELL'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE.....	9
1.1 Introduzione	9
1.2 Definizione del concetto di “dogana” e cenni storici	10
1.3 Le funzioni e il ruolo cruciale delle dogane.....	17
1.4 I concetti chiave delle politiche commerciali.....	23
1.5 I concetti teorici	41
Capitolo 2 L'EVOLUZIONE, LA MODERNIZZAZIONE E LE SFIDE DELLE DOGANE.....	57
2.1 Introduzione	57
2.2 Trasformazione delle Dogane nell'era del commercio globale: tendenze e implicazioni	58
2.3 L'importanza della diagnosi nelle riforme doganali.....	67
2.4 Un'analisi delle strategie di riforma doganale	75
2.5 L'importanza delle ICT nella modernizzazione delle dogane	80
2.6 Opportunità e Sfide Offerte dalle ICT nelle Amministrazioni Doganali.....	94
Capitolo 3 L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DOGANALE ITALIANO	114
3.1 Introduzione	114
3.2 Concetti storici del sistema doganale italiano	115
3.3 Analisi delle riforme e politiche doganali adottate in Italia.....	123
3.4 L'evoluzione delle ICT nel sistema doganale italiano.....	129
3.5 Le sfide e le opportunità del sistema doganale italiano.....	133
Conclusione	138
Bibliografia.....	140

Lista figure

Figura 1: Gli effetti di una tariffa	25
Figura 2: Modello di equilibrio parziale dell'iceberg.....	42
Figura 3: Impatto delle procedure doganali inefficienti sul benessere	51
Figura 4: Confronto tra l'evoluzione degli indirizzi commerciali e tecnologici delle agenzie di gestione delle frontiere, anni '80-2020	82
Figura 5: i benefici previsti dall'implementazione di un programma ICT per la gestione delle dogane	87
Figura 6: I sei elementi della modernizzazione delle ICT: fasi, attività comuni e risultati previsti.....	88
Figura 7: Il Digital Customs Maturity Model.....	96
Figura 8: Matrice di facilitazione e controllo.....	103
Figura 9: Matrice di Gestione della Conformità	105
Figura 10: La "Piramide della Gestione della Conformità Basata sul Rischio"	109

Lista tabelle

Tabella 1: Gli effetti delle politiche commerciali	38
Tabella 2: Il problema della coordinazione tra il paese 1 e il paese 2	55
Tabella 3: Entrate doganali come quota delle entrate fiscali in Paesi selezionati, 2001 (percentuale delle entrate fiscali totali).....	61
Tabella 4: Aliquote tariffarie riscosse per paesi selezionati per regione mondiale, 2001 (percentuale).....	63
Tabella 5: Stili di gestione della conformità	107

Introduzione

L'era della globalizzazione è contraddistinta da dinamiche economiche, politiche e sociali che hanno trasformato in modo radicale il contesto in cui le dogane operano. In particolare, l'era della globalizzazione è caratterizzata da un incremento delle interconnessioni tra gli stati, un aumento significativo degli scambi internazionali e dei flussi commerciali.

Le politiche commerciali e i regimi doganali hanno vissuto un'evoluzione significativa per adattarsi alla nuova realtà economica e sociale generata dalla globalizzazione che ha portato profonde trasformazioni a livello internazionale.

L'incremento e l'intensificazione del commercio internazionale ha generato nuove opportunità economiche per le imprese che hanno potuto raggiungere mercati esteri e per la promozione della crescita economica e lo sviluppo di nuovi posti di lavoro. Tuttavia, la globalizzazione ha creato nuove sfide soprattutto per la protezione degli interessi economici e per la sicurezza delle nazioni, ad esempio la contraffazione di prodotti, il contrabbando e il terrorismo.

Le politiche commerciali rappresentano uno strumento attraverso il quale i governi regolano il commercio internazionale come l'accesso ai mercati, le tariffe doganali, le quote di importazione ed esportazione, le norme e i regolamenti commerciali. Con la globalizzazione, tali politiche hanno vissuto un'evoluzione che ha come obiettivo quello di favorire la liberalizzazione degli scambi, la promozione dell'apertura dei mercati e la riduzione delle barriere commerciali. È possibile osservare tale evoluzione attraverso molteplici accordi di libero scambio stipulati da diverse nazioni con lo scopo di facilitare e agevolare gli scambi con partner commerciali ed eliminare o ridurre le tariffe doganali e le barriere non tariffarie.

La globalizzazione ha reso necessario un adattamento delle dogane alle nuove norme e regolamenti che governano gli scambi internazionali per agevolare la circolazione delle merci tra i diversi confini nazionali e garantire la conformità alle disposizioni commerciali. I regimi doganali sono stati rafforzati con l'obiettivo di garantire la sicurezza nazionale e affrontare le sfide presenti nel contesto globale.

Le dogane svolgono una funzione cruciale nel controllare il flusso delle merci attraverso i confini nazionali, garantire il rispetto delle politiche commerciali, degli standard richiesti e della sicurezza dei cittadini. In particolare, le dogane sono fondamentali per il

commercio internazionale e per la gestione dei flussi di beni, merci e persone. Esse svolgono un ruolo essenziale per prevenire l'ingresso di merci illecite, ad esempio armi, sostanze stupefacenti o materiali che possono costituire una minaccia per la sicurezza dei cittadini.

In sintesi, l'era della globalizzazione ha posto nuove opportunità ma anche nuove sfide per le dogane che hanno il compito di gestire flussi commerciali sempre più intensi, di adattarsi alle nuove politiche commerciali internazionali e allo stesso tempo garantire la sicurezza dei cittadini. I sistemi doganali rappresentano un elemento chiave per il management dei flussi commerciali internazionali e la tutela degli interessi nazionali.

Il presente elaborato ha come obiettivo quello di analizzare l'evoluzione delle dogane nell'era della globalizzazione esaminando le politiche commerciali e i regimi doganali per facilitare gli scambi commerciali internazionali e garantire la sicurezza delle frontiere. In particolare, tale ricerca ha l'obiettivo di rispondere alla seguente domanda di ricerca: "in che modo le politiche commerciali e i regimi doganali si sono evoluti nell'era della globalizzazione per facilitare gli scambi internazionali e garantire la sicurezza nazionale?"

Pertanto, la tesi esplorerà in che modo le politiche commerciali e i regimi doganali si sono evoluti per facilitare gli scambi internazionali e garantire la sicurezza nazionale. Attraverso la ricerca analizzerò le strategie adottate per favorire la liberalizzazione degli scambi, come la firma di accordi di libero scambio e l'armonizzazione delle norme commerciali. Esaminerò anche le misure di sicurezza implementate dai regimi doganali per proteggere i confini nazionali, come i controlli sulle merci, l'uso di tecnologie avanzate per l'individuazione di prodotti illeciti e l'adozione di normative più rigorose per garantire la sicurezza. Infine, valuterò gli effetti economici, sociali e politici di tali evoluzioni.

Attraverso un'analisi approfondita delle politiche commerciali e dei regimi doganali nell'era della globalizzazione, questa ricerca mira a fornire una visione comprensiva dei cambiamenti avvenuti e delle sfide da affrontare. Il miglioramento della comprensione di tali questioni è cruciale per sviluppare politiche commerciali e regimi doganali efficaci che bilancino gli interessi economici e la sicurezza nazionale, consentendo allo stesso tempo di sfruttare appieno i vantaggi generati dalla globalizzazione.

Questa tesi ha l'obiettivo di analizzare l'evoluzione delle dogane nell'era della globalizzazione, concentrandosi sul caso specifico dell'Italia. Lo scopo principale è quello di esaminare le politiche commerciali e i regimi doganali adottati dall'Italia per facilitare gli scambi commerciali internazionali e garantire congiuntamente la sicurezza dei cittadini.

Al fine di raggiungere questi obiettivi, verrà utilizzata una metodologia di ricerca approfondita e ben strutturata. La metodologia adottata in questa tesi sarà principalmente basata su un approccio di studio di caso. Sarà condotta un'analisi dettagliata delle politiche commerciali e dei regimi doganali implementati dall'Italia nel contesto della globalizzazione. Per ottenere una visione completa e accurata, saranno utilizzate diverse fonti di dati, tra cui documenti ufficiali, legislazioni, rapporti di organizzazioni internazionali e studi accademici.

In primo luogo, sarà condotta una ricerca bibliografica approfondita per acquisire una comprensione teorica solida delle dinamiche delle dogane nell'era della globalizzazione, nonché delle politiche commerciali e dei regimi doganali adottati dai paesi. Ciò consentirà di identificare i principali concetti, teorie e modelli concettuali pertinenti per l'analisi. Successivamente, saranno esaminate le politiche commerciali e i regimi doganali specifici adottati dall'Italia.

Infine, i risultati della ricerca saranno analizzati, interpretati e presentati in modo chiaro e coerente. Sarà fornita una valutazione critica delle politiche commerciali e dei regimi doganali dell'Italia, evidenziandone gli impatti, le sfide e le opportunità.

La scelta dell'Italia come caso di studio per questa ricerca è giustificata da diversi motivi che dimostrano l'importanza del contesto italiano nell'analisi dell'evoluzione delle dogane nell'era della globalizzazione.

In primo luogo, l'Italia è una delle maggiori economie mondiali e un membro attivo della comunità internazionale. La posizione geografica strategica, nel cuore del Mediterraneo, punto di connessione fra Europa, Nord Africa e Medio Oriente, fa sì che l'Italia sia interessata in modo significativo dai flussi commerciali internazionali e che svolga un ruolo fondamentale nel commercio globale. Pertanto, l'analisi delle politiche commerciali e dei regimi doganali adottati dall'Italia può fornire una prospettiva preziosa sulle sfide e le opportunità affrontate dai paesi in un contesto globale sempre più interconnesso.

In secondo luogo, l'Italia ha un patrimonio culturale di scambi commerciali internazionali molto ricco. Essendo un paese con una ricca tradizione di commercio e una presenza significativa nel settore manifatturiero. L'Italia ha sperimentato diverse fasi di evoluzione delle dogane nel corso degli anni. L'analisi di tali evoluzioni nel contesto italiano

può fornire una visione approfondita delle trasformazioni avvenute nel sistema doganale nel corso del tempo e delle lezioni apprese.

In aggiunta, l'Italia è un membro dell'Unione Europea (UE), ciò implica l'adozione di politiche commerciali e regimi doganali armonizzati alle norme e regolamenti dell'UE. Ciò consentirà di comprendere come l'Italia si inserisce in un contesto più ampio di cooperazione commerciale e doganale, non solo a livello nazionale ma anche all'interno del mercato unico europeo.

Le sfide affrontate dall'Italia, come la gestione di flussi commerciali intensi, l'afflusso di migranti e la lotta contro il contrabbando e la contraffazione rappresentano importanti questioni di interesse nazionale e richiedono politiche e regimi doganali adeguati in modo da garantire la sicurezza delle frontiere e parallelamente promuovere gli scambi commerciali europei e internazionali. Pertanto, lo studio del caso italiano può offrire spunti preziosi per comprendere come affrontare tali sfide e sviluppare soluzioni efficaci.

Infine, la scelta di questo caso di studio e, in particolare, dell'argomento della tesi sono giustificati da una combinazione di motivazioni accademiche e personali, che si intrecciano in modo significativo. La mia decisione di approfondire lo studio delle dogane deriva da un coinvolgimento personale nel settore. Ho avuto l'opportunità di svolgere un tirocinio presso Spediporto che mi ha fornito una visione diretta del funzionamento delle operazioni doganali, delle sfide operative e delle dinamiche del commercio internazionale. Inoltre, attualmente lavoro presso l'International Custom Service (gruppo Custom Support), dove ho l'opportunità di osservare le implicazioni pratiche delle politiche commerciali e dei regimi doganali nel contesto delle attività portuali.

Queste esperienze personali hanno contribuito a suscitare un profondo interesse per il tema delle dogane nell'era della globalizzazione e hanno fornito una motivazione personale per approfondire la ricerca su questo argomento. La mia esperienza pratica mi ha permesso di comprendere le sfide e le opportunità che le dogane devono affrontare nella gestione dei flussi commerciali internazionali.

La tesi verrà strutturata in quattro capitoli distinti, ognuno dei quali affronterà specifici aspetti legati all'evoluzione delle dogane nell'era della globalizzazione. Di seguito viene fornita una panoramica della struttura della tesi.

Il primo capitolo fornirà una definizione chiara e accurata del concetto di “dogane” nel contesto del commercio internazionale e della regolamentazione delle frontiere. Saranno

spiegate le funzioni principali delle dogane, tra cui il controllo delle merci, l'applicazione delle normative commerciali, la riscossione delle tasse doganali e la gestione dei rischi. Verranno presentate teorie e modelli concettuali pertinenti per comprendere l'evoluzione delle dogane nell'era della globalizzazione, fornendo una base teorica solida per rispondere alla domanda di ricerca.

Il secondo capitolo si focalizzerà su un'analisi approfondita della trasformazione delle dogane nell'era della globalizzazione. Partendo dall'esplorazione delle nuove dinamiche commerciali e delle sfide globali generate dalla globalizzazione, il capitolo si concentrerà sull'importanza fondamentale della diagnosi come base per riforme doganali efficaci. Il capitolo esaminerà le strategie di riforma con un focus sugli approcci innovativi che hanno dimostrato di migliorare l'efficienza e la trasparenza delle operazioni doganali. Sarà messo in evidenza il ruolo cruciale delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) nella modernizzazione delle dogane, mostrando come queste soluzioni possano rivoluzionare le procedure doganali, migliorare la collaborazione internazionale e garantire la conformità alle normative. Il capitolo fornirà una panoramica delle sfide che le dogane devono affrontare nell'era della globalizzazione.

Il terzo capitolo si concentrerà sull'analisi dettagliata delle politiche commerciali e dei regimi doganali adottati dall'Italia nel contesto dell'evoluzione delle dogane. Questo capitolo fornirà una panoramica approfondita delle politiche, delle strategie e delle sfide specifiche affrontate dalle dogane italiane, offrendo una prospettiva chiara e dettagliata del ruolo svolto dall'Italia nel contesto internazionale.

Il quarto capitolo fornirà una panoramica generale della tesi analizzando i risultati ottenuti dallo studio del caso specifico. Inoltre, verrà sottolineata l'importanza di valutare gli impatti di tali politiche e verranno forniti dei suggerimenti per ricerche future in questo campo.

In conclusione, questa tesi si baserà su un'analisi approfondita delle politiche commerciali e dei regimi doganali nell'era della globalizzazione. Attraverso una valutazione integrata degli impatti e delle sfide, si cercherà di comprendere l'evoluzione delle dogane e di fornire raccomandazioni per migliorare l'efficacia e la sostenibilità dei regimi doganali nel contesto globale.

Capitolo 1

QUADRO CONCETTUALE E TEORICO SULLE DOGANE NELL'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE

1.1 Introduzione

Nel contesto del commercio internazionale e della regolamentazione delle frontiere, le dogane svolgono un ruolo fondamentale nel facilitare gli scambi commerciali, garantendo la conformità alle norme commerciali internazionali e alle politiche commerciali dei singoli paesi.

Nel presente capitolo esaminerò il concetto di “dogane” e le funzioni principali, nonché il ruolo cruciale nella regolamentazione del commercio internazionale e la gestione dei rischi.

Nel capitolo verrà fornita una definizione chiara e accurata del concetto di “dogane”, una panoramica storica sullo sviluppo delle dogane e saranno esaminate le diverse funzioni svolte dalle dogane. In aggiunta, verrà spiegato come le dogane svolgano un ruolo chiave nella sicurezza nazionale, nella tutela dei diritti dei consumatori, nella salvaguardia della salute pubblica e dell'ambiente.

Saranno illustrati i concetti di politiche commerciali, tra cui le tariffe doganali, le quote di importazione, gli accordi di libero scambio e politiche di facilitazione degli scambi.

Saranno analizzati i principali modelli teorici, includendo i modelli economici classici di David Ricardo e Heckscher e Ohlin, l'iceberg model di Samuelson, la New Trade Theory, la New New Trade Theory e i Supply Chain models. Inoltre, verrà approfondito il concetto di facilitazione del commercio chiarendo i principali motivi per il quale le dogane possano beneficiare dalla sua implementazione.

Sarà inoltre spiegato come la cooperazione internazionale sia collegata al contesto delle dogane, approfondendo l'impatto delle procedure doganali inefficienti e della facilitazione del commercio sul benessere. In aggiunta, saranno analizzati i problemi di coordinamento e l'adozione del Trade Facilitation Agreement (TFA).

Il capitolo concluderà evidenziando come l'applicazione dei concetti teorici e l'analisi delle funzioni delle dogane, delle politiche commerciali e dei modelli concettuali aiuteranno a comprendere l'evoluzione delle dogane nell'era della globalizzazione. Sarà chiarito come

queste tematiche siano rilevanti per la risposta alla domanda di ricerca e come contribuiranno a sviluppare una visione completa della modernizzazione delle dogane nel contesto globale.

1.2 Definizione del concetto di “dogana” e cenni storici

Per comprendere appieno l'importanza delle dogane nell'era della globalizzazione è necessario fornire una definizione chiara, diretta e accurata di questo concetto. Da tempi antichi, le autorità governative hanno adottato un approccio volto a imporre tasse sulle merci che si spostano da un luogo all'altro, sia all'entrata che all'uscita dal proprio territorio.

Pietro Maniscalco (2022: p.5) afferma che: “I significati di dogana e tariffa doganale, come vengono oggi universalmente accettati, trovano origine storica dopo la caduta dell'Impero Romano e si riferiscono a parole arabe (dogana a “diwani” e tariffa a “tarif”) per descrivere il luogo fisico dove pagare il tributo ad un funzionario incaricato dal governo locale, comodamente seduto sul divano o poltrona, che stabiliva l'importo della tariffa doganale in funzione del valore e del peso delle merci.”

Pertanto, il termine "dogana" sembra avere origini nel termine medio-orientale di "diwan". Questo termine era usato per descrivere sia l'apparato amministrativo e contabile dello Stato, incaricato di riscuotere tasse e tributi sulle merci provenienti da altri Paesi, sia il mobile su cui si sedeva il funzionario responsabile durante la riscossione di queste gabelle.

Nel corso dei grandi cambiamenti politici ed economici avvenuti nel corso della storia, la politica doganale ha svolto un ruolo cruciale negli scambi economici tra le nazioni. Molte delle esplorazioni geografiche e conflitti passati hanno avuto origine da controversie legate alle questioni doganali.

Le prime tracce storiche di un'organizzazione o di un ufficio simile alle dogane attuali risalgono a circa 2500 anni fa nell'antica Grecia. I mercanti che importavano merci di notevole valore da paesi remoti erano soggetti al pagamento di dazi in base al valore attribuito a tali merci.

Analogamente, nell'antica Roma, si diffuse presto la pratica di imporre tasse sulle merci provenienti da varie regioni dell'impero. Le tassazioni imposte non avevano lo scopo di protezionismo, ma erano finalizzate a generare entrate per lo stato. I ricchi mercanti spesso erano disposti a pagare tali tasse per guadagnarsi il favore dei governanti e per favorire ulteriormente le loro attività commerciali, anche se talvolta queste non erano del tutto lecite.

Maniscalco (2022: p. 5) afferma che: “In epoca romana, la riscossione delle tariffe doganali veniva data in appalto ai pubblicani che erano Cavalieri, una classe intermedia fra il Senato e il popolo che li temeva molto per la loro funzione anche di carattere giurisdizionale, capace di infliggere oltre alle pene pecuniarie anche le pene relative alla privazione della libertà e alla pena capitale in caso di contrabbando di grandi dimensioni.”

In aggiunta, Maniscalco (2022: p. 6) dichiara che: “Alla caduta dell’Impero Romano, nel bacino del Mar Mediterraneo, molti stati e staterelli proseguirono sulle tracce segnate dai Romani in materia di imposizione fiscale e doganale fino ad arrivare al periodo post primo millennio in cui le Repubbliche Marinare, da una parte, e i Normanni dall’altra caratterizzarono un nuovo modo di procedere nella individuazione dei dazi e delle gabelle, ma principalmente, fu dato molto risalto alle esenzioni doganali delle merci che in entrata o in uscita riguardavano alcuni ceti e categorie di operatori commerciali e non, molto vicini alla corte di chi governava.”

Durante il periodo medievale, caratterizzato da un'elevata frammentazione degli Stati, dei feudi, dei regni e persino dei singoli castelli, l'uso di riscuotere tasse, tributi o pedaggi per il semplice passaggio dei mercanti e delle loro merci attraverso determinati territori si diffuse. Ogni autorità locale riscuoteva queste tasse secondo i propri metodi e regolamenti, spesso ponendo maggiore enfasi sulla quantità di denaro raccolta piuttosto che su criteri di equità e giustizia.

Nel corso della seconda metà del XVIII secolo, in Italia sono state introdotte le prime dogane in concomitanza con l'avvento della rivoluzione industriale. Durante quel periodo, si riconobbe l'importanza di proteggere le industrie nazionali in crescita.

Di conseguenza, fu istituito un organismo di natura pubblica responsabile del controllo delle merci in entrata e in uscita dal territorio nazionale. Venne introdotto un sistema di classificazione delle merci che permetteva di identificarle singolarmente e di applicare tasse all'importazione o all'esportazione. Questo sistema era finalizzato a regolare gli scambi commerciali, ostacolando o incentivando a seconda delle circostanze per le merci in entrata o in uscita.

Parallelamente all'istituzione di organi doganali simili a quelli attuali, emerse la necessità di stipulare accordi, patti e trattati tra diverse nazioni al fine di ridurre o eliminare le tasse su determinati tipi di merci.

Le tassazioni, comunemente note come dazi, iniziarono a influenzare le politiche economiche e industriali, creando regioni specializzate nel commercio transfrontaliero e nella produzione di beni specifici. Queste regioni erano spesso favorite da fattori climatici, ambientali o dalla disponibilità di risorse naturali, come minerali, animali o vegetali.

Prima e dopo le due guerre mondiali, si assistette a un crescente sviluppo degli accordi e dei trattati tra le nazioni di tutto il mondo. Durante lo scoppio della seconda guerra mondiale, fu applicata la legge di guerra¹ che vietava l'importazione e il transito di merci provenienti da paesi nemici nel territorio dello Stato e nelle zone occupate. Allo stesso modo, veniva vietata l'esportazione e il transito di merci destinate ai paesi nemici.

Le misure adottate durante il periodo in cui si delineavano le alleanze tra i Paesi coinvolti nella seconda guerra mondiale furono consolidate nel Decreto Ministeriale del 6 marzo 1942. Alla fine della guerra, l'Italia si trovava in una situazione di totale prostrazione e dipendenza dall'aiuto americano.

La lenta ripresa economica della seconda metà degli anni quaranta fu caratterizzata dal contemporaneo miglioramento del commercio internazionale. Tra il 1947 e il 1949, furono stipulati 115 trattati commerciali principalmente per regolare i divieti e i pagamenti. Durante quel periodo, grazie all'influenza degli Stati Uniti d'America, si assistette a una ricostruzione economica su scala globale. Tale strategia era stata elaborata durante la conferenza monetaria di Bretton Woods e si accompagnava a una progressiva liberalizzazione del commercio mondiale. Gli Stati Uniti favorirono anche la fine degli imperi coloniali britannico e francese, aprendo così la strada a un periodo di internazionalizzazione e globalizzazione dei rapporti commerciali.

In questo contesto, le ragioni e l'importanza degli accordi commerciali bilaterali furono superate e iniziò un'era di ampi accordi multilaterali volti allo sviluppo e alla liberalizzazione del commercio internazionale. Il primo di questi organismi fu l'International Trade Organization (ITO), che operava sotto l'egida delle Nazioni Unite (ONU) e anticipava la creazione del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

L'iniziativa per la creazione di un'organizzazione internazionale per la regolamentazione degli scambi commerciali con una prospettiva liberista fu presa dagli Stati Uniti d'America. Venne proposto un "Progetto di carta per un'organizzazione internazionale del commercio", che portò alla Conferenza dell'Avana nel 1947. Durante questa conferenza,

¹ Regio Decreto n. 1415 dell'8.7.1938.

emersero notevoli divergenze tra i Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, che alla fine portarono alla mancata ratifica del progetto.

Tuttavia, nello stesso anno a Ginevra, si raggiunse un accordo plurilaterale ristretto al solo ambito doganale, dando così vita al GATT. L'Accordo Generale, firmato da 23 Paesi, entrò in vigore nel 1948. Il GATT aveva come obiettivi principali la diminuzione delle tariffe doganali, la rimozione delle restrizioni quantitative e l'applicazione generalizzata della clausola di nazione più favorita.

L'idea e l'implementazione della cooperazione per lo sviluppo economico e sociale furono integrate nello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco nel 1946.

Le iniziative concrete dell'ONU in questo ambito non si limitarono alla creazione del GATT, ma compresero anche l'organizzazione della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD), che si tenne per la prima volta a Ginevra nel 1964. Da queste periodiche sessioni scaturirono una serie di accordi internazionali sul commercio di prodotti di base come grano, zucchero, cacao, caffè, olio d'oliva e gomma.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, c'era un forte bisogno di istituire un'organizzazione che facilitasse gli scambi commerciali tra gli Stati europei. Così, nel 1948, nacque l'Organizzazione di Cooperazione Economica Europea (OECE), che comprendeva inizialmente 17 Stati europei, con gli Stati Uniti d'America come membro associato.

L'OECE istituì un comitato di studi con il compito di preparare proposte per l'istituzione di unioni doganali basate sulla condivisione di un linguaggio tecnico-merceologico e di metodi di tassazione. Tuttavia, tali progetti non furono realizzati e l'OECE si concentrò principalmente sull'eliminazione delle restrizioni quantitative e sulla facilitazione del regolamento multilaterale dei pagamenti, lasciando il campo strettamente doganale all'azione del GATT.

Nel 1950, fu emesso un "Codice di liberazione" e fu firmato un accordo che portò alla creazione dell'Unione Europea dei Pagamenti. L'istituzione del GATT., della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), del MEC (Mercato Comune Europeo) e dell'EFTA (Associazione Europea di Libero Scambio) superò i progetti dell'OECE., che nel 1960 si trasformò nell'Organizzazione di Cooperazione e Sviluppo Economico (OCSE).

Questa struttura, che non era più limitata all'Europa, si aprì all'adesione di altre nazioni, tra cui gli Stati Uniti d'America, il Canada, il Giappone, l'Australia e la Nuova Zelanda. Tuttavia, nella sua forma precedente, l'organizzazione riuscì a concludere tre

importanti convenzioni doganali: la Convenzione per la creazione del Consiglio di Cooperazione Doganale, la Convenzione sulla nomenclatura per la classificazione delle merci e la Convenzione sul valore. Queste convenzioni furono tutte firmate a Bruxelles nel 1951.

L'Italia si unì a tutte queste associazioni diventandone parte integrante, aprendo così la strada a una graduale liberalizzazione della sua politica commerciale. Questo cambiamento si manifestò principalmente nella seconda metà degli anni '50, in coincidenza con l'adesione al Trattato di Roma. Tuttavia, la Tariffa doganale, adottata con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 453 del 8 luglio 1950 su proposta del Ministro Vanoni, conservava ancora una natura protezionistica come strumento di politica doganale.

Fin dalle prime fasi di attuazione della nuova Tariffa doganale, furono necessari alcuni adattamenti. Il sistema di dazi specifici fu sostituito da dazi ad valorem, e insieme alle successive riduzioni tariffarie e all'ampia adesione ai dazi convenzionali derivanti dai trattati firmati dall'Italia, la Tariffa doganale assunse un carattere liberista. I nuovi dazi erano significativamente inferiori ai dazi specifici soppressi e coprivano una vasta gamma di prodotti, tra cui quelli esenti, agevolati o soggetti a riduzione tariffaria.

Come suggerisce ADM (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli): “L’abbassamento dell’incidenza daziaria era conseguenza della politica economica adottata dal Governo e metteva in evidenza il mutato carattere dei dazi doganali, che avevano perduto molto della tradizionale funzione fiscale per adempiere a più complessi compiti di politica economica e sociale.”²

Il 25 marzo 1957, a Roma, venne firmato il Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea tra il Regno del Belgio, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Granducato del Lussemburgo e il Regno d'Olanda. Questo trattato stabiliva la creazione di un mercato comune, che si basava su tre obiettivi principali:

- 1) L'eliminazione delle barriere doganali tra gli Stati membri;
- 2) La rimozione delle restrizioni quantitative tra gli stessi Stati;
- 3) L'adozione di una Tariffa doganale comune nei confronti degli altri Paesi.

²https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/521330/storiadogane_17febb2011.pdf/0ac572f3-20f8-40ab-8fb6-bdb94fc54cca

È di fondamentale importanza riportare integralmente i principi che hanno ispirato il Trattato stesso contenuti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea: “[...] Determinati a porre le fondamenta di un’unione sempre più stretta tra popoli europei; decisi ad assicurare mediante un’azione comune il progresso economico e sociale dei loro Paesi, eliminando le carenze che dividono l’Europa; assegnando ai loro sforzi per scopo essenziale il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli; solleciti di rafforzare l’unità delle loro economie e di assicurare lo sviluppo armonioso, riducendo le disparità fra le differenti regioni ed il ritardo di quelle meno favorite, desiderosi di contribuire, grazie a una politica commerciale comune, alla soppressione progressiva delle restrizioni agli scambi internazionali, nell’intento di confermare la solidarietà che lega l’Europa ai paesi d’oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello statuto delle Nazioni Unite, [...] determinati a promuovere lo sviluppo del massimo livello possibile di conoscenza nelle popolazioni attraverso un ampio accesso all’istruzione e attraverso l’aggiornamento costante [...]”³

Il 1° luglio 1968, con l’entrata in vigore della Tariffa doganale comune (TDC)⁴, vennero eliminate tutte le barriere tariffarie residue negli scambi tra i Paesi membri della Comunità Economica Europea. Inoltre, vennero abolite le restrizioni quantitative ancora esistenti, portando così alla piena realizzazione dell’unione tariffaria tra i sei firmatari del Trattato di Roma. Questo rappresentò il primo passo verso la creazione dell’unione doganale, garantendo la libera circolazione delle merci tra i Paesi membri.

Le Tariffe doganali italiane adottate durante il periodo che va dalla firma del Trattato di Roma all’emanazione della prima Tariffa Comunitaria riflettevano chiaramente il rispetto delle scadenze previste per la riduzione dei dazi nel commercio all’interno della Comunità Europea, nonché gli impegni presi nelle trattative multilaterali del GATT per la riduzione delle tariffe.

In aggiunta, ADM afferma che: “Sotto l’aspetto tecnico [...] assume particolare rilievo l’azione del Consiglio di Cooperazione doganale⁵ che ha permesso la realizzazione di una nuova nomenclatura per la classificazione delle merci, sulla quale è stata redatta la vigente

³ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>

⁴ Emanata con Regolamento C.E.E. n. 950 del 28.6.1968.

⁵ Il Consiglio di Cooperazione doganale ha subito una trasformazione che lo ha portato a diventare l’Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO).

Tariffa Doganale Comunitaria, emanata con Regolamento Comunitario n. 3816/86 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1988”

In linea con la politica del World Trade Organization (WTO)⁶, l'Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO) si impegna a promuovere l'armonizzazione delle pratiche doganali e lo sviluppo di questioni legate alla legislazione, alla nomenclatura e al valore delle merci. Attualmente, il WCO si concentra su programmi di formazione condivisi e sulla riforma e modernizzazione delle dogane (RMD).

A livello globale, l'OMD ha implementato un sistema di scambio di informazioni chiamato CEN (Customs Enforcement Network) nel 2001, che collega tutte le amministrazioni doganali tramite i RILO (Regional Intelligence Liaison Office). L'orientamento generale della politica doganale mondiale nel secondo dopoguerra è fortemente orientato al liberalismo, con l'obiettivo di promuovere il commercio globale.

L'esempio europeo rappresentato dalla CECA e dalla CEE ha ispirato realizzazioni simili in altre parti del mondo. Negli ultimi quarant'anni, sono state istituite numerose unioni economiche, unioni doganali e aree di libero scambio, tra cui l'EFTA, il LAFTA (Associazione Latino-Americana di Libero Scambio), l'ALADI (l'Associazione Latino-Americana di integrazione economica), il COMECON (il Consiglio di Mutua Assistenza Economica), il CACM (il Mercato Comune dell'America Centrale) e la CARICOM (la Comunità Economica Caraibica).

In aggiunta ai sopracitati accordi è possibile evidenziare la stipulazione di ulteriori accordi di notevole importanza che hanno permesso la formazione di gruppi di paesi come il NAFTA (North American Free Trade Agreement [Accordo Nord Americano per il libero scambio]), l'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations [Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico]) e il SACU (Southern African Customs Union [Unione doganale dell'Africa meridionale]).

I diversi accordi stipulati hanno dato la possibilità di stabilire normative uniformi per il traffico di merci e il commercio al fine di controllare il movimento delle merci. Ciò include sia aspetti fiscali che misure di protezionismo all'interno dei confini dello Stato o del gruppo di Stati aderenti.

⁶ Il GATT è stato creato nel 1947 con l'obiettivo di promuovere il commercio internazionale attraverso la riduzione dei dazi doganali e di altre barriere commerciali tra i paesi membri. Nel corso degli anni, il GATT ha svolto un ruolo significativo nel facilitare i negoziati commerciali globali e nel promuovere la cooperazione economica internazionale. Tuttavia, nel 1995, il GATT è stato sostituito dalla WTO.

In conformità ai principi applicati in Italia, così come in Europa e nel resto del mondo, il territorio di uno Stato è definito dalla "linea doganale", una linea immaginaria che si estende lungo il litorale marittimo e attraverso i confini interni con gli altri Stati. La linea doganale rappresenta il punto in cui vengono effettuati i controlli doganali e dove sono situati gli uffici doganali.

Anche le sfide nell'effettuare controlli rigorosi ed efficaci da parte delle autorità di vigilanza hanno contribuito alla stipula degli accordi menzionati in precedenza. Tali accordi hanno progressivamente contribuito ad abbattere le barriere di confine, consentendo una completa libertà nei traffici e negli scambi commerciali tra gli Stati aderenti a specifici gruppi (come l'Unione Europea e i paesi del NAFTA). Ciò ha favorito i flussi commerciali e stimolato lo sviluppo delle economie coinvolte.

1.3 Le funzioni e il ruolo cruciale delle dogane

Per garantire il raggiungimento dell'obiettivo della tesi e fornire una risposta completa alla domanda di ricerca, è fondamentale condurre un'analisi approfondita sulle funzioni e il ruolo delle dogane. Questa analisi fornirà una base solida per comprendere appieno il contesto delle dogane nell'ambito del commercio internazionale. Inoltre, consentirà di esaminare le sfide e le opportunità che le dogane affrontano come regolatori delle frontiere.

Le dogane, tradizionalmente, svolgono il ruolo di attuare diverse politiche di gestione delle frontiere per conto di diverse agenzie governative. Queste politiche includono ambiti quali la riscossione delle entrate, la conformità e la facilitazione del commercio, l'interdizione di sostanze illecite, la protezione del patrimonio culturale e l'applicazione delle leggi sulla proprietà intellettuale.

Tuttavia, il ruolo delle dogane ha subito significative trasformazioni a causa dell'effetto della globalizzazione. Ciò riflette il cambiamento del contesto operativo delle autorità doganali e le priorità dei governi. Le responsabilità delle amministrazioni doganali variano da paese a paese e vengono spesso riviste e modificate per adattarsi a un sistema in costante evoluzione.

Tradizionalmente, le dogane sono state principalmente responsabili della riscossione dei dazi sulle merci oggetto di scambi internazionali, tra cui l'imposta sul valore aggiunto (IVA) e le accise.

Nei paesi in via di sviluppo e meno sviluppati, i dazi sulle importazioni e le relative imposte rappresentano una significativa fonte di entrate nazionali. Secondo David Widdowson (2007: p. 31), l'obiettivo principale delle autorità doganali, in tali paesi, è la riscossione delle entrate.

Al contrario, nei paesi sviluppati, dove le entrate statali non dipendono in modo significativo dalle importazioni, il focus delle dogane è principalmente sulla protezione delle frontiere. In questi contesti, si presta particolare attenzione all'attuazione di divieti e restrizioni all'importazione e all'esportazione. L'attuale tendenza verso il libero scambio internazionale e le preoccupazioni legate al terrorismo internazionale hanno fatto emergere la sicurezza delle frontiere come una priorità. Le dogane svolgono un ruolo fondamentale nel contesto del commercio internazionali, agendo come guardiani delle frontiere e facilitando il movimento sicuro e regolare delle merci tra i diversi paesi.

Difatti, una delle principali funzioni delle dogane è il controllo e la sicurezza delle merci che attraversano le frontiere. Esse svolgono un ruolo essenziale nella prevenzione del contrabbando, dell'importazione di merci illegali e della protezione dei cittadini. Attraverso l'impiego di tecniche e tecnologie di ispezioni avanzate, come i raggi X e i controlli a campione, le dogane sono in grado di ispezionare, individuare e sequestrare merci illecite e pericolose, contribuendo così a preservare la sicurezza e la salute pubblica.

Come già anticipato, le dogane sono anche responsabili della riscossione dei dazi e delle tariffe applicate sulle merci importate ed esportate. Tali imposte sono essenziali per la generazione di entrate per lo Stato che possono essere impiegate per incentivare determinati settori dell'economia nazionale o per regolare il commercio con specifici paesi. Le dogane hanno il ruolo di valutare il valore delle merci, applicare le tariffe corrette in base alle normative vigenti e garantire il rispetto delle leggi fiscali.

In aggiunta, le dogane svolgono una funzione cruciale nell'assicurare la conformità normativa delle merci. Esse si assicurano che le merci in transito rispettino tutte le normative e i regolamenti sia del paese di esportazione che di quello di importazione. Le aziende che operano nel commercio internazionale devono presentare una serie di documenti, ad esempio le fatture, i documenti di trasporto e le dichiarazioni doganali, con l'obiettivo di dimostrare la conformità delle merci e facilitare così il loro transito attraverso le frontiere. Pertanto, le dogane hanno il compito di verificare l'esattezza e l'autenticità di tali documenti in modo da garantire che il commercio avvenga in modo lecito e regolare.

Oltre al controllo e alla sicurezza, le dogane svolgono un ruolo chiave nella facilitazione del commercio internazionale. Le dogane hanno come obiettivo quello di facilitare e semplificare le procedure e ridurre gli ostacoli burocratici che possono rallentare i flussi commerciali collaborando con le parti interessate, come gli operatori economici e le autorità di regolamentazione.

Spesso vengono implementati una serie di programmi e iniziative, come il "Valore in dogana anticipato" o i "Corridoi verdi", per rendere più efficienti le operazioni doganali e facilitare ulteriormente il movimento delle merci.

Il “Valore in dogana anticipato”⁷, determinato dall’articolo 70 (1)⁸ del Codice Doganale dell’Unione (CDU) afferma che: “La base primaria per il valore in dogana delle merci è il valore di transazione, cioè il prezzo effettivamente pagato o da pagare per le merci quando sono vendute per l'esportazione verso il territorio doganale dell'Unione, eventualmente adeguato.”

Inoltre, l’articolo 70 (2)⁹ dichiara che: “Il prezzo effettivamente pagato o da pagare è il pagamento totale che è stato o deve essere effettuato dal compratore nei confronti del venditore, o dal compratore a una terza parte, a beneficio del venditore, per le merci importate, e comprende tutti i pagamenti che sono stati o devono essere effettuati, come condizione della vendita delle merci importate.”

Tale iniziativa mira a facilitare il commercio internazionale e accelerare il processo di sdoganamento delle merci attraverso l’anticipazione e la comunicazione preventiva del valore delle merci alle autorità doganali prima del loro arrivo alla frontiera. Attraverso il Valore in dogana anticipato, gli operatori economici possono fornire informazioni complete e accurate sul valore delle merci in anticipo, consentendo così alle autorità doganali di effettuare delle valutazioni preliminare e accelerare lo sdoganamento all’arrivo delle merci.

Allo stesso modo, i “Corridoi verdi” o “Fast Corridor” rappresentano un’importante iniziativa per semplificare e accelerare le procedure legate al commercio internazionale riducendo la burocrazia e i ritardi alla consegna.

⁷ Secondo l’articolo 70 (1) del CDU, il valore in dogana delle merci si basa sul concetto di valore di transazione. Questo valore rappresenta il prezzo pagato o da pagare per le merci quando vengono vendute per l’esportazione verso il territorio doganale dell’Unione. In sintesi, il valore in dogana corrisponde al costo reale delle merci al momento della loro vendita per l’importazione nell’Unione Europea, tenendo conto di eventuali adattamenti necessari.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0952&from=LT>

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0952&from=LT>

Difatti, i corridoi verdi hanno lo scopo di facilitare il transito rapido e l'entrata o l'uscita di merci che soddisfano requisiti specifici legati alla conformità e alla sicurezza. Tali requisiti possono includere la registrazione preventiva delle informazioni sulle merci, l'adozione di procedure semplificate per la presentazione dei documenti doganali e l'utilizzo di tecnologie per monitorare le merci.

Come afferma ADM: “Nel quadro dei piani strategici dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per il rilancio della competitività del sistema portuale e logistico nazionale sono stati individuati nuovi processi basati su infrastrutture immateriali, sull’impiego di nuove tecnologie, sul tracciamento elettronico delle merci per la semplificazione del ciclo import/export e la decongestione degli spazi portuali.”¹⁰

I corridoi verdi richiedono una continua collaborazione fra le dogane, gli operatori economici e altre parti interessate, ad esempio le autorità di regolamentazione e i fornitori di servizi logistici.

Ciò offre dei vantaggi sia per le imprese che per le autorità doganali grazie ad una spedizione più rapida delle merci che favorisce la competitività, il commercio sostenibile e la globalizzazione sia delle dogane che delle economie globali.

Il Valore in dogana anticipato e i corridoi verdi offrono diversi vantaggi sia per le imprese coinvolte nel commercio internazionale che per le autorità doganali. Tra questi vantaggi è possibile evidenziare:

1. La riduzione dei tempi di attesa: attraverso la comunicazione in anticipo del valore delle merci, il processo di sdoganamento può essere avviato prima dell'arrivo delle merci. Ciò riduce in modo significativo i tempi di attesa alle dogane, permettendo così un movimento più rapido delle merci. In aggiunta, con i corridoi verdi si adottano delle procedure semplificate, prenotazioni anticipate e viene data la priorità alle merci conformi permettendo così il transito più rapido.
2. Una pianificazione precisa: conoscendo in anticipo il valore delle merci e ottenendo un'approvazione preventiva, le imprese possono pianificare in modo più accurato i tempi di consegna e ridurre i rischi legati a possibili interruzioni nella catena di approvvigionamento;
3. Più efficienza operativa: tali misure consentono un'elaborazione più rapida delle merci da parte delle autorità doganali, grazie alla valutazione preventiva dei

¹⁰ <https://www.adm.gov.it/portale/dogane/operatore/ecustoms-aida/progetti-aida/fast-corridor>

documenti e delle informazioni. Ciò permette la riduzione di verifiche e ispezioni aggiuntive rendendo più semplice il processo di sdoganamento;

4. La riduzione dei costi: queste iniziative sono in grado di ridurre i tempi di attesa e semplificare le procedure doganali. Ciò contribuisce a ridurre i costi legati alle operazioni commerciali, come il magazzinaggio, i ritardi nelle consegne e le spese legate alla conformità;
5. Una maggiore conformità e sicurezza: le imprese possono lavorare a stretto contatto con le autorità doganali assicurandosi che i documenti e le informazioni siano corrette e conformi alle normative doganali. Ciò riduce il rischio di violazione delle norme doganali, garantisce una maggiore conformità e riduce le sanzioni legate alla non conformità. Tali misure promuovono una maggiore sicurezza attraverso l'impiego di tecnologie avanzate di monitoraggio e ispezioni delle merci.
6. La riduzione della burocrazia: tali misure hanno l'obiettivo di semplificare le procedure doganali riducendo così la burocrazia e gli ostacoli che possono rallentare l'entrata o l'uscita delle merci.

Questi vantaggi contribuiscono ad incrementare l'efficienza operativa, a ridurre i costi e promuovere la conformità e la sicurezza creando un ambiente più favorevole alle imprese che operano a livello internazionale. Inoltre, queste misure rendono il commercio internazionale più fluido ed efficiente.

Per comprendere appieno il ruolo delle dogane e la loro evoluzione è possibile osservare il Regolamento UE 952/2013¹¹.

Il Regolamento UE 952/2013 (16) che istituisce il codice doganale dell'Unione afferma che: “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. La normativa doganale dovrebbe pertanto riflettere la nuova realtà economica e la nuova dimensione del ruolo e del compito delle dogane.”

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952>

Ciò sottolinea l'importanza del ruolo delle dogane nell'evoluzione del commercio internazionale e nel raggiungimento degli obiettivi del mercato interno dell'Unione Europea.

In aggiunta, è possibile capire che le dogane svolgono un ruolo chiave nell'agire come guardiani delle frontiere, nel garantire e facilitare la libera circolazione delle merci e assicurarsi che esse soddisfino le norme dell'Unione.

Le dogane, grazie alla loro funzione di controllo, sicurezza e conformità, contribuiscono a ridurre gli ostacoli al commercio internazionale consentendo il flusso di merci tra paesi. Il ruolo delle dogane nel garantire la sicurezza è diventato sempre più cruciale nell'attuale contesto globale. Esse sono essenziali per prevenire il contrabbando, la circolazione di merci illecite e proteggere i cittadini.

L'articolo 3 paragrafo 1 del Regolamento UE 952/2013 stabilisce il ruolo delle autorità doganali nell'ambito del commercio internazionale dell'Unione Europea e i loro obiettivi: "Le autorità doganali hanno la responsabilità primaria della supervisione degli scambi internazionali dell'Unione in modo da contribuire al commercio leale e libero, all'attuazione degli aspetti esterni del mercato interno, della politica commerciale comune e delle altre politiche dell'Unione comuni riguardanti il commercio e alla sicurezza dell'intera catena logistica. Le autorità doganali mettono in atto misure intese in particolare ai seguenti obiettivi:

- a) tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri;
- b) tutelare l'Unione dal commercio sleale e illegale sostenendo nel contempo le attività commerciali legittime;
- c) garantire la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti nonché la tutela dell'ambiente, ove necessario in stretta cooperazione con altre autorità, e
- d) mantenere un equilibrio adeguato fra i controlli doganali e l'agevolazione degli scambi legittimi."

In sostanza, questo articolo è fondamentale perché evidenzia i compiti principali delle autorità doganali ossia facilitare il commercio internazionale, promuovere la lealtà e la libertà negli scambi, garantire la conformità alle norme e promuovere la sicurezza sia per i cittadini che per l'ambiente.

Giovanni De Mari, Presidente del Consiglio Nazionale Spedizionieri Doganali afferma che: "Il compito delle dogane in futuro sarà sempre più quello di garantire la velocità dei flussi commerciali attraverso controlli mirati ed efficaci contrastando i traffici illeciti e

allo stesso tempo garantendo la sicurezza delle frontiere attraverso una opportuna opera di prevenzione.”

La vera sfida che le dogane di tutto il mondo affrontano oggi è trovare un equilibrio tra la facilitazione del commercio e la garanzia della sicurezza nel territorio, due obiettivi apparentemente incompatibili.

In conclusione, le dogane svolgono un ruolo essenziale e la loro funzione è quella di agevolare il commercio internazionale, bilanciando la necessità di garantire la sicurezza e la conformità normativa, ma allo stesso tempo facilitando la fluidità del traffico delle merci tra paesi.

Attraverso il controllo delle merci, la gestione dei dazi, l'assicurazione della conformità e la promozione della facilitazione del commercio, le dogane si confermano come attori chiave nella promozione di scambi commerciali internazionali sostenibili ed efficienti.

L'evoluzione del ruolo delle dogane e le relative responsabilità rappresentano un argomento rilevante nel contesto delle dogane nell'era della globalizzazione. La comprensione di questi cambiamenti contribuirà a valutare l'impatto delle politiche doganali sul commercio internazionale, la sicurezza nazionale e la gestione delle frontiere.

1.4 I concetti chiave delle politiche commerciali

Nel presente paragrafo verranno analizzati i concetti principali delle politiche commerciali che influenzano il panorama del commercio internazionale. Le politiche commerciali ricoprono un ruolo rilevante nell'orientare e regolare gli scambi fra nazioni plasmando le dinamiche economiche a livello globale e le decisioni delle imprese e dei governi.

I quattro concetti principali che verranno analizzati sono le tariffe doganali, le quote di importazioni, gli accordi di libero scambio e le politiche di facilitazione degli scambi. Ogni elemento contribuisce alla definizione delle relazioni commerciali internazionali con effetti rilevanti sulla competitività, sui prezzi delle merci e sulla promozione dei flussi commerciali.

Attraverso l'analisi di questi concetti chiave sarà possibile comprendere come le politiche commerciali siano essenziali per il funzionamento del commercio internazionale e come un equilibrio tra questi elementi sia fondamentale per garantire flussi commerciali che siano equi, sostenibili e sicuri.

Secondo Paul R. Krugman e Maurice Obstfel (2003: p. 186), una tariffa rappresenta la forma più semplice di politica commerciale. Essa, come affermano Krugman e Obstfel (2003: p. 186), può essere definita come una tassa che viene applicata in caso di un bene importato all'interno di un paese. Esistono due tipi principali di tariffe: le tariffe specifiche e le tariffe ad valorem.

Le tariffe specifiche sono tasse fisse che vengono applicate per ogni unità di bene importato. Ad esempio, se un paese preleva \$3 per ogni barile di petrolio importato si sta applicando una tariffa specifica. Al contrario, le tariffe ad valorem sono tasse calcolate come una percentuale del valore dei beni importati. Ad esempio, se un paese applica una tariffa del 25% sui camion importanti si sta applicando una tariffa ad valorem.

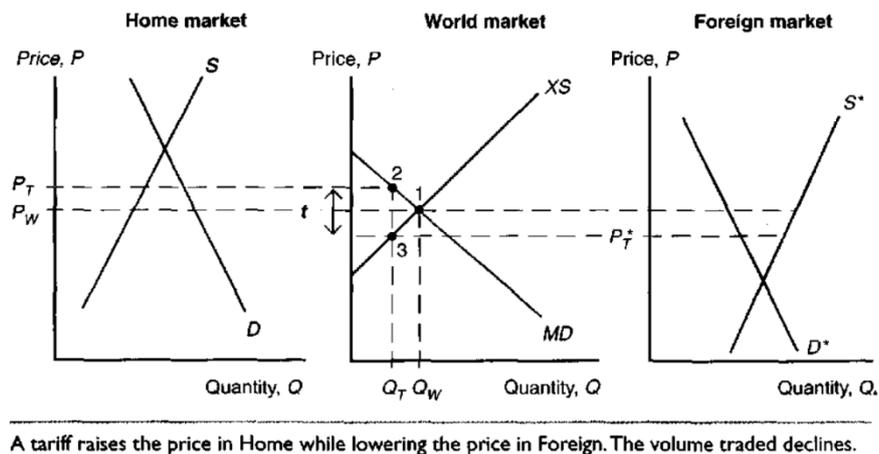
L'obiettivo delle tariffe è di aumentare i costi di importazione dei beni rendendo meno conveniente per le aziende straniere di esportare i loro prodotti verso il paese che applica la tariffa. Questa politica è spesso utilizzata per proteggere le industrie locali dalla concorrenza estera e per generare entrate per il governo. Difatti, le tariffe sono state storicamente utilizzate come una delle principali fonti di reddito per molti governi, ad esempio gli Stati Uniti ricavavano la maggior parte delle entrate dall'applicazione delle tariffe. Tuttavia, con l'introduzione di altre forme di tassazione, come l'imposta sul reddito, l'uso delle tariffe come fonte di entrata è diminuito. Diversi paesi continuano ad adottare questa politica commerciale per raggiungere diversi obiettivi economici e proteggere gli interessi commerciali nazionali o particolari settori dell'economia.

Dal punto di vista di chi sta spedendo merci, una tariffa è simile a un costo di trasporto. Se il Paese A impone una tassa di \$2 su ogni bushel di grano importato, i trasportatori saranno riluttanti a muovere il grano a meno che la differenza di prezzo tra i due mercati non sia almeno di \$2.

La figura 1 illustra gli effetti di una tariffa specifica di \$/ per unità di grano (rappresentata come t nella figura). In assenza di una tariffa, il prezzo del grano sarebbe uguale a P_w , sia nel Paese A che all'estero, come si può vedere al punto 1 nel pannello centrale, che rappresenta il mercato mondiale. Con la tariffa in vigore, però, i trasportatori non saranno disposti a trasferire il grano dall'estero al Paese A a meno che il prezzo nel Paese A non superi quello all'estero di almeno \$ t . Se però nessun grano viene spedito, ci sarà una domanda eccessiva di grano nel Paese A e un eccesso di offerta all'estero. Di conseguenza,

il prezzo nel Paese A aumenterà e quello all'estero diminuirà fino a quando la differenza di prezzo sarà di \$t\$.

Figura 1: Gli effetti di una tariffa



Paul R. Krugman e Maurice Obstfeld (2003: p. 190). International Economics, Theory and Policy. World Student Series. Sesta ed.

Introdurre una tariffa crea una divisione tra i prezzi nei due mercati. La tariffa aumenta il prezzo nel Paese A a P_T e abbassa il prezzo all'estero a $P_f = P_T - t$. I produttori nel Paese A offrono di più al prezzo più alto, mentre i consumatori ne chiedono meno, causando una minore richiesta di importazioni (come si può notare dal passaggio dal punto 1 al punto 2 sulla curva MD). All'estero, il prezzo più basso porta a un'offerta ridotta e una domanda aumentata, determinando così una minor quantità di esportazioni (come si può vedere dal passaggio dal punto 1 al punto 3 sulla curva XS). Di conseguenza, il volume di grano scambiato diminuisce da Q_W , il volume del libero scambio, a Q_T , il volume con una tariffa. AQ_T , la domanda di importazioni del Paese A, è uguale all'offerta di esportazioni dall'estero quando $P_T - P_f = t$.

L'aumento del prezzo nel Paese A, da P_f a P_T , è inferiore all'ammontare della tariffa, poiché parte della tariffa si riflette in una diminuzione del prezzo di esportazione dell'estero e quindi non viene passata ai consumatori del Paese A. Questo è il risultato normale di una tariffa e di qualsiasi politica commerciale che limiti le importazioni. Tuttavia, l'entità di questo effetto sul prezzo degli esportatori è spesso molto limitata nella pratica. Quando un

paese di piccole dimensioni impone una tariffa, la sua quota di mercato mondiale per i beni che importa di solito è già minore; quindi, la riduzione delle sue importazioni ha un impatto molto ridotto sul prezzo mondiale (delle esportazioni estere).

Gli effetti di una tariffa nel caso di un "paese piccolo", in cui un paese non può influenzare i prezzi delle esportazioni estere, sono illustrati nella figura 1. In questo caso, una tariffa aumenta il prezzo del bene importato nel paese che impone la tariffa dell'importo completo della tariffa, da P_w a $P_w + t$. La produzione del bene importato aumenta da $S1$ a $S2$, mentre il consumo del bene diminuisce da $D1$ a $D2$. Di conseguenza, a causa della tariffa, le importazioni diminuiscono nel paese che impone la tariffa.

L'imposizione di una tariffa fa aumentare il prezzo di un bene nel paese importatore e lo abbassa nel paese esportatore. A causa di questi cambiamenti di prezzo, i consumatori subiscono una perdita nel paese importatore e guadagnano nel paese esportatore. I produttori guadagnano nel paese importatore e subiscono una perdita nel paese esportatore. Inoltre, il governo che impone la tariffa ottiene entrate. Per valutare questi costi e benefici, è necessario quantificarli. Il metodo per misurare i costi e i benefici di una tariffa si basa su due concetti comuni all'analisi microeconomica: il surplus del consumatore e il surplus del produttore.

In termini più chiari, quando una tariffa viene applicata, il prezzo del bene importato aumenta nel paese che lo acquista e diminuisce nel paese che lo esporta. Questi cambiamenti di prezzo portano a conseguenze economiche specifiche. I consumatori nel paese che importa il bene vedono diminuire il loro beneficio, poiché devono pagare di più. D'altro canto, i consumatori nel paese esportatore guadagnano, poiché possono acquistare il bene a un prezzo inferiore. I produttori nel paese importatore traggono vantaggio dalla situazione, poiché vendono il bene a un prezzo più alto, mentre i produttori nel paese esportatore subiscono una perdita a causa del prezzo inferiore. Inoltre, il governo che impone la tariffa incassa entrate aggiuntive.

Per capire compiutamente gli effetti di una tariffa, è importante quantificare questi costi e benefici. Per farlo, utilizziamo due concetti fondamentali dell'analisi microeconomica: il surplus del consumatore, che rappresenta il beneficio che i consumatori ottengono dal consumare il bene a un prezzo inferiore rispetto a quello che sono disposti a pagare, e il surplus del produttore, che rappresenta il vantaggio che i produttori ottengono vendendo il bene a un prezzo superiore rispetto al loro costo di produzione. Misurare questi surplus ci consente di valutare l'impatto complessivo di una tariffa sull'economia.

Un altro concetto fondamentale delle politiche commerciali sono le quote di importazioni. Come afferma Krugman e Obstfeld (2003: p. 200) una quota d'importazione è una restrizione diretta sulla quantità di un bene che può essere importata. Di solito, questa restrizione è attuata attraverso l'emissione di licenze a un gruppo di individui o imprese. Ad esempio, gli Stati Uniti hanno una quota sulle importazioni di formaggio straniero. Solo alcune aziende commerciali specifiche sono autorizzate a importare formaggio, e a ciascuna di esse è assegnato il diritto di importare un numero massimo di libbre di formaggio ogni anno; la dimensione della quota di ciascuna azienda si basa sulla quantità di formaggio che ha importato in passato. In alcuni casi importanti, come lo zucchero e l'abbigliamento, il diritto di vendere negli Stati Uniti viene concesso direttamente ai governi dei paesi esportatori.

È importante evitare l'erronea convinzione che le quote d'importazione limitino in qualche modo le importazioni senza aumentare i prezzi interni. Una quota d'importazione alza sempre il prezzo interno del bene importato. Quando le importazioni sono limitate, il risultato immediato è che al prezzo iniziale la domanda per il bene supera l'offerta interna più le importazioni. Ciò fa sì che il prezzo venga alzato finché il mercato si stabilizza. Alla fine, una quota d'importazione alzerà i prezzi interni dello stesso ammontare di una tariffa che limita le importazioni allo stesso livello (ad eccezione del caso di monopolio interno, quando la quota alza i prezzi più di così).

La differenza tra una quota e una tariffa è che con una quota il governo non riceve entrate. Quando si utilizza una quota anziché una tariffa per limitare le importazioni, la somma di denaro che sarebbe apparsa come entrate governative con una tariffa viene raccolta da chi riceve le licenze d'importazione. I titolari di licenze possono acquistare importazioni e rivenderle a un prezzo più elevato sul mercato interno. I profitti ottenuti dai titolari di licenze d'importazione sono noti come rendite da quota. Nel valutare i costi e i benefici di una quota d'importazione, è cruciale determinare chi ottiene queste rendite. Quando i diritti di vendita nel mercato interno sono assegnati ai governi dei paesi esportatori, come spesso accade, il trasferimento delle rendite all'estero rende i costi di una quota sostanzialmente più elevati rispetto a una tariffa equivalente.

Una variante della quota d'importazione è la restrizione volontaria alle esportazioni (VER), nota anche come accordo di restrizione volontaria (VRA). (Benvenuti nel mondo burocratico delle politiche commerciali, dove tutto ha un simbolo di tre lettere.) Una VER è

una quota sul commercio imposta dal lato del paese esportatore anziché da quello dell'importatore. L'esempio più famoso è la limitazione sulle esportazioni di auto verso gli Stati Uniti imposte dal Giappone dopo il 1981.

Le restrizioni volontarie alle esportazioni sono generalmente imposte su richiesta dell'importatore e vengono accettate dall'esportatore per evitare altre restrizioni commerciali. In sostanza, l'importatore sollecita l'esportatore a limitare volontariamente le sue esportazioni, il che potrebbe prevenire misure restrittive più severe che potrebbero essere imposte in seguito. Questo tipo di accordo può sembrare controintuitivo, poiché l'esportatore sembra limitare le proprie opportunità di vendita. Tuttavia, in alcune circostanze, può essere vantaggioso per l'esportatore evitare tensioni commerciali più gravi e mantenere un accesso stabile al mercato dell'importatore. In sostanza, è un compromesso tra le parti coinvolte per evitare conflitti commerciali più estesi e dannosi.

In un'economia mondiale sempre più globalizzata, il concetto di libero scambio emerge come un pilastro fondamentale delle politiche commerciali adottate da numerose nazioni. Il libero scambio rappresenta un approccio che promuove la fluidità delle transazioni commerciali tra paesi, attraverso la rimozione o la riduzione delle barriere tariffarie e non tariffarie. L'obiettivo di questo concetto è quello di creare un ambiente di cooperazione internazionale basato sull'apertura economica e sull'eliminazione degli ostacoli che possono limitare la libera circolazione delle merci. Per comprendere al meglio il concetto di libero scambio è opportuno fornire la sua definizione. Il libero scambio rappresenta il movimento di merci, servizi, lavoro e capitale tra nazioni, senza l'impiego di barriere commerciali imposte dai governi.

Questo concetto può essere collegato agli impegni dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) (World Trade Organization [WTO]) e ai diversi accordi internazionali volti a liberalizzare il commercio, e quindi a ridurre le barriere commerciali. Il concetto di libero scambio comprende anche gli accordi bilaterali e regionali che favoriscono la liberalizzazione del commercio tra i partner commerciali.

Tuttavia, secondo Berkshire Publishing (2011: p. 239), gli effetti del libero scambio sulla sostenibilità economica e ambientale sono incerti e le strategie di liberalizzazione del commercio dovrebbero equilibrare le esigenze dei paesi sviluppati e in via di sviluppo al fine di conseguire una sostenibilità duratura. Inoltre, come afferma Paulette Stenzel (2002: pp. 1-54), il libero scambio può contribuire all'aggravamento delle disuguaglianze tra le nazioni

e delle condizioni ambientali attraverso una rapida industrializzazione. Al contrario, diversi critici affermano che il libero scambio è il solo mezzo che può essere implementato per promuovere una crescita e uno sviluppo sostenibile a livello globale.

L'origine del concetto di libero scambio può essere ricondotta a pensatori ed economisti come Adam Smith. Come afferma Berkshire Publishing (2011: p. 239), l'economista espresse la massima che ogni prudente capo di famiglia non dovrebbe cercare di produrre interamente ciò che gli costerebbe di più rispetto all'acquisto esterno.

Questo principio, basato sulla logica dell'efficienza economica, divenne la base per la teoria del vantaggio comparato, sviluppata da David Ricardo nel diciannovesimo secolo. David Ricardo sottolineò che la specializzazione di un paese nella produzione di beni in cui aveva un vantaggio comparativo rispetto ad altri paesi avrebbe portato a benefici economici sia per quel paese che per gli altri. In altre parole, i paesi potrebbero concentrarsi sulla produzione di beni in cui fossero più efficienti e commerciare con gli altri per ottenere ciò di cui avevano bisogno.

Questa teoria trovò un ulteriore sostegno nel corso del tempo. Entro gli anni '30 del Novecento, gli economisti iniziarono a riconoscere il potenziale del libero scambio non solo per promuovere la prosperità economica, ma anche per favorire la cooperazione internazionale e la stabilità. In questo contesto, il libero scambio divenne sempre più associato a ideali di pace e progresso globale.

Come afferma Jagdish Bhagwati (2008: p. 8), dopo la Seconda Guerra Mondiale, gli economisti e i responsabili delle politiche economiche, nel processo di ricostruzione del sistema economico globale, proposero l'istituzione dell'Organizzazione Internazionale del Commercio (International Trade Organization [ITO]) per regolare gli scambi commerciali tra le nazioni. Tuttavia, poiché l'ITO non fu mai istituita, l'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (General Agreement on Tariffs and Trade [GATT]) assunse un ruolo centrale nell'orientare il commercio internazionale nel periodo postbellico, fino a quando venne rimpiazzato dall'OMC.

Questi primi sforzi per promuovere la liberalizzazione del commercio miravano a stimolare lo sviluppo e la crescita economica. Negli anni '30, i paesi svalutavano le loro valute e innalzavano le tariffe d'importazione per conferire ai loro prodotti un vantaggio di prezzo rispetto ad altri paesi. Gli economisti identificano in parte queste politiche protezionistiche come una delle cause dell'aggravarsi della Grande Depressione e della

conseguente contrazione economica globale. Attraverso le diverse fasi di negoziazione del GATT, un numero crescente di nazioni iniziò a promuovere la liberalizzazione del commercio nella seconda metà del ventesimo secolo.

Nel 1995, 123 paesi collaborarono per formare l'OMC. L'OMC assume la responsabilità di regolare scambi che coinvolgono servizi, beni, proprietà intellettuale, agricoltura, tessili e altri ambiti connessi al commercio. Inoltre, l'OMC istituì il Comitato per il Commercio e l'Ambiente (CTE) per esaminare le interazioni tra commercio e politiche ambientali e formulare suggerimenti per adattare le misure di liberalizzazione commerciale in modo da promuovere uno sviluppo sostenibile e la salvaguardia dell'ambiente.

I negoziati dell'OMC denominati Doha Round, dal nome di Doha (Qatar) dove si è tenuta la prima riunione, rappresentano un momento cruciale in cui gli impegni ambientali sono stati inclusi nelle trattative.

Come afferma la dichiarazione ministeriale dell'OMC (2001), l'Agenda per lo Sviluppo di Doha (Doha Development Agenda [DDA]) si pone ambiziosamente l'obiettivo di promuovere la liberalizzazione del commercio in settori delicati, come l'agricoltura e la proprietà intellettuale, contemporaneamente promuovendo uno sviluppo sostenibile e l'aumento dei redditi nei paesi meno sviluppati.

Sebbene all'inizio del ciclo di Doha nel 2001 circondasse un certo ottimismo, molteplici inizi falsi hanno contribuito a generare incertezza riguardo al futuro dell'OMC come luogo di discussione per la liberalizzazione del commercio. Di conseguenza, sempre più paesi si stanno orientando verso accordi bilaterali e regionali al fine di eliminare le barriere commerciali.

A partire dagli anni '80, diversi paesi hanno manifestato un crescente interesse nel comprendere la connessione tra commercio e sviluppo sostenibile. Sebbene tale relazione sia principalmente indiretta, l'OMC (2006) sostiene che il libero scambio contribuisca alla sostenibilità ambientale attraverso lo sviluppo economico, la stabilità e la prevedibilità istituzionale, la promozione dell'innovazione, l'allocazione più efficiente delle risorse e l'incremento dei redditi.

Tuttavia, è importante rilevare che la liberalizzazione del commercio non ha avuto un impatto unicamente positivo sulla sostenibilità ambientale, e neanche su quella economica o sociale.

A partire dalla metà degli anni '90, con l'aumento della liberalizzazione del commercio sia a livello bilaterale che multilaterale, l'industrializzazione risultante ha spesso portato a una degradazione dell'ambiente. Ad esempio, come afferma Stenzel (2002: p.8) l'Accordo Nordamericano per il Libero Commercio (NAFTA) ha addirittura contribuito ad aggravare l'inquinamento atmosferico e idrico, poiché ha incoraggiato la creazione di numerose "maquiladoras" (fabbriche di proprietà straniera situate in Messico e che impiegano lavoratori a basso costo).

In aggiunta, va notato che le disparità tra nazioni ricche e povere si sono, in realtà, accentuate a partire da quel periodo. Tuttavia, molti operatori delle politiche economiche considerano gli accordi bilaterali e multilaterali come tasselli fondamentali per raggiungere i vantaggi auspicati da una completa implementazione del libero scambio.

La maggior parte dei paesi considera il libero scambio come un vantaggio per i propri cittadini. Questo accesso comprende beni, servizi transfrontalieri, capitale e proprietà intellettuale (come marchi o brevetti). Tuttavia, le disposizioni che favoriscono l'accesso al mercato per un paese possono avere effetti negativi su un altro. Anche se il libero scambio completamente implementato non può migliorare simultaneamente il benessere di ogni persona o di ogni paese, in teoria esso potrebbe ridistribuire le risorse in modo tale che i "vincitori" guadagnino più di quanto i "perdenti" perdano, contribuendo quindi a un incremento medio globale del benessere.

Considerando che nessun paese, settore o industria desidera subire danni, ciascun attore economico ha obiettivi differenti per la liberalizzazione del commercio. Ad esempio, come afferma Berkshire Publishing (2011: p. 240), gli importatori di prodotti agricoli cercano di eliminare i sussidi (cioè, il supporto finanziario da parte dei governi) sui prodotti agricoli dei paesi sviluppati, al fine di ridurre i costi delle importazioni. Allo stesso modo, le industrie manifatturiere negli Stati Uniti cercano di aumentare e uniformare le norme regolamentari in materia di salute, sicurezza e ambiente, per prevenire che le industrie competitive dei paesi in via di sviluppo possano creare gli stessi prodotti in modo economico. L'industria farmaceutica, invece, desidera una maggiore protezione della proprietà intellettuale (come i brevetti per i farmaci), al fine di essere adeguatamente compensata per i costi di ricerca e sviluppo e per evitare di essere superata immediatamente dai produttori di farmaci generici che copiano i loro prodotti.

Così come gli attori economici interessati danno priorità a determinati punti nell'agenda di liberalizzazione, rimangono cauti nei confronti delle priorità degli altri. I paesi in via di sviluppo sperano che la liberalizzazione del commercio possa alla fine portare a uno sviluppo economico e sociale più sostenibile, ma sono restii a impegnarsi in accordi ambientali vincolanti. D'altro canto, il mondo sviluppato spinge per la protezione dell'ambiente, ma esita nel concedere flessibilità ai paesi meno sviluppati, temendo che le nazioni sviluppate non siano in grado di competere con paesi che aderiscono a standard ambientali inferiori.

Un altro concetto di vitale importanza nel campo delle politiche commerciali è rappresentato dalle politiche di facilitazione degli scambi. Questo concetto, come afferma chiaramente il Rapporto Annuale del Ministero dello Sviluppo Economico (2017-2018), costituisce un insieme di strategie e misure strategiche finalizzate a semplificare e agevolare il flusso delle merci attraverso le frontiere internazionali. L'obiettivo primario di tali politiche è quello di ridurre i costi, le inefficienze e le complicazioni legate alle procedure doganali e ai controlli di importazione ed esportazione.

Anche se non esiste una definizione univoca di facilitazione del commercio, l'OMC nel 1998, come afferma Andrew Grainger (2011: p. 41), ha definito la facilitazione del commercio come: "La semplificazione e l'armonizzazione delle procedure del commercio internazionale", dove le procedure del commercio sono le "attività, le pratiche e le formalità coinvolte nella raccolta, presentazione, comunicazione e elaborazione dei dati necessari per il movimento delle merci nel commercio internazionale".

Molti sostenitori della facilitazione del commercio fanno anche riferimento alle procedure applicabili per effettuare pagamenti (ad esempio, tramite banche commerciali). Questo aspetto è enfatizzato, ad esempio, nella definizione del Centro delle Nazioni Unite per la Facilitazione del Commercio e il Business Elettronico (UN/CEFACT), dove la facilitazione del commercio è considerata come "la semplificazione, standardizzazione e armonizzazione delle procedure e dei flussi di informazioni associati necessari per spostare merci dal venditore all'acquirente e per effettuare il pagamento"¹².

¹² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Business Benefits of Trade Facilitation. Working Party of the Trade Committee (Paris: OECD, 2001), TD/TC/WP(2001), 21; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Quantitative Assessment of the Benefits of Trade Facilitation, Working Party of the Trade Committee (Paris: OECD, 2003), TD/TC/WP(2003)31/Final.

Secondo il Trade World Report (2015: p. 58), la facilitazione del commercio mira a ridurre i costi commerciali, che nella loro definizione più ampia includono tutti i costi, ad eccezione dei costi di produzione, sostenuti nel processo di portare un bene dal produttore al consumatore finale. Tra gli altri elementi, ciò include i costi di trasporto, i dazi, le misure non tariffarie e le procedure commerciali inefficienti.

Come afferma Grainger (2011: p. 42), il concetto di facilitazione del commercio si focalizza sulla possibilità di ottimizzare le procedure e i controlli che regolano il movimento delle merci attraverso i confini nazionali. L'obiettivo è quello di ridurre gli oneri finanziari connessi e aumentare l'efficienza, mantenendo al contempo gli scopi regolamentari.

La modernizzazione delle procedure commerciali e doganali, insieme alle pratiche amministrative, è spesso un aspetto fondamentale. Si tratta di una modernizzazione che sfrutta l'informazione e la tecnologia della comunicazione, unita agli intenti di semplificazione, standardizzazione ed armonizzazione.

Tuttavia, per molti operatori, la facilitazione del commercio rappresenta in maniera essenziale la riduzione delle complessità burocratiche, spesso associate ad un'inefficiente e dispendiosa burocrazia, che caratterizzano le operazioni commerciali internazionali. I sostenitori della facilitazione del commercio spesso nutrono preoccupazioni anche per altre sfide operative che ostacolano una logistica internazionale efficiente, come ad esempio la qualità delle infrastrutture di trasporto (definita come 'facilitazione del trasporto') e il fenomeno della corruzione.

Sono diversi i fattori che stanno spingendo avanti l'agenda della facilitazione del commercio. Tra questi, vi sono le pressioni operative che il personale delle ispezioni alle dogane affronta a causa dell'aumento dei volumi di scambio commerciale, le pressioni politiche per garantire maggiore sicurezza nelle catene di approvvigionamento, le richieste di maggiore competitività delle imprese e le influenze internazionali che hanno portato la facilitazione del commercio a diventare parte integrante delle politiche commerciali globali.

Di conseguenza, numerose organizzazioni internazionali si stanno impegnando attivamente su questo fronte. Tra queste figurano l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), l'Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO), il Centro delle Nazioni Unite per la Facilitazione del Commercio e il Business Elettronico (UN/CEFACT), e altre associazioni rappresentative del settore, come l'Associazione Internazionale del Trasporto Aereo (IATA) e la Camera di Commercio Internazionale (ICO).

Inoltre, istituzioni come la Banca Mondiale, la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD), l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), e organismi regionali come la Commissione Economica e Sociale delle Nazioni Unite per l'Asia e il Pacifico (UNESCAP) e il Coordinamento Economico Asia-Pacifico (APEC), hanno contribuito in modo sostanziale all'agenda internazionale per la facilitazione del commercio.

Grainger (2011: p. 45) afferma ci sono quattro elementi interconnessi che definiscono la facilitazione del commercio:

1. La semplificazione e l'armonizzazione delle regole e delle procedure applicabili;
2. L'aggiornamento dei sistemi di conformità commerciale, specialmente la condivisione di informazioni e la presentazione di dichiarazioni tra le aziende e le parti interessate governative;
3. La gestione e l'amministrazione delle procedure commerciali e doganali;
4. I meccanismi istituzionali per garantire l'attuazione efficace dei principi di facilitazione del commercio e il costante impegno verso la riforma.

L'obiettivo principale è quello di semplificare le procedure commerciali e doganali riducendo il livello di complessità. Ciò può essere riassunto in tre elementi fondamentali, ossia:

- a) L'armonizzazione delle regole e delle procedure,
- b) L'evitare duplicazioni e sovrapposizioni,
- c) L'adattamento alle pratiche aziendali e la garanzia che le regole e le procedure siano praticabili.

Per quanto riguarda il primo punto, l'armonizzazione delle procedure commerciali e doganali con le norme e le convenzioni internazionali garantisce una sorta di uniformità, coerenza, familiarità e adattabilità tra le nazioni che intrattengono scambi commerciali. Alcuni esempi sono la Convenzione doganale di Kyoto dell'OMD, le Raccomandazioni delle Nazioni Unite per il Trasporto di Merci Pericolose e la Convenzione TIR (Trasporto Internazionale su Strada).

A livello nazionale, l'armonizzazione consente anche di garantire una coerenza nell'applicazione dei controlli da parte di diverse agenzie governative. Ad esempio, in molti paesi le procedure non doganali, come la raccolta delle statistiche commerciali, la

riscossione dell'imposta sul valore aggiunto, l'applicazione delle misure fitosanitarie o gli standard di commercializzazione, rientrano sotto l'ambito dei poteri esecutivi delle Dogane, facilitando un livello di controllo più coordinato. Tuttavia, per ottenere risultati concreti, questa pratica richiede spesso modifiche sostanziali alla legislazione esistente. Senza tali modifiche, i regimi di controllo spesso risultano inconciliabili.

Per quanto riguarda il secondo punto, spesso quando si parla di facilitazione del commercio a livello internazionale ci si riferisce allo stabilire la condivisione delle responsabilità per i controlli. Per le agenzie governative, questo può includere strumenti che consentono indagini bilaterali o internazionali, oppure la condivisione delle responsabilità amministrative e di controllo. Ciò può includere controlli sulle esportazioni di un paese al posto dei controlli sulle importazioni dell'altro paese, o il regime di certificazione di un paese (ad esempio, per la sicurezza, l'origine o le misure veterinarie e fitosanitarie), in modo da evitare duplicazioni complete al momento dell'importazione.

A livello nazionale, si possono avere esempi di sforzi di coordinamento (formali o informali) tra agenzie governative per una collaborazione nei controlli e per la condivisione di risorse come personale e strutture di ispezione. Gli sforzi potrebbero anche riguardare il riconoscimento ufficiale o informale dei controlli effettuati da soggetti del settore privato, indipendentemente da specifiche di controllo ufficiali, come ad esempio quelli legati al controllo di qualità o alla dovuta diligenza commerciale.

Infine, per quanto concerne l'ultimo punto esistono diversi esempi che includono l'accettazione di documenti commerciali come la fattura commerciale o il manifesto di spedizione al posto dei documenti ufficiali. Le cosiddette "procedure semplificate" che agevolano le operazioni di conformità sono anche molto presenti. Queste procedure semplificate possono comprendere, ad esempio, lo sdoganamento nell'entroterra anziché nei porti o la presentazione periodica di dichiarazioni anziché per ogni singola spedizione.

Un ulteriore obiettivo è garantire che le procedure imposte siano fattibili. Non è insolito che le regole e le procedure definite dalla legislazione risultino incompatibili con le prassi operative locali. Per esempio, una procedura che richieda all'operatore portuale di consegnare le merci a un'area di ispezione doganale funzionerà solo in un contesto in cui l'operatore portuale ha il controllo sull'uso delle attrezzature per la movimentazione delle merci. Questa situazione potrebbe non applicarsi a molti porti, come quelli utilizzati per i

traghetti Roll-On/Roll-Off (RO/RO). Spesso è necessaria una certa flessibilità e meccanismi istituzionali di supporto per adattare le regole e le procedure in modo adeguato.

Un punto cruciale nel panorama di queste politiche è stato raggiunto con l'approvazione dell'Accordo sulla Facilitazione del Commercio (Trade Facilitation Agreement [TFA]) da parte dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Questo accordo ha costituito un importante passo avanti nell'armonizzazione delle pratiche commerciali a livello globale. Il pacchetto di misure proposte nell'ambito dell'ATF mira a semplificare le operazioni commerciali attraverso una serie di iniziative mirate a ridurre la burocrazia, snellire le procedure doganali e rendere più efficienti i controlli. In sostanza, l'obiettivo è quello di agevolare la circolazione transfrontaliera delle merci, promuovendo una maggiore fluidità nei flussi commerciali internazionali.

Il TFA è strutturato in tre sezioni principali:

1. Misure per la velocizzazione dei movimenti, il rilascio, l'autorizzazione delle merci, comprese quelle in transito.
2. Misure di trattamento speciale e differenziato (SDT) per consentire ai Paesi in via di sviluppo (PVS) e meno sviluppati (LDC) di determinare la tempistica della loro implementazione del TFA e/o identificare le misure per le quali richiedere assistenza tecnica e supporto di vario genere.
3. Misure per la costituzione di un Comitato permanente sulla TF presso il WTO e di uno nazionale, presso ogni Stato membro, responsabile di "facilitare il coordinamento domestico" del commercio internazionale e implementare le misure del ATF.

Questa attenzione alle politiche di facilitazione degli scambi diventa particolarmente rilevante nell'era della globalizzazione, in cui le merci, i servizi e i capitali viaggiano rapidamente attraverso i confini nazionali. La complessità crescente delle catene di approvvigionamento globali richiede un'interazione sempre più fluida tra le dogane e le imprese, al fine di garantire che le merci possano attraversare le frontiere con efficacia ed efficienza. Inoltre, la collaborazione tra le nazioni nell'attuazione di politiche di facilitazione può contribuire a ridurre le barriere commerciali e a stimolare il commercio internazionale, favorendo al contempo un ambiente di maggior fiducia tra gli attori commerciali globali.

Esistono molte altre modalità con cui i governi influenzano il commercio. Krugman e Obstfeld (2003: p. 205) ne elenca alcune brevemente.

1. Sovvenzioni al credito all'esportazione: Questo è simile a una sovvenzione all'esportazione, ma si presenta sotto forma di un prestito agevolato all'acquirente. Gli Stati Uniti, come la maggior parte dei paesi, hanno un'istituzione governativa, l'Export-Import Bank, dedicata a fornire prestiti almeno leggermente agevolati per sostenere le esportazioni.
2. Acquisti nazionali: Gli acquisti effettuati dal governo o da aziende fortemente regolate possono essere orientati verso beni prodotti internamente, anche quando questi beni risultano più costosi delle importazioni. L'esempio classico è l'industria delle telecomunicazioni europea. Le nazioni dell'Unione Europea hanno in teoria il libero scambio tra di loro. Tuttavia, i principali acquirenti di attrezzature per le telecomunicazioni sono le compagnie telefoniche e in Europa queste aziende sono state tutte di proprietà governativa fino a poco tempo fa. Queste compagnie telefoniche di proprietà governativa acquistano da fornitori nazionali anche quando questi praticano prezzi più alti rispetto a quelli dei fornitori di altri paesi. Ne risulta che c'è ben poco scambio di attrezzature per le telecomunicazioni all'interno dell'Europa.
3. Barriere burocratiche: Talvolta un governo desidera limitare le importazioni senza farlo formalmente. Fortunatamente o sfortunatamente, è facile manipolare le normali procedure sanitarie, di sicurezza e doganali per porre ostacoli sostanziali al commercio. L'esempio classico è il decreto francese del 1982 secondo cui tutti i videoregistratori giapponesi dovevano passare attraverso la piccola dogana di Poitiers, limitando di fatto le importazioni effettive a pochi pezzi.

Queste sono solo alcune delle diverse strategie che i governi adottano per influenzare il commercio. Tali strategie possono avere impatti significativi sull'economia globale, sia in termini di flussi commerciali che di equità tra i paesi coinvolti.

Gli effetti dei principali strumenti delle politiche commerciali possono essere sintetizzati nella tabella 1, che confronta gli effetti di quattro tipi principali di politiche commerciali sul benessere dei consumatori, dei produttori, del governo e dell'intera nazione. Questa tabella non sembra promuovere in modo particolarmente favorevole la politica commerciale interventista.

Tutte e quattro le politiche commerciali comportano benefici per i produttori a scapito dei consumatori. Gli effetti di queste politiche sul benessere economico sono

ambigui; due di esse danneggiano sicuramente l'intera nazione, mentre i dazi doganali e le quote d'importazione possono essere potenzialmente vantaggiose solo per paesi di grandi dimensioni in grado di ridurre i prezzi mondiali.

Tabella 1: Gli effetti delle politiche commerciali

	Tariff	Export subsidy	Import quota	Voluntary export restraint
Producer surplus	Increases	Increases	Increases	Increases
Consumer surplus	Falls	Falls	Falls	Falls
Government revenue	Increases	Falls (government spending rises)	No change (rents to license holders)	No change (rents to foreigners)
Overall national welfare	Ambiguous (falls for small country)	Falls	Ambiguous (falls for small country)	Falls

Paul R. Krugman e Maurice Obstfeld (2003: p. 206). International Economics, Theory and Policy. World Student Series. Sesta ed.

È importante sottolineare che l'impatto complessivo delle politiche commerciali varia in base a molti fattori, tra cui le dimensioni dell'economia, la struttura del commercio e le condizioni economiche globali. Inoltre, è fondamentale considerare il contesto politico e sociale in cui queste politiche vengono attuate, poiché possono avere implicazioni significative sulla distribuzione dei benefici e dei costi nella società.

Tuttavia, occorre approfondire come questi concetti fondamentali di politica commerciale siano intrinsecamente correlati al ruolo e alle responsabilità delle autorità doganali. Le dogane svolgono una funzione cruciale nell'attuazione e nell'esecuzione di tali politiche, rappresentando un cardine nell'equilibrio tra gli interessi nazionali, la fluidità degli scambi e la garanzia di un ambiente commerciale equo e trasparente.

I concetti di tariffa, quote di importazione, libero scambio e politiche di facilitazione sono fortemente collegati al concetto di dogana. Le dogane svolgono un ruolo fondamentale nell'implementazione e nell'applicazione dei concetti di politica commerciale come tariffa, quota di importazione e libero scambio. Questi concetti, che riflettono le strategie attraverso le quali i governi gestiscono il flusso dei beni attraverso le frontiere internazionali, sono

strettamente legati al funzionamento delle dogane e alle loro responsabilità nel garantire il rispetto delle norme e la fluidità degli scambi commerciali.

Come già anticipato, le tariffe doganali, comunemente conosciute come dazi, rappresentano una tassa applicata sui beni importati al momento dell'ingresso nel territorio nazionale. Queste tariffe possono avere l'obiettivo di proteggere l'industria domestica o di generare entrate per il governo. Le dogane svolgono un ruolo cruciale nell'applicazione e nella riscossione di queste tariffe. Nel momento in cui i beni attraversano il confine, le dogane verificano la classificazione delle merci e calcolano l'importo del dazio da applicare in base alle tariffe stabilite. Inoltre, le dogane controllano che i beni importati siano dichiarati correttamente e che i dazi vengano pagati correttamente. Questo processo di verifica e applicazione delle tariffe contribuisce a garantire l'equità e la trasparenza nei commerci internazionali.

Le quote di importazione rappresentano una forma di restrizione quantitativa posta sui beni che possono essere importati da un determinato paese. Queste quote stabiliscono un limite massimo alla quantità di beni che possono essere importati, spesso allo scopo di proteggere l'industria locale da una concorrenza eccessiva. Le dogane hanno il compito di controllare e monitorare il rispetto di queste quote. Quando i beni attraversano il confine, le dogane verificano che la quantità importata non superi la quota stabilita. Questo richiede un sistema di registrazione e controllo accurato per evitare violazioni delle quote. Le dogane lavorano in collaborazione con altre autorità e organizzazioni per garantire che le quote siano rispettate e che i commerci si svolgano in conformità alle regolamentazioni.

Il concetto di libero scambio promuove la rimozione o la riduzione delle barriere commerciali al fine di agevolare il flusso di beni e servizi tra i paesi. Le dogane svolgono un ruolo cruciale nella facilitazione di questo processo. Mentre il libero scambio mira a semplificare le procedure doganali e a ridurre gli ostacoli al commercio, le dogane sono incaricate di attuare queste politiche. Questo comporta la semplificazione dei processi di dichiarazione, l'implementazione di corridoi verdi e l'adozione di pratiche che riducano i tempi di attesa e i costi associati agli scambi internazionali. Le dogane diventano così un fulcro della cooperazione internazionale per promuovere la facilitazione degli scambi, contribuendo all'efficienza della catena logistica globale.

Le politiche di facilitazione degli scambi sono strettamente connesse al concetto di dogana in quanto entrambi si focalizzano sul movimento delle merci attraverso le frontiere

internazionali. Le dogane sono le agenzie governative responsabili del controllo delle merci che entrano o escono da un paese, garantendo il rispetto delle normative doganali e delle leggi nazionali.

Le politiche di facilitazione degli scambi mirano a semplificare e accelerare il processo di sdoganamento delle merci, riducendo gli ostacoli burocratici e i ritardi che possono verificarsi durante il passaggio attraverso le dogane. Queste politiche includono misure come l'automatizzazione dei processi doganali, l'implementazione di procedure doganali semplificate, l'uso di tecnologie avanzate come sistemi di dichiarazione elettronica e scanner a raggi X per ispezionare le merci, nonché la cooperazione internazionale per armonizzare le procedure doganali tra i paesi.

Le dogane svolgono un ruolo cruciale nell'attuazione di queste politiche, poiché sono le principali agenzie coinvolte nell'applicazione e nell'esecuzione delle procedure di facilitazione degli scambi. Ad esempio, le dogane possono adottare pratiche di pre-approvazione, consentendo alle imprese di ottenere l'autorizzazione anticipata per l'importazione o l'esportazione di merci specifiche. Ciò accelera il processo di sdoganamento una volta che le merci arrivano alla frontiera.

Inoltre, le dogane possono collaborare con altre agenzie governative, organismi internazionali e parti interessate del settore privato per sviluppare norme comuni e standard internazionali che semplificano e armonizzano le procedure doganali. Questo favorisce un flusso più agevole delle merci attraverso le frontiere, riducendo i tempi di attesa e i costi associati al commercio internazionale. Le politiche di facilitazione degli scambi e il ruolo delle dogane sono profondamente interconnessi poiché entrambi mirano a promuovere un commercio internazionale più efficiente, riducendo gli ostacoli amministrativi e migliorando la fluidità dei flussi di merci tra i paesi.

In conclusione, i concetti di tariffa, quota di importazione, libero scambio e politiche di facilitazione sono strettamente collegati al contesto delle dogane e delle loro funzioni. Le dogane svolgono un ruolo essenziale nell'implementazione di queste politiche commerciali, garantendo la corretta applicazione delle tariffe, il rispetto delle quote e la facilitazione degli scambi internazionali. La loro operatività è cruciale per bilanciare gli obiettivi di protezione dell'industria nazionale, la gestione dei flussi commerciali e la promozione della competitività globale.

1.5 I concetti teorici

Per comprendere appieno l'evoluzione delle dogane e delle politiche commerciali nell'era della globalizzazione è essenziale analizzare il ruolo che svolgono i principali concetti teorici. Difatti, per rispondere alla domanda di ricerca e fornire una solida base alla tesi, è cruciale una comprensione dei principali concetti teorici. L'importanza di questo metodo di studio diventa evidente per analizzare l'era della globalizzazione che ha trasformato in modo radicale il commercio internazionale.

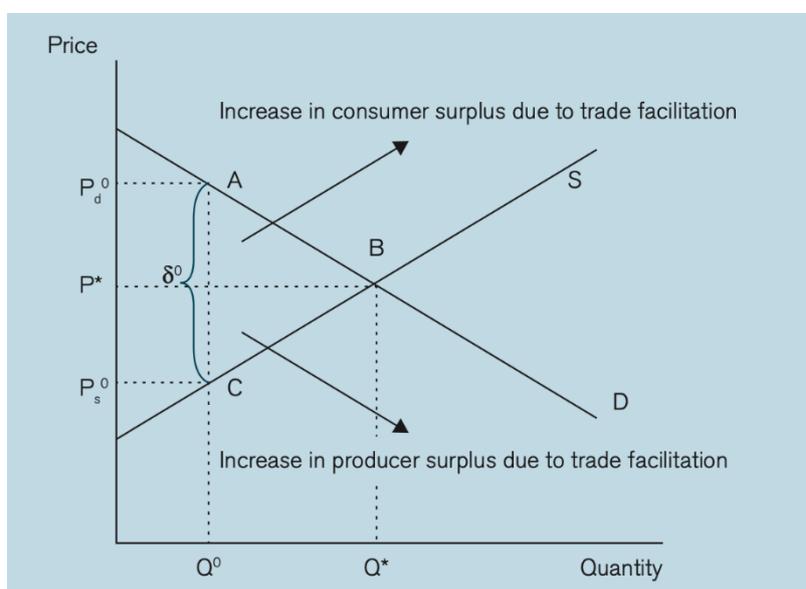
La crescente interconnessione delle economie, i cambiamenti nei modelli di produzione, e l'accelerazione delle comunicazioni hanno creato un nuovo ambiente in cui le dogane operano. Grazie all'analisi dei principali modelli teorici è possibile comprendere in modo più approfondito le dinamiche che caratterizzano questa evoluzione. In aggiunta, attraverso la comprensione dei concetti teorici è possibile valutare in modo critico i cambiamenti che modellano l'evoluzione e le sfide che le dogane devono affrontare.

I modelli di commercio classici spiegano i motivi per cui si verifica il commercio tra paesi diversi basandosi su differenze di produttività (David Ricardo), o sulla distribuzione dei fattori di produzione (Heckscher e Ohlin). Sebbene questi modelli di commercio non tengano esplicitamente conto dei costi commerciali, modelli successivi lo fanno. La nuova teoria del commercio (New Trade Theory) (Krugman) chiarisce il motivo per cui avviene il commercio tra paesi simili (commercio intra-industriale) a causa della domanda di varietà e degli aumenti dei rendimenti di scala nella produzione. Infine, una nuova sottocategoria di modelli più recenti considera le variazioni nella produttività delle imprese, con solo alcune di esse in grado di superare i costi fissi per entrare nei mercati di esportazione (Melitz).

Il concetto dell'"Iceberg Model" di Samuelson rappresenta uno strumento di grande utilità per analizzare gli effetti dei costi del commercio, nonostante fosse originariamente concepito per modellare i costi di trasporto. Le procedure commerciali inefficienti incrementano il costo del commercio e creano una separazione tra il prezzo percepito dal produttore del bene e il prezzo pagato dal consumatore. Questo fenomeno corrisponde a una perdita netta (perdita di efficienza) che può essere paragonata alla porzione di massa dell'iceberg che si scioglie mentre attraversa l'oceano. Nel modello dell'iceberg, i costi del commercio sono direttamente proporzionali al valore delle merci spedite, ma i risultati principali continuano a conservare validità anche nei casi in cui i costi del commercio vengano sommati invece che proporzionati.

La figura 2 fornisce un'illustrazione grafica del modello dell'iceberg per un bene importato. Per semplicità si assume che il bene non venga prodotto interamente. La domanda interna è rappresentata dalla linea D, mentre l'offerta estera è rappresentata dalla linea S. Nell'equilibrio iniziale di mercato, i costi del commercio sono elevati e indicati con δ^0 . I consumatori interni pagano un prezzo di P_d^0 e i produttori esteri ricevono P_s^0 che è inferiore di δ^0 a causa dei costi del commercio, mentre la quantità totale importata è pari a Q^0 .

Figura 2: Modello di equilibrio parziale dell'iceberg



World Trade Report (2015) p. 58

Supponiamo che il paese migliori le proprie procedure commerciali in modo che il costo del commercio sia ridotto a zero. La quantità di merci importate in equilibrio aumenta a Q^* , i prezzi interni scendono a P^* e i prezzi esteri salgono a P^* . La differenza di prezzo causata dai costi del commercio scompare. Il benessere sia dei consumatori interni che dei produttori esteri aumenta delle quantità indicate dalle aree trapezoidali P_d^0 ABP* e P_s^0 CBP* rispettivamente. Si osserva che la facilitazione del commercio migliora i termini di scambio di entrambi i paesi, poiché contemporaneamente riduce il prezzo pagato dai consumatori interni per le importazioni e aumenta il prezzo ricevuto dagli esportatori stranieri.

Questo miglioramento dei termini di scambio in entrambi i paesi (un risultato "win-win") a seguito della facilitazione del commercio viene ripreso nuovamente per trattare la

ragione economica di un accordo multilaterale sulla facilitazione del commercio. I benefici derivanti dalla facilitazione del commercio saranno minori rispetto a quelli mostrati nella Figura 2 se le procedure commerciali inefficienti creano profitti catturati da alcuni agenti economici anziché perdite nette di efficienza. Inoltre, l'analisi non ha considerato il costo dell'attuazione della riforma della facilitazione del commercio, il quale ridurrebbe i benefici mostrati nella Figura 2.

Nei modelli classici, i vantaggi del commercio derivano dal fatto che si suppone che i paesi abbiano produttività relative differenti (Ricardo) o dotazioni di fattori di produzione come lavoro e capitale (Heckscher e Ohlin). In questi modelli, i paesi si specializzano nella produzione di beni in cui hanno un vantaggio tecnologico comparato rispetto ad altri paesi o in beni che utilizzano in modo più intensivo i loro fattori di produzione abbondanti. Importano quindi gli altri beni dai loro partner commerciali. Questi modelli forniscono una giustificazione per il commercio interindustriale (ad esempio, un paese esporta automobili e importa grano) ma non per il commercio intra-industriale (ad esempio, un paese esporta auto sportive e importa veicoli sport utility).

Questa sezione offre una discussione più dettagliata sugli effetti dei costi del commercio nei modelli classici di commercio. Le teorie classiche sul commercio spiegano come i paesi commercino beni simili o omogenei in un ambiente in cui la produzione non cambia molto e la concorrenza è perfetta. Si immagina che i fattori di produzione (come il lavoro e il capitale) possano muoversi liberamente all'interno di un paese, ma non tra paesi diversi. Questi modelli di base suppongono che vengano prodotti due beni differenti.

Nell'era della globalizzazione, in cui le nazioni sono sempre più interconnesse attraverso il commercio, le teorie classiche del commercio forniscono un quadro per analizzare come le dogane e le politiche commerciali influenzino il flusso delle merci tra i paesi. Queste teorie spiegano come i paesi si specializzino nella produzione di beni in cui hanno un vantaggio comparativo, cercando di massimizzare il benessere attraverso lo sfruttamento delle loro risorse uniche. Questo concetto è fondamentale per capire come le dogane si adattino al panorama in evoluzione del commercio internazionale.

In sintesi, queste teorie classiche del commercio ci aiutano a comprendere come le dogane si adattano e si evolvono nell'era della globalizzazione, influenzando le politiche commerciali e contribuendo alla promozione di procedure più efficienti e facilitative per agevolare il commercio internazionale.

Nel modello di Ricardo, si assume che i paesi abbiano diverse abilità nella produzione di beni a causa di differenze nella produttività del lavoro. Questo significa che quando i paesi non commerciano tra di loro (in autarchia), il prezzo relativo di un bene rispetto all'altro sarà diverso nei vari paesi.

Se non ci fossero costi nel commercio internazionale, questa differenza nei prezzi relativi aprirebbe la possibilità di scambi commerciali che migliorerebbero il benessere economico. Questi scambi avverrebbero a un prezzo internazionale che si trova tra i due prezzi in autarchia, e questo prezzo dipende dalle preferenze di consumo e dalle dimensioni relative dei paesi.

Quando ci sono procedure commerciali inefficienti che creano costi di transazione, i prezzi relativi che i paesi affrontano si allontanano. Questo comporta che i prezzi internazionali diventano più simili ai prezzi in autarchia. Anche se i paesi potrebbero continuare a specializzarsi, ci sarebbe meno commercio e quindi un benessere economico più basso.

Se i costi di transazione diventano molto alti, il prezzo internazionale che un paese affronta potrebbe essere addirittura peggiore del prezzo in autarchia. In questo caso, il commercio verrebbe interrotto del tutto e i paesi tornerebbero a commerciare solo tra di loro, come se non ci fossero relazioni commerciali. La dimensione dei paesi ha un ruolo: se un paese è molto più grande, potrebbe già avere prezzi internazionali simili a quelli in autarchia, quindi gli alti costi di transazione avrebbero un impatto minore.

Questa teoria è collegata all'evoluzione delle dogane nell'era della globalizzazione perché fornisce una base concettuale per comprendere come le politiche commerciali e le procedure doganali si sono evolute nel contesto dell'aumento degli scambi internazionali e della riduzione dei costi del commercio.

A differenza di Ricardo, il modello di Heckscher-Ohlin assume che entrambi i paesi abbiano la stessa abilità produttiva. Ci sono due elementi importanti per creare beni: il lavoro e il capitale. Tuttavia, i paesi hanno diverse quantità di questi due elementi, con uno che ha più lavoro e l'altro che ha più capitale.

Ad esempio, ci sono due settori che producono due beni diversi: un settore produce automobili utilizzando il capitale in modo più intensivo, mentre l'altro settore produce tessuti utilizzando il lavoro in modo più intensivo. In autarchia, i prezzi dei beni nei due paesi saranno diversi perché hanno quantità diverse di lavoro e capitale. Il prezzo dei tessuti

rispetto alle automobili sarà più basso nel paese con più lavoro e più alto nel paese con più capitale.

Quando i paesi iniziano a commerciare tra di loro senza costi aggiuntivi, ognuno di loro cerca di produrre di più e vendere ciò che fa meglio: ad esempio, il paese con più lavoro esporterà tessuti e l'altro paese con più capitale esporterà automobili. Tuttavia, nessun paese si specializza completamente come nel modello di Ricardo. I paesi commerceranno a un prezzo mondiale situato tra i due prezzi in autarchia, il che significa che il prezzo mondiale dei tessuti rispetto alle automobili sarà più alto del prezzo in autarchia nel paese abbondante di lavoro e più basso del prezzo in autarchia nel paese abbondante di capitale. Un altro risultato importante del libero commercio è una convergenza dei prezzi dei fattori nei due paesi (uguaglianza dei prezzi dei fattori).

I costi commerciali creano una separazione nei prezzi relativi affrontati dai due paesi, creando una situazione in cui entrambi affrontano prezzi internazionali più vicini ai loro prezzi in autarchia. I paesi saranno meno specializzati e sia il commercio che il consumo saranno inferiori rispetto a un mondo privo di frizioni. Il benessere economico ne soffre come conseguenza e questa separazione nei prezzi relativi affrontati dai due paesi comporta anche una divergenza nei prezzi dei fattori.

Indipendentemente dalle loro differenze, i costi del commercio operano attraverso lo stesso meccanismo in questi modelli classici di commercio. Le procedure commerciali inefficienti creano una separazione nei prezzi relativi affrontati dai due paesi che commerciano. Questi prezzi relativi si avvicinano al prezzo iniziale in autarchia, riducendo le opportunità di specializzazione e commercio. Di conseguenza, le possibilità di consumo sono minori e il benessere economico si abbassa.

Un risultato interessante del modello di Heckscher-Ohlin riguarda il modo in cui la facilitazione del commercio migliora il reddito reale del fattore di produzione abbondante. Riducendo i costi del commercio, porta a una maggiore specializzazione nel settore che utilizza in modo più intensivo il fattore abbondante. Ciò aumenta la domanda per il fattore abbondante e ne aumenta il ritorno reale. Se uno dei paesi coinvolti è un paese in via di sviluppo abbondante di lavoro, la facilitazione del commercio può migliorare le condizioni dei lavoratori.

A differenza delle teorie classiche, la New Trade Theory (Krugman) spiega il motivo per cui i paesi si impegnano nel commercio intra-industriale. Ciò è rilevante poiché la

maggior parte del commercio globale è di natura intra-industriale anziché inter-industriale. La capacità della teoria di spiegare questa caratteristica del commercio globale è resa possibile da diverse assunzioni:

- a) I consumatori preferiscono la varietà nel consumo;
- b) Il mercato è popolato da imprese che vendono diverse varietà di un bene;
- c) Ci sono rendimenti crescenti (interni) nella produzione, il che significa che il costo medio di produzione di un'impresa diminuisce all'aumentare del suo volume di produzione.

La teoria prevede che i costi del commercio possano avere un impatto negativo sproporzionato sulle piccole economie in via di sviluppo. Tipicamente, le piccole economie in via di sviluppo hanno settori agricoli o di risorse naturali ampi caratterizzati da rendimenti costanti su scala e solo un piccolo settore manifatturiero.

Al contrario, le grandi economie sviluppate hanno un grande settore manifatturiero che opera con rendimenti crescenti su scala. In questo contesto, i costi del commercio portano sia a meno commercio che a una ricollocazione sproporzionata delle attività manifatturiere verso le grandi economie sviluppate (“home market effect”). Nel frattempo, le piccole economie in via di sviluppo si concentrano nel settore agricolo o delle risorse naturali.

La chiave per spiegare questo risultato risiede nella tensione creata tra l'amore dei consumatori per la varietà e i rendimenti crescenti su scala. Con il commercio aperto e zero costi di commercio, i consumatori nel grande paese sviluppato acquisteranno sia beni manifatturieri stranieri che nazionali a causa della loro preferenza per la varietà. Pertanto, l'amore per la varietà porta a più commercio. D'altra parte, i rendimenti crescenti su scala danno un vantaggio in termini di costo alle imprese manifatturiere nel paese sviluppato a causa delle dimensioni del mercato e della maggiore scala di produzione che potrebbe essere raggiunta dalle imprese. Pertanto, i consumatori nel paese sviluppato preferiranno acquistare varietà nazionali a costo più basso rispetto a varietà straniere a costo più elevato.

Le procedure commerciali inefficienti che portano a costi di commercio più elevati sconvolgono questo equilibrio rendendo gli acquisti (importazioni) di varietà straniere più costosi. Di conseguenza, i consumatori nel paese sviluppato favoriranno varietà nazionali anziché varietà straniere. Il settore manifatturiero nel grande paese sviluppato si espande ancora di più mentre si ridimensiona nel piccolo paese in via di sviluppo. Questa analisi

suggerisce che i piccoli paesi in via di sviluppo che vogliono diversificare le loro economie hanno un forte interesse nel ridurre i costi del commercio, poiché ciò riduce gli incentivi per la concentrazione delle attività manifatturiere nei mercati più grandi.

Nelle teorie classiche del commercio, sono i paesi gli oggetti di interesse. Nell'ultimo decennio sono emersi nuovi modelli di commercio (New New Trade Theory) (Melitz) che hanno spostato questo focus sulle imprese, la cosiddetta letteratura delle "imprese eterogenee".

Come afferma il World Trade Report (2015), questi modelli sono motivati da studi empirici che rivelano la notevole diversità delle imprese in termini di dimensioni, produttività e partecipazione al commercio internazionale.

Gli studi mostrano che solo un piccolo numero di imprese esporta, e che la stragrande maggioranza è in grado di vendere solo nel mercato nazionale. Il motivo di questa disparità è che le imprese differiscono in produttività: quelle con bassa produttività non sopravvivono alla concorrenza, le imprese più produttive possono competere ma solo nel mercato nazionale, mentre solo le imprese più produttive sono in grado di entrare e competere nel mercato delle esportazioni.

Ci sono due soglie di produttività:

1. Il livello minimo necessario affinché un'impresa sopravviva;
2. Il livello a cui un'impresa inizia a esportare parte della sua produzione.

Il risultato principale della letteratura sulle imprese eterogenee è che qualsiasi riduzione dei costi del commercio avvicina le due soglie l'una all'altra, aumentando il numero di imprese che vengono spinte fuori dalla competizione e il numero di imprese che entrano nel mercato delle esportazioni. Questo è vantaggioso per l'economia, poiché le risorse (capitale e lavoro) vengono liberate dalle imprese meno produttive e riallocate alle imprese più produttive.

Il World Trade Report (2015) afferma che sebbene possa sembrare ovvio che una riduzione dei costi commerciali aumenterà le esportazioni di un paese, questa letteratura mostra la necessità di distinguere tra i due modi in cui i costi commerciali possono essere ridotti e i diversi modi in cui le esportazioni possono aumentare.

I costi commerciali possono essere categorizzati come variabili o fissi. I costi commerciali variabili sono costi che devono essere pagati su ogni unità di esportazione. Le tariffe sono un esempio prominente di costi commerciali variabili, poiché un importatore

deve pagare dazi su ogni unità che importa. I costi commerciali fissi sono costi che devono essere sostenuti indipendentemente dal volume delle esportazioni. Un'impresa che decide di entrare in un determinato mercato potrebbe dover sostenere un costo per apprendere le procedure commerciali in quel paese. Si tratta di costi sostenuti anche prima di spedire un singolo prodotto sul mercato estero.

Un aumento delle esportazioni può avvenire lungo due dimensioni o margini: il margine intensivo e il margine estensivo. Il margine intensivo si riferisce ai produttori esistenti che aumentano il volume delle loro esportazioni, mentre il margine estensivo si riferisce a un aumento delle esportazioni ottenuto da nuove imprese che entrano nel mercato delle esportazioni.

Una riduzione dei costi commerciali variabili influisce su entrambi i margini estensivi e intensivi del commercio. Consente agli esportatori esistenti di catturare una quota maggiore del mercato delle esportazioni e alle imprese con un livello di produttività inferiore rispetto agli esportatori incumbenti di entrare nel mercato delle esportazioni.

Una riduzione dei costi commerciali fissi influisce solo sul margine estensivo del commercio. La facilitazione del commercio ridurrà sia i costi commerciali fissi che variabili, rendendo possibile agli esportatori incumbenti di catturare una quota maggiore del mercato internazionale e alle imprese che non hanno mai esportato prima di iniziare a farlo.

Se la facilitazione del commercio riduce sia i costi commerciali fissi che variabili, questa analisi implica che dovremmo vedere una crescita del commercio lungo entrambi i margini. Le imprese attualmente impegnate nel commercio internazionale come esportatori probabilmente espanderanno il volume delle loro esportazioni. Inoltre, le imprese che erano escluse dai mercati esteri ora troveranno possibile entrare in questi mercati e iniziare a esportare. Queste nuove imprese possono essere più piccole e meno produttive rispetto agli esportatori attuali, ma la riduzione dei costi commerciali ora offre loro l'opportunità di partecipare al commercio internazionale.

I modelli di catena di approvvigionamento del commercio (Supply Chain Models) emergono approssimativamente nello stesso periodo della letteratura sulle imprese eterogenee (New New Trade Theory). Mentre la teoria commerciale tradizionale assume che ogni bene finale sia prodotto interamente in un singolo paese, i modelli di catena di approvvigionamento riconoscono che le parti e i componenti che compongono beni finali complessi come prodotti elettronici o veicoli sono realizzati in molti paesi diversi.

Come afferma il World Trade Report (2015: p. 61), a causa di questa modalità di organizzazione della produzione globale, i costi commerciali vengono amplificati. Questo avviene attraverso effetti di "cumulo" e "moltiplicazione". I costi commerciali si accumulano attraverso le diverse fasi della catena del valore, poiché le merci attraversano più volte i confini nazionali mentre sono in processo. Sono moltiplicati perché i costi commerciali in ogni fase devono essere pagati dalla quota di valore aggiunto nel costo di produzione.

L'esistenza degli effetti di cumulo e moltiplicazione significa che i costi commerciali hanno un effetto deterrente molto maggiore sul commercio legato alle catene del valore globale rispetto al commercio che coinvolge solo beni finali. Più alti sono i costi commerciali, meno spazio c'è per il commercio di catena di approvvigionamento.

Nel caso estremo in cui i costi commerciali sono molto elevati, non è conveniente suddividere la produzione tra diversi paesi e vengono scambiati solo beni finali. Ciò significa che la facilitazione del commercio è cruciale per la fattibilità delle catene del valore globale (CVG), consentendo una maggiore specializzazione nelle fasi di produzione in cui i paesi hanno un vantaggio comparato. Ogni riduzione dei costi commerciali, come quella resa possibile dal TFA, diventa amplificata nella direzione opposta. Gli effetti di cumulo e moltiplicazione spiegati sopra entrano in gioco, ma in modo positivo, abbassando così le barriere e consentendo a più paesi in via di sviluppo di partecipare alla CVG.

Arrangiamenti di produzione più complessi nelle CVG sono stati analizzati da Baldwin e Venables (2013). Essi distinguono tra "serpenti", cioè processi di produzione sequenziali con ogni operazione che aggiunge valore in un ordine predeterminato, e "ragni", che combinano diversi input intermedi in una fase di assemblaggio. Ogni CVG può essere considerata come una combinazione di ragni e serpenti.

Date queste differenze nella struttura, l'impatto della facilitazione del commercio sulle CVG e sul commercio sarà più complicato e varierà a seconda della struttura di queste catene. Le imprese si trovano di fronte a un compromesso tra l'apertura di siti di produzione in diversi paesi per ridurre i costi di produzione e il mantenimento della produzione in un singolo paese per limitare i costi commerciali. Nel caso delle CVG di tipo serpente, una riduzione dei costi commerciali porterebbe a una maggiore frammentazione e delocalizzazione della produzione e all'espansione del commercio, sebbene i risultati siano meno chiari nel caso delle CVG di tipo ragno.

Nonostante i numerosi vantaggi derivanti dalla facilitazione del commercio, ogni paese dovrebbe avere l'incentivo a intraprendere riforme autonomamente. Ciò solleva le seguenti domande: perché la facilitazione del commercio è ancora un argomento di interesse per molti paesi e perché hanno scelto di procedere con le riforme firmando il TFA?

La facilitazione del commercio può incentivare gli scambi, promuovere la diversificazione e migliorare il benessere complessivo. Inoltre, la facilitazione del commercio è vantaggiosa sia per l'economia che adotta misure di facilitazione, sia per i suoi partner commerciali. Nonostante ciò, si potrebbe chiedere perché i governi dovrebbero cooperare per ottenere i benefici della facilitazione del commercio anziché procedere autonomamente con le riforme. La firma del TFA suggerisce che ci sono ragioni che rendono vantaggiosa l'inclusione della facilitazione del commercio in un accordo internazionale.

Gli economisti hanno individuato diverse motivazioni alla base degli accordi commerciali. Una di queste è che tali accordi possono rappresentare un modo per uscire da un dilemma del prigioniero guidato dai termini di scambio. Nei casi in cui i paesi abbiano un potere di mercato considerevole, potrebbero essere incentivati ad imporre tariffe che migliorino i loro termini di scambio, cioè il prezzo (non tassato) delle esportazioni rispetto al prezzo (non tassato) delle importazioni, ma che allo stesso tempo peggiorino i termini di scambio dei loro partner commerciali.

In assenza di cooperazione, questa situazione potrebbe portare a una guerra commerciale, in cui i paesi aumentano le tariffe oltre il necessario, portando a un volume di scambi inefficientemente basso. Secondo la teoria dei termini di scambio, un accordo commerciale permette ai paesi di beneficiare della riduzione reciproca delle tariffe, sfuggendo così al dilemma del prigioniero.

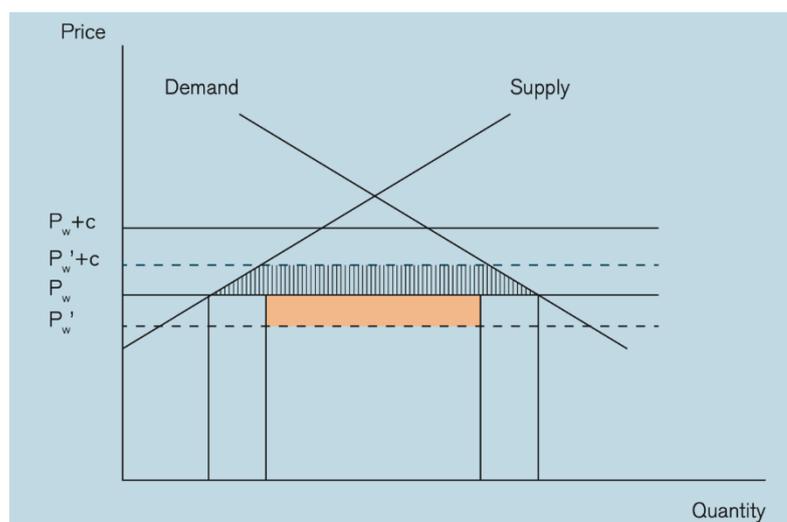
Secondo il World Trade Report (2015: p. 62), questo ragionamento potrebbe applicarsi anche alla spiegazione di un accordo sulla facilitazione del commercio. Nel caso in cui le procedure doganali e le pratiche possano essere influenzate da interessi privati e causare inefficienze, i paesi potrebbero trovarsi in una situazione simile a un dilemma del prigioniero guidato dai termini di scambio. Tuttavia, anche se le inefficienze doganali generano costi invece di benefici, una versione adattata della teoria dei termini di scambio potrebbe aiutare a comprendere perché un accordo sulla facilitazione del commercio può essere vantaggioso, specialmente se l'attuazione delle misure di facilitazione è costosa.

La figura 3 considera l'effetto delle procedure doganali inefficienti. Come illustrato nella figura 3, tali procedure aumentano i costi commerciali di un grande paese e il prezzo delle sue importazioni, abbassando i suoi termini di scambio, mentre allo stesso tempo causano il deterioramento dei termini di scambio del partner.

Le procedure inefficienti aumentano il prezzo interno nel paese importatore a $P_w + c$ e riducono la domanda di importazioni che, se il paese è abbastanza grande, potrebbe abbassare il prezzo mondiale, ovvero il prezzo ricevuto dagli esportatori, da P_w a P_w' .

Mentre nel caso di una tariffa, questa riduzione del prezzo mondiale genera un guadagno in termini di scambio pari all'area del rettangolo arancione, essa genera una perdita uguale alla stessa area nel caso di procedure doganali inefficienti. Per il paese importatore, l'effetto sul benessere dell'inefficienza è una grande perdita pari alla somma delle aree del trapezio a strisce e del rettangolo arancione.

Figura 3: Impatto delle procedure doganali inefficienti sul benessere



World Trade Report (2015) p. 63

La facilitazione del commercio, eliminando inefficienze che aumentano i costi, genera un guadagno in termini di benessere sia per il paese importatore che per il suo fornitore. Allo stesso tempo, tuttavia, l'attuazione delle misure di facilitazione del commercio comporta dei costi. Il paese importatore ha l'incoraggiamento ad investire nella facilitazione del commercio nella misura in cui i guadagni superano i costi di attuazione.

Tuttavia, l'eliminazione delle inefficienze beneficia anche il paese esportatore, poiché questo comporta un'esternalità positiva sugli esportatori stranieri.

Questa esternalità fornisce una giustificazione per la cooperazione internazionale e per la facilitazione del commercio. Senza un accordo sulla facilitazione del commercio (cioè in base a decisioni unilaterali nell'effettuare investimenti finalizzati a migliorare le procedure doganali), questa esternalità positiva (in termini di scambio) comporterà un investimento troppo limitato nella facilitazione del commercio da parte dei grandi paesi importatori.

Potrebbe sorgere una situazione da dilemma del prigioniero in cui due grandi paesi importatori non investono abbastanza nella facilitazione del commercio, imponendosi così costi reciproci. Un accordo sulla facilitazione del commercio può aiutare i paesi a internalizzare queste esternalità positive (in termini di scambio) e quindi portare a maggiori investimenti nelle procedure doganali efficienti.

D'altro canto, se si attuano misure per semplificare le procedure doganali, si ottiene un effetto positivo sia per il paese importatore che per il suo fornitore. Questo perché eliminare le inefficienze riduce i costi di commercio e, quindi, fa diminuire i prezzi delle importazioni. Questo aiuta a migliorare i termini di scambio, creando condizioni più vantaggiose per il commercio.

Attuare queste misure richiede investimenti che possono rappresentare una sfida: se ogni paese agisse da solo, l'implementazione potrebbe comportare costi elevati. Tuttavia, quando un paese migliora le sue procedure doganali, aiuta anche i produttori stranieri che esportano verso di lui. Questo impatto positivo sugli esportatori stranieri è come un beneficio aggiuntivo, e può aiutare a spingere più paesi verso la facilitazione del commercio.

In sintesi, l'inefficienza delle procedure doganali ha un effetto negativo sui prezzi delle importazioni e sui termini di scambio. D'altro canto, la facilitazione del commercio, ovvero l'eliminazione di queste inefficienze, ha un effetto positivo sui prezzi delle importazioni e sui termini di scambio. Tuttavia, attuare la facilitazione del commercio richiede sforzi e investimenti. Ed è qui che entra in gioco la cooperazione internazionale, come con il TFA. Questo accordo aiuta i paesi a superare la sfida dei costi di attuazione e promuove una maggiore efficienza nei loro scambi commerciali.

Il secondo motivo individuato dagli economisti è che gli accordi commerciali possono aiutare i governi a risolvere un problema di credibilità. L'idea è che i governi

considerino gli accordi commerciali come un modo per resistere alle pressioni dei gruppi di interesse.

Questa teoria, secondo Hoekman (2014), non aiuta molto a comprendere la motivazione dietro un accordo sulla facilitazione del commercio perché i partner commerciali non sarebbero in grado di imporre un accordo minacciando di ritirare concessioni. Sarebbe, infatti, difficile per un governo "annullare" selettivamente le misure di facilitazione del commercio per attuare un accordo sulla facilitazione del commercio. Tuttavia, se l'accordo prevede la possibilità di utilizzare altri strumenti di attuazione, come nel caso del TFA dell'OMC, potrebbe consentire ai governi di vincolarsi contro i gruppi contrari alla facilitazione. In altre parole, l'impegno potrebbe essere uno dei motivi alla base del TFA.

Un'altra possibile motivazione è proposta da Hoekman (2014), che sostiene che il TFA rifletta considerazioni di coordinamento internazionale o di azione collettiva. Come già menzionato, l'attuazione delle misure di facilitazione del commercio unilateralmente comporta notevoli guadagni economici poiché le procedure doganali diventano più trasparenti, prevedibili ed efficienti. Tuttavia, se i paesi utilizzano approcci diversi e adottano standard e procedure diversi, ci sarà ridondanza nei requisiti documentali e nelle procedure di controllo alle frontiere. Se le procedure differiscono tra i paesi, esportatori ed importatori devono imparare diversi standard, il che può comportare costi significativi di apprendimento.

L'adozione di procedure comuni può ridurre il tempo e i costi necessari per familiarizzare con le procedure doganali in diversi paesi, nonché migliorare l'efficienza e la tempestività del movimento delle merci attraverso le dogane in tutto il mondo. La coordinazione tra i membri dell'OMC nel contesto del TFA e l'adozione di approcci comuni nei confronti delle dogane e questioni correlate potrebbero aumentare ulteriormente i benefici derivanti dalla facilitazione del commercio armonizzando le procedure doganali a livello mondiale.

Questo problema di coordinamento internazionale è stato concepito in una game theory da Snidal (1985).

I problemi di coordinamento sono situazioni in cui ogni individuo trae vantaggio dal coordinare le proprie azioni con gli altri individui. Il World Trade Report (2015: p. 64) fornisce un esempio che può far capire appieno i problemi di coordinamento utilizzando la

vita quotidiana come contesto. Il World Trade Report (2015: p. 64) suggerisce di immaginare che Mike e sua moglie Lucy vogliano entrambi trascorrere la serata fuori. Mike vorrebbe andare al cinema mentre Lucy vorrebbe assistere a uno spettacolo teatrale, ma entrambi preferirebbero trascorrere la serata insieme piuttosto che da soli. Se non si coordinano, finiranno con livelli di soddisfazione più bassi. Ad esempio, se Mike va al cinema e Lucy va allo spettacolo, otterranno entrambi un livello di soddisfazioni pari a 1. Questo è inferiore a quanto otterrebbero se andassero insieme sia al cinema che allo spettacolo. Se entrambi vanno al cinema, la soddisfazione di Lucy sarebbe 3 e quella di Mike 4 poiché preferisce il cinema e viceversa se entrambi andassero allo spettacolo, che è la preferenza di Lucy. Pertanto, la coordinazione e la negoziazione possono portare a un risultato in cui sia Mike che Lucy sono meglio di quanto lo sarebbero se non si fossero coordinati.

Snidal (1985) ha delineato questa game theory in relazione al coordinamento nel contesto dei regimi internazionali. Snidal (1985) sottolinea la differenza tra un problema di azione collettiva e un problema di coordinamento. Il dilemma dei prigionieri può rappresentare un buon esempio. In questo caso, una volta che un accordo tariffario è stato attuato, saranno necessari meccanismi di applicazione per evitare che i paesi aumentino nuovamente le loro tariffe, poiché ciò servirebbe ai loro interessi a breve termine. Al contrario, nel caso di un problema di coordinamento, entrambi i paesi desiderano adottare lo stesso comportamento e non avranno alcun incentivo a deviare una volta che avranno selezionato un determinato comportamento. In altre parole, è sufficiente la comunicazione e il buon senso per raggiungere un risultato ottimale sia individualmente che collettivamente.

Questo problema di coordinamento sorge nel contesto della facilitazione degli scambi commerciali. Infatti, come illustrato dalla tabella 2, se il Paese 1 pianifica di attuare la misura di facilitazione degli scambi X e il Paese 2 la misura di facilitazione degli scambi Y, entrambi otterranno vantaggi.

Tuttavia, se riescono a coordinarsi e attuare entrambi X o Y, favoriranno ulteriormente l'armonizzazione delle procedure doganali in tutto il mondo e aumenteranno i vantaggi derivanti dalla facilitazione degli scambi commerciali. Di conseguenza, il TFA, fornendo un forum per la negoziazione e la discussione sulle migliori approcci e standard disponibili, può aiutare i paesi a coordinarsi e massimizzare i benefici derivanti dalla facilitazione degli scambi.

L'unica sfida deriva dal fatto che il paese 1 potrebbe preferire di standardizzare le procedure doganali con il metodo X, mentre il paese 2 potrebbe optare per il metodo Y. Tuttavia, ciò può essere facilmente risolto attraverso negoziazioni poiché entrambi i paesi traggono vantaggio dall'adozione di standard comuni indipendentemente dal metodo alla fine scelto.

Tabella 2: Il problema della coordinazione tra il paese 1 e il paese 2

Trade Facilitation Measures		Country 1	
		X	Y
Country 2	X	4 ; 4	1 ; 1
	Y	1 ; 1	4 ; 4

World Trade Report (2015) p. 65

Un ragionamento simile può essere applicato al problema di coordinamento legato alle asimmetrie nei costi di attuazione e capacità. Infatti, il TFA prevede che i membri più ricchi forniscano assistenza e supporto per lo sviluppo delle capacità ai paesi in via di sviluppo e meno sviluppati per aiutarli ad attuare l'accordo. Senza l'accordo, molti paesi potrebbero non essersi impegnati nella facilitazione del commercio perché avrebbero preferito allocare risorse scarse ad altre priorità, il che avrebbe comportato una situazione subottimale per tutti i membri. I benefici della coordinazione possono quindi spiegare la cooperazione internazionale sulla facilitazione del commercio. Tuttavia, questa spiegazione potrebbe non essere sufficiente di per sé per spiegare il TFA.

In conclusione, le teorie del commercio analizzate offrono un quadro dettagliato degli effetti delle inefficienze nei processi doganali e dei costi commerciali sulle economie nazionali e globali. Queste teorie mettono in luce come le procedure doganali inefficaci possano distorcere i prezzi relativi, limitare la specializzazione produttiva e scoraggiare la partecipazione alle catene del valore globali. Gli effetti negativi si riflettono sulla diversificazione economica, sul benessere complessivo e sulla capacità di sfruttare appieno le opportunità di scambio internazionale.

Le inefficienze doganali, evidenziate da modelli di commercio classici, teorie dell'intermediazione e nuove prospettive sulle imprese eterogenee e le catene del valore globali, possono ostacolare la crescita economica, rallentare la specializzazione settoriale e

limitare l'accesso dei paesi alle reti commerciali internazionali. Tuttavia, questi stessi modelli suggeriscono che l'adozione di misure per la facilitazione del commercio può risolvere molte delle sfide che derivano da inefficienze e costi commerciali.

L'importanza di un'efficace facilitazione del commercio diviene evidente alla luce del fatto che le teorie del commercio rivelano come questa sia cruciale per sfruttare appieno i benefici del commercio internazionale e partecipare alle catene globali del valore. Attraverso la riduzione dei costi commerciali, l'armonizzazione delle procedure e la promozione della cooperazione internazionale, gli stati possono migliorare l'efficienza delle transazioni commerciali, stimolare la diversificazione economica e promuovere un incremento globale del benessere.

In un'epoca di crescente globalizzazione, la connessione tra le teorie del commercio e l'evoluzione delle dogane è chiara: il raggiungimento di un sistema di commercio internazionale fluido e agevolato è fondamentale per ottimizzare le opportunità offerte dalla divisione internazionale del lavoro. La facilitazione del commercio diventa quindi fondamentale per l'evoluzione delle dogane nell'era della globalizzazione, poiché crea un ambiente favorevole alla cooperazione internazionale, al coordinamento delle politiche e all'efficienza nei flussi commerciali transfrontalieri.

Capitolo 2

L'EVOLUZIONE, LA MODERNIZZAZIONE E LE SFIDE DELLE DOGANE

2.1 Introduzione

L'evoluzione del commercio internazionale ha assunto una velocità straordinaria negli ultimi decenni, trasformando radicalmente il panorama economico e sociale a livello globale. In questo contesto, le dogane svolgono un ruolo cruciale nel facilitare il movimento di merci attraverso le frontiere, garantendo la sicurezza delle nazioni e agevolando la crescita economica. Tuttavia, l'era del commercio globale presenta sfide senza precedenti che richiedono un adattamento costante e una modernizzazione delle pratiche doganali.

In questo secondo capitolo, verranno analizzate le principali tendenze e implicazioni legate alla trasformazione delle Dogane nell'era del commercio globale. Partiremo dall'analisi delle nuove dinamiche commerciali e delle sfide poste dalla globalizzazione. Successivamente, approfondiremo l'importanza della diagnosi come fondamento delle riforme doganali efficaci, mettendo in luce come un'analisi approfondita delle esigenze e dei problemi specifici sia cruciale per guidare i cambiamenti necessari.

Successivamente, saranno esaminate da vicino le strategie di riforma doganale, con un focus particolare sugli approcci innovativi che hanno dimostrato di essere efficaci nel migliorare l'efficienza e la trasparenza delle operazioni doganali.

Il capitolo metterà in evidenza il ruolo fondamentale delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) nella modernizzazione delle dogane, illustrando come queste soluzioni possano rivoluzionare le procedure doganali, migliorare la collaborazione internazionale, garantire una maggiore conformità alle normative. In seguito, verranno analizzate le opportunità e le sfide offerte dalle ICT nelle amministrazioni doganali.

Infine, il capitolo esplorerà in dettaglio come le dogane stiano affrontando le sfide della modernità per adattarsi e prosperare nell'era del commercio globale, cercando di delineare una visione chiara di come dovrebbero evolversi per continuare a svolgere un ruolo cruciale nel facilitare il commercio internazionale e proteggere le frontiere delle nazioni.

2.2 Trasformazione delle Dogane nell'era del commercio globale: tendenze e implicazioni

In questo paragrafo verrà esplorato un aspetto cruciale dell'evoluzione economica e commerciale; ossia, l'evoluzione e la modernizzazione delle dogane. Negli ultimi decenni, i processi doganali sono stati soggetti a cambiamenti significativi a livello globale, guidati dall'obiettivo di agevolare il commercio internazionale, promuovere l'efficienza delle operazioni transfrontaliere e stimolare lo sviluppo economico.

Le ricerche condotte negli ultimi anni da diverse istituzioni, come la Banca Mondiale, hanno sottolineato una relazione tra la partecipazione al commercio globale e la crescita economica. Secondo Luc De Wulf (2005: pp. 3-4), i paesi che si integrano rapidamente nell'economia globale tendono a registrare dei tassi di crescita molto più elevati. Questo risultato non dovrebbe essere inaspettato, poiché l'integrazione nel commercio internazionale porta diversi vantaggi.

Uno dei principali benefici dell'integrazione commerciale è l'esposizione a nuove tecnologie, progetti innovativi e un'ampia gamma di prodotti. Questa integrazione può portare all'adozione di metodi di produzione più efficienti e allo sviluppo di nuovi prodotti e servizi.

In aggiunta, l'integrazione commerciale favorisce la concorrenza tra produttori nazionali e internazionali, spingendoli a migliorare la qualità dei loro beni e servizi mantenendo prezzi competitivi.

Come afferma De Wulf (2005: p. 3), negli ultimi dieci anni, la crescita del commercio mondiale ha superato di più del doppio la crescita del prodotto interno lordo (PIL). Questa tendenza evidenzia i chiari benefici potenziali che derivano dalla partecipazione al commercio internazionale.

Perché un paese possa trarre pieno vantaggio dal commercio globale, è essenziale avere prodotti di alta qualità disponibili a prezzi competitivi. Questo requisito implica che un regime commerciale con bassi livelli di protezionismo, che impone poche barriere alle importazioni e incoraggia la concorrenza, svolga un ruolo cruciale nell'aumentare la competitività complessiva di un paese. Riducendo il protezionismo, i produttori nazionali sono costretti ad allineare i loro costi e le loro pratiche agli standard globali, promuovendo l'efficienza e l'innovazione.

Tuttavia, è importante notare che da solo, un regime commerciale aperto non è sufficiente a garantire la competitività. Altre politiche complementari devono essere inoltre messe in atto per sostenere e massimizzare i benefici dell'integrazione commerciale. Queste potrebbero includere politiche che promuovono l'istruzione e lo sviluppo delle competenze, migliorano l'infrastruttura, assicurano un ambiente macroeconomico stabile e stabiliscono quadri giuridici e regolatori che agevolano le attività aziendali.

De Wulf (2005: p. 4) afferma che nel corso degli ultimi 20 anni, le tariffe medie sono state ridotte della metà nei paesi in via di sviluppo e le barriere non tariffarie all'importazione sono state significativamente abbattute. Tuttavia, per molti paesi in via di sviluppo ciò non ha necessariamente portato a un'effettiva integrazione commerciale. I paesi più poveri del mondo, in particolare quelli dell'Africa subsahariana, hanno perso quote di mercato durante gli anni '90. Questi eventi sono in parte il risultato del fallimento dei paesi in via di sviluppo nel produrre tipologie di beni capaci di generare una crescita delle esportazioni più rapida.

Un altro ostacolo è stato rappresentato dal mantenimento da parte di altri paesi di una serie di barriere all'importazione per i prodotti che i paesi dell'Africa subsahariana producono, tra cui prodotti agricoli e tessili. Tra le barriere all'importazione figurano sovvenzioni alle esportazioni, tariffe elevate e rigorose regole d'origine. Le questioni relative alle sovvenzioni alle esportazioni di cotone concesse dagli Stati Uniti e ad altre sovvenzioni alle esportazioni agricole dell'Unione Europea e degli Stati Uniti sono state una delle ragioni significative per i risultati deludenti della Conferenza Ministeriale dell'OMC a Cancún nel 2003.

Un ambiente di logistica commerciale scarsamente funzionante, oltre alla combinazione di fattori che costituiscono i costi delle transazioni, il costo di sdoganamento, i costi di trasporto, i requisiti di documentazione commerciale non doganale e l'ineseguibilità dei documenti commerciali legali, hanno anche contribuito al fallimento di molti paesi in via di sviluppo nell'integrarsi con successo nell'economia mondiale.

Gli elevati costi delle transazioni, di cui i costi di sdoganamento sono spesso un elemento importante, possono così annullare l'impatto di riduzione dei costi derivante dalla liberalizzazione commerciale. Pochi servizi doganali sono riusciti a fornire agli esportatori gli input esenti da dazi necessari per mantenere i prezzi delle esportazioni competitivi.

La consapevolezza che vi fosse spazio per miglioramenti nei servizi doganali ha spinto numerosi governi a impegnarsi e investire risorse nella modernizzazione. Questi sforzi sono stati accompagnati anche dalla mobilitazione di un'assistenza esterna.

Diverse agenzie di sviluppo sia bilaterali che multilaterali hanno fornito supporto a numerose iniziative di riforma doganale. Sia donatori internazionali che istituzioni finanziarie come l'Unione Europea, il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Banca Interamericana di Sviluppo (IDB), la Banca Africana di Sviluppo (AfDB), la Banca Asiatica di Sviluppo (AsDB), la Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) e la Banca Mondiale (WB), si sono impegnati in operazioni di rafforzamento delle dogane.

Allo stesso modo, donatori bilaterali come la Francia, il Regno Unito, il Giappone e gli Stati Uniti hanno contribuito attivamente a offrire supporto. Inoltre, l'Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO) ha fornito assistenza tecnica (TA). Molti servizi doganali hanno migliorato le loro operazioni sfruttando queste forme di supporto. Tuttavia, diversi servizi doganali continuano ancora ad operare con inefficienza, comportando costi significativi per le attività commerciali e, allo stesso tempo, compromettendo il potenziale di crescita delle rispettive economie.

Come già anticipato nel primo capitolo, le amministrazioni doganali hanno il compito di generare entrate significative, garantire la protezione dei produttori nazionali, assicurare la sicurezza della catena di approvvigionamento, prevenire l'importazione di beni vietati o non sicuri (come armi illegali o medicinali scaduti) e contrastare il commercio di sostanze stupefacenti attraverso l'applicazione di leggi e regolamenti in linea con gli impegni dell'OMC. Le amministrazioni sono tenute a raggiungere tali obiettivi in modo efficace, ottenendo risultati concreti, ed efficiente, con il minor impatto possibile sul bilancio e sulla comunità commerciale, mantenendo al contempo la facilitazione degli scambi commerciali.

Secondo De Wulf (2005: pp. 5-6), le responsabilità delle dogane sono in costante evoluzione. Oggi, le amministrazioni doganali sono sempre più considerate "gli attori chiave alle frontiere" responsabili di tutte le transazioni legate alle questioni derivanti dai passaggi di confine di beni. Alcune di queste funzioni sono svolte in stretta collaborazione con altre agenzie nazionali. Le linee guida operative delle dogane non possono trattare in modo uniforme tutte le funzioni in modo costante; scelte e priorità sono inevitabili visto i significativi cambiamenti della scena internazionale.

La generazione di entrate è tradizionalmente stata una priorità di grande rilievo per i governi, rappresentata dal Ministero delle Finanze (MOF), a causa dell'importanza cruciale dei dazi all'importazione come fonte di entrate di bilancio per molti paesi in via di sviluppo.

De Wulf (2005: p. 6) afferma che in un campione di paesi africani, ad esempio, le entrate dai dazi all'importazione rappresentano quasi il 30% delle entrate fiscali totali, in media. In confronto, questa percentuale è in media del 22% per i paesi del Medio Oriente, del 13% per i paesi dell'America Latina e del 15% per i paesi asiatici come è possibile osservare dalla tabella 3.

**Tabella 3: Entrate doganali come quota delle entrate fiscali in Paesi selezionati, 2001
(percentuale delle entrate fiscali totali)**

Region or Country		Region or Country	
Africa	28.7	Middle East	22.3
Botswana	37.2	Bahrain	41.4
Burundi	18.4	Egypt	20.0
Cameroon	31.6	Iran, Islamic Rep. of	18.4
Côte d'Ivoire	27.6	Israel	0.9
Ethiopia	29.3	Jordan	20.4
Gambia, The	44.5	Kuwait	71.5
Kenya	16.8	Morocco	20.1
Lesotho	22.8	Oman	10.4
Mauritius	32.8	Pakistan	15.4
Rwanda	30.3	Syrian Arab Rep.	11.7
Sierra Leone	49.8	Tunisia	15.4
South Africa	3.0		
		Western Hemisphere	13.3
Asia and Pacific	14.9	Argentina	8.0
Fiji	22.7	Bahamas, The	50.1
India	24.1	Bolivia	6.9
Indonesia	4.7	Brazil	5.8
Myanmar	7.2	Colombia	8.5
Papua New Guinea	24.2	Costa Rica	6.6
Philippines	19.6	Ecuador	11.8
Sri Lanka	12.7	El Salvador	10.0
Thailand	3.9	Guatemala	12.4
		Nicaragua	10.5
		Panama	20.2
		Paraguay	17.5
		Peru	12.8
		Uruguay	4.1
		Venezuela, R. B. de	12.9

De Wulf, L. (2005). "Strategy for Customs Modernization." In Luc De Wulf and José B. Sokol (Eds.), Customs Modernization Handbook (p. 23). The World Bank. Washington, DC.

Sebbene sia ampiamente riconosciuto che i dazi all'importazione siano fonti di entrate più distorsive rispetto alle imposte generali sulle vendite e sul reddito, essi mantengono la loro importanza per ragioni storiche e per la loro relativa facilità di raccolta.

La raccolta dell'IVA sulle importazioni costituisce un'altra fonte significativa di entrate di bilancio. Pertanto, una mentalità di controllo che assicuri che tutti i dazi vengano valutati e pagati ha permeato le dogane, indipendentemente dal fatto che ciò possa causare ritardi nella liberazione delle importazioni.

Con il declino nel tempo delle aliquote tariffarie, la quota delle entrate doganali rispetto alle entrate di bilancio totali ha avuto la tendenza a diminuire nella maggior parte dei paesi. Tuttavia, le entrate doganali rimangono una preoccupazione di grande rilievo per gli ufficiali del MOF. Questa priorità è stata riflessa in numerose riforme doganali e iniziative di assistenza tecnica del passato.

I dazi all'importazione sono progettati per proteggere i produttori nazionali, i quali si aspettano che le amministrazioni doganali garantiscano che tutti gli importatori paghino correttamente le tasse doganali ufficiali per assicurare una competizione leale. In media, i dazi doganali rappresentano il 17% del valore totale delle importazioni in un campione di paesi africani, il 12% nel Medio Oriente, il 10% in Asia e nel Pacifico e il 7% nell'emisfero occidentale come dimostrato dalla tabella 4.

**Tabella 4: Aliquote tariffarie riscosse per paesi selezionati per regione mondiale, 2001
(percentuale)**

Region or Country	CTR	Region or Country	CTR	Region or Country	CTR
<i>All countries</i>	9.5				
OECD countries^a	1.1	Non-OECD	11.78	Middle East	12.5
Australia	3.5	Africa	16.8	Bahrain	3.6
Austria	0.4	Botswana	15.6	Egypt	18.9
Belgium	0.7	Burundi	16.6	Iran, Islamic Rep. of	28.1
Canada	0.9	Cameroon	26.9	Israel	0.8
Denmark	0.7	Cote d'Ivoire	18.4	Jordan	7.1
Finland	0.4	Ethiopia	15.7	Kuwait	3.2
France	0.5	Gambia, The	14.0	Morocco	16.7
Germany	0.7	Kenya	12.4	Oman	2.6
Greece	0.7	Lesotho	26.3	Pakistan	10.3
Iceland	1.2	Mauritius	10.5	Syrian Arab Rep.	38.9
Ireland	0.4	Rwanda	18.4	Tunisia	7.4
Italy	0.6	Sierra Leone	26.6		
Japan	3.6	South Africa	3.2	Western Hemisphere	7.3
Mexico	1.9	Zimbabwe	13.1	Argentina	7.4
Netherlands	0.9			Bahamas, The	21.7
New Zealand	2.0	Asia and Pacific	10.5	Bolivia	4.1
Norway	0.9	Fiji	10.4	Brazil	9.4
Spain	0.2	India	23.3	Colombia	7.3
Sweden	0.6	Indonesia	2.2	Costa Rica	2.1
Switzerland	0.8	Korea, Rep. of ^b	4.0	Ecuador	7.5
Turkey	1.4	Malaysia	3.2	El Salvador	4.9
United Kingdom	0.9	Myanmar	35.6	Guatemala	4.5
United States	1.7	Nepal	10.9	Nicaragua	3.1
		Papua New Guinea	14.6	Panama	8.1
		Philippines	6.0	Paraguay	6.1
		Singapore	0.2	Peru	9.3
		Sri Lanka	4.9	Uruguay	4.3
		Thailand	10.0	Venezuela, R.B. de	10.4

CTR = collected tariff rates. Regional averages are unweighted averages of countries in the sample.

Notes: For some countries, data are from an earlier year. For Mexico, free-on-board (FOB) imports were used instead of cost, insurance, and freight (CIF) imports.

a. Excluding the Czech Republic, Hungary, Luxembourg, and Poland.

b. The Republic of Korea joined the OECD in December 1996.

Source: World Bank estimates, IMF Government Finance Statistics, and International Financial Statistics.

De Wulf, L. (2005). "Strategy for Customs Modernization." In Luc De Wulf and José B. Sokol (Eds.), Customs Modernization Handbook (p. 24). The World Bank. Washington, DC.

Sempre più spesso, i dazi all'importazione sono considerati uno strumento di protezione anziché una fonte di entrate di bilancio. Questo è particolarmente evidente nei paesi sviluppati, dove i dazi contribuiscono solo in minima parte alle entrate totali e rappresentano mediamente meno dell'1% del valore complessivo delle importazioni. Nei paesi in via di sviluppo, tuttavia, i dazi all'importazione sono elevati e ciò ostacola gli scambi tra di essi e la competitività delle rispettive economie.

La facilitazione del commercio ha attirato un interesse crescente negli ultimi anni, come dimostrato dall'Agenda di Cancún dell'OMC e dalla Riveduta Convenzione di Kyoto dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD). Questo interesse è stato suscitato da un impegno crescente dei governi verso una strategia di crescita orientata al settore privato, combinato con una maggiore assertività del settore privato e con la richiesta di migliori servizi governativi. La riduzione dei costi per il commerciante, derivante da procedure doganali più semplici, deriva principalmente dalla possibilità di ridurre le scorte e l'ammontare del capitale operativo, nonché dalla possibilità per i commercianti di soddisfare requisiti sempre più rigorosi di "just in time".

La società civile sta esigendo una migliore governance e ha identificato i servizi doganali come particolarmente inclini a pratiche corrotte. Mirare al miglioramento delle dogane riconosce pienamente il fatto che la situazione di integrità riflette l'integrità della società a cui appartiene l'amministrazione.

Nel corso degli anni, le amministrazioni doganali hanno ricevuto il mandato di proteggere la società. Questo è stato incluso nel mandato dell'OMD, per riflettere l'idea che la maggior parte delle amministrazioni doganali è responsabile di prevenire il movimento transfrontaliero di merci pericolose e non sicure.

Tuttavia, la preoccupazione per la sicurezza è stata elevata a nuovi livelli dopo l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001. L'attenzione si è spostata non solo sulle importazioni ma sull'intera catena di approvvigionamento, comprese le esportazioni. Nuove procedure stanno venendo introdotte e ulteriori misure di sicurezza vengono preparate e attuate.

È difficile prevedere il ruolo futuro di qualsiasi istituzione e non esiste una risposta corretta o universalmente applicabile alle tendenze previste nelle dogane, poiché ogni paese risponderà in modi che sono più adatti alle proprie esigenze, all'ambiente operativo, alle priorità nazionali e al patrimonio culturale.

Tuttavia, De Wulf (2005: p. 6) afferma che stanno emergendo alcune questioni generali o temi che suggeriscono il ruolo futuro e le priorità delle dogane.

In primo luogo, nonostante il declino delle aliquote tariffarie causato dai successivi round di liberalizzazione degli scambi, le funzioni di mobilitazione delle entrate e di controllo delle dogane probabilmente rimarranno sostanziali, per diverse ragioni:

- a) La dipendenza fiscale dalle entrate doganali probabilmente persiste per qualche tempo, alla luce delle difficoltà che molti paesi in via di sviluppo incontrano nell'espandere le proprie basi fiscali;
- b) Le importazioni probabilmente costituiranno una base fiscale importante per l'applicazione dell'IVA e le dogane sono ben posizionate per controllare le merci al momento dell'importazione;
- c) Le dogane continueranno ad essere l'agenzia responsabile per garantire che le merci importate per scopi diversi dal consumo interno non siano dirottate a tale consumo;
- d) Valutare i rimborsi IVA sulle merci esportate continuerà a richiedere un alto livello di controllo sulle merci esportate.

In secondo luogo, in tutti i paesi, le dogane continueranno a raccogliere dati commerciali per scopi statistici e regolatori.

In terzo luogo, le dogane continueranno ad essere responsabili della gestione efficace ed efficiente delle frontiere per agevolare il commercio, un contributo importante alla competitività internazionale delle nazioni. Questo avverrà indipendentemente dal fatto che la facilitazione del commercio sia formalmente incorporata nelle trattative commerciali multilaterali. Pertanto, armonizzare, semplificare ed effettivamente coordinare tutti i requisiti e gli impegni nazionali di gestione delle frontiere rimarrà una responsabilità prioritaria delle dogane.

In quarto luogo, sulla base di una maggiore consapevolezza della minaccia rappresentata dal terrorismo internazionale e dal crimine organizzato transnazionale, i governi richiederanno che le amministrazioni doganali assumano un ruolo più ampio nel garantire la sicurezza nazionale e l'applicazione della legge. A tal fine, è probabile che le amministrazioni doganali istituiscano una serie di cambiamenti nei sistemi, nelle procedure e persino nelle responsabilità amministrative per aumentare la fiducia nel livello di controllo esercitato sia sulle importazioni che sulle esportazioni. I controlli di sicurezza avverranno sempre più anche al punto di esportazione oltre che al punto di ingresso.

Affinché le amministrazioni doganali possano gestire efficacemente questi obiettivi a volte apparentemente contraddittori, sarà necessario sviluppare e implementare una vasta gamma di nuovi approcci, sistemi, procedure e metodologie operative. Come evidenzia De

Wulf (2005: pp. 6-7), alcuni di questi stanno già cominciando a emergere e probabilmente costituiranno la base della forma e del ruolo futuri delle dogane.

L'attenzione principale delle dogane si sposterà dal controllo fisico delle spedizioni al momento dell'importazione a una verifica successiva al rilascio tramite controlli basati su audit. Questo richiederà alle dogane di adottare strategie complete di miglioramento della conformità progettate per aumentare progressivamente la fiducia nelle informazioni fornite dagli operatori commerciali e nei sistemi contabili e nei processi che mantengono.

Tutte le informazioni regolamentari verranno scambiate elettronicamente e le decisioni sul trattamento delle importazioni e delle esportazioni saranno basate su una valutazione del rischio. Il record di conformità dei singoli operatori commerciali sarà un elemento chiave da considerare, così come lo scambio di informazioni e intelligence. Questo approccio faciliterà la ri-ingegnerizzazione dei processi principali di gestione delle frontiere e dei requisiti regolatori. Comporterà anche una nuova e più coerente relazione con gli operatori commerciali, oltre a una maggiore cooperazione a livello nazionale, regionale e internazionale.

I paesi si affideranno sempre più a un'unica agenzia per assumere la responsabilità dell'intero processo di gestione delle frontiere. Questo comporterà la fusione di diverse funzioni di gestione delle frontiere sotto un'unica amministrazione e un'unica cornice politica. In alcuni casi ciò sarà raggiunto amministrativamente e in altri virtualmente, attraverso una maggiore cooperazione a livello politico e operativo e mediante l'adozione di infrastrutture di tecnologia dell'informazione e comunicazione (ICT) che consentiranno agli operatori commerciali di adempiere a tutte le loro responsabilità regolamentari attraverso un'unica finestra al governo.

Gli sforzi per garantire una coordinazione più efficace tra le varie agenzie governative incaricate di regolare il commercio transfrontaliero e di conseguire una razionalizzazione significativa dei requisiti regolatori richiederanno attenzione a livello nazionale, regionale e internazionale. Mentre sono coinvolti molti attori diversi, sembra probabile che le dogane siano l'unica agenzia con le infrastrutture nazionali e internazionali necessarie per raggiungere questo obiettivo.

Le dogane si affideranno sempre più all'uso intensivo delle moderne tecnologie dell'informazione per garantire la trasmissione senza soluzione di continuità dei dati a tutti i membri interessati della comunità commerciale.

In futuro, la maggior parte delle amministrazioni doganali si baserà sulla presentazione elettronica di manifesti prima dell'arrivo delle merci, sull'immissione diretta da parte degli operatori commerciali delle dichiarazioni di importazione ed esportazione e sul pagamento elettronico dei dazi e delle tasse. Iniziative che finora hanno dato buoni risultati e che mirano a connettere elettronicamente tutti i membri della comunità commerciale, probabilmente si diffonderanno. Ciò accelererà il rilascio di autorizzazioni regolamentari e consentirà la raccolta di statistiche.

Molti paesi sono già membri di gruppi regionali, una tendenza che potrebbe accelerare nei prossimi anni. Tali gruppi regionali potrebbero promuovere l'armonizzazione e la semplificazione delle procedure doganali in conformità agli standard delle migliori pratiche internazionali. D'altro canto, creano la necessità di nuovi regimi commerciali preferenziali che impongono oneri sia alle dogane che al commercio e sono soggetti ad abusi.

2.3 L'importanza della diagnosi nelle riforme doganali

La riforma delle dogane va oltre l'introduzione di un insieme di nuove tecniche per il trattamento delle merci. La riforma delle dogane richiede una nuova consapevolezza degli sviluppi nel commercio, un impegno politico per attuare misure talvolta difficili e deve iniziare con una buona diagnosi della situazione attuale.

L'aumento del commercio mondiale degli ultimi decenni ha posto nuove sfide alle dogane. Come afferma De Wulf (2005: p. 7), nel 2002, oltre 10 trilioni di dollari di merci hanno attraversato i confini internazionali. Ogni spedizione ha attraversato il controllo doganale almeno due volte, una volta in fase di esportazione e una volta in fase di importazione, rendendo le dogane un elemento chiave nella catena di approvvigionamento internazionale e nell'economia globale.

Le dogane devono adattarsi ai nuovi porti di ingresso e alle ore di servizio aggiuntive, e il loro lavoro è reso più complesso da una moltitudine di accordi commerciali regionali e bilaterali. Spesso, non c'è un aumento corrispondente delle risorse umane e delle risorse delle dogane per stare al passo con il carico di lavoro aumentato e l'ambiente più complesso. Spesso, le dogane non dispongono delle risorse tecnologiche per agevolare e garantire le catene di approvvigionamento internazionali, per stare al passo con i miliardi di dollari spesi dall'industria.

Di fronte a queste sfide, molte amministrazioni doganali lottano per soddisfare tutte queste richieste e priorità. Spesso si concentrano sulla riscossione delle entrate e sulle priorità ad hoc sostenute dai gruppi di interesse più influenti. Tuttavia, alcune si impegnano ad affrontare direttamente queste sfide e a rivedere il funzionamento delle loro amministrazioni.

Data la posizione unica delle dogane ai confini di un paese, la loro gestione deve soddisfare sia le istanze nazionali che internazionali. A livello internazionale, i viaggiatori, le imprese e i vettori internazionali per via aerea, marittima e terrestre si aspettano servizi uniformi, prevedibili, facili da usare e conformi agli standard e alle convenzioni internazionali.

Diverse organizzazioni come l'OMD, l'OMC, la Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE), il Centro delle Nazioni Unite per la Facilitazione elettronica del Commercio e il Business elettronico (CEFACT) e UNCTAD hanno stabilito standard per le funzioni doganali più critiche.

I più importanti sono i seguenti:

- a) La Convenzione di Kyoto Riveduta (Convenzione Internazionale per la Semplificazione e l'Armonizzazione delle Procedure Doganali) fornisce il quadro per il trattamento delle merci nel commercio internazionale;
- b) La Convenzione Internazionale sul Sistema Armonizzato di Descrizione e Codifica delle Merci (nota come Sistema Armonizzato o HS), sviluppata e mantenuta dall'OMD, fornisce il quadro per la classificazione di tutte le merci nel commercio internazionale;
- c) L'Accordo sulla Valutazione Doganale (ACV), sviluppato dall'OMC, fornisce il quadro per determinare il valore doganale delle merci nel commercio internazionale;
- d) L'Accordo sulle Regole d'Origine è l'iniziativa dell'OMC per sviluppare un sistema per standardizzare le regole d'origine delle merci scambiate a livello internazionale.

Le competenze nella classificazione delle merci, nella determinazione del valore e del paese di origine e nell'applicazione delle procedure corrette per il trattamento delle merci sono necessarie alle dogane per conformarsi alle convenzioni internazionali, soddisfare le aspettative della comunità commerciale internazionale e raggiungere la missione

dell'organizzazione ai confini nazionali. Se le dogane deviano da tali norme, violano gli accordi internazionali. Tale mancato rispetto può comportare costi aggiuntivi e ritardi temporali per importatori, esportatori, vettori, industrie nazionali e consumatori.

La liquidazione delle merci è influenzata da fattori come la qualità delle strutture portuali e la molteplicità di organizzazioni coinvolte in ciascuna transazione commerciale internazionale. Tipicamente, le dogane vengono considerate responsabili di tutti i ritardi e gli illeciti al confine, anche se sono coinvolte altre agenzie. La comunità commerciale internazionale potrebbe, in definitiva, sanzionare tali insuccessi trasferendo gli investimenti diretti esteri (IDE) verso altri paesi in cui l'ambiente di import-export sia conforme agli standard internazionali.

L'implementazione di queste norme e convenzioni non è un compito semplice, come illustrato dagli argomenti e dai dibattiti presso l'OMD riguardo alle questioni di valutazione e regole d'origine. Inoltre, la complessità del Sistema Armonizzato (HS) può portare a dispute tra importatori e dogane, poiché il pagamento dei dazi dipende dalla classificazione nell'HS sulla base della tariffa doganale.

Con l'aumento del commercio internazionale che diventa un fattore sempre più importante nell'economia, cresce anche l'importanza delle dogane e diventa essenziale che le dogane amministrino questi accordi complessi in modo uniforme, professionale, equo e trasparente.

Nell'adempimento di queste funzioni, le dogane si troveranno a interagire con professionisti ben addestrati e ben retribuiti con esperienza internazionale che sono esperti nei settori della logistica, del commercio, del trasporto e del diritto. Le aziende multinazionali hanno investito miliardi di dollari negli ultimi anni per ottimizzare e garantire le loro catene di approvvigionamento internazionali. Questi moderni e sofisticati sistemi logistici forniscono alle aziende la capacità di tracciare e monitorare le spedizioni dalla porta della fabbrica al punto vendita al dettaglio.

Tuttavia, i flussi fisici e informativi possono essere interrotti dalle dogane ai confini internazionali al punto di importazione o esportazione. Dogane lente, inette o scarsamente addestrate e attrezzate aumentano i costi delle transazioni, aumentando così i costi delle merci esportate per l'industria e i consumatori, rendendo quindi il paese meno competitivo. Le dogane devono organizzarsi per essere un facilitatore del commercio in un mondo in

rapida evoluzione, oltre che un efficiente fornitore di entrate di bilancio. Questo rappresenta una sfida amministrativa di grande portata.

La maggior parte delle amministrazioni doganali ha responsabilità operative all'interno delle politiche governative stabilite dai loro supervisori, compreso il Ministero delle Finanze, e qualsiasi cambiamento richiede un forte sostegno governativo. Tuttavia, alcune modifiche potrebbero richiedere una riduzione del personale insieme all'introduzione della tecnologia dell'informazione (IT) o, nei casi estremi, la rimozione della dirigenza delle dogane o dei funzionari delle dogane ritenuti corrotti o inefficienti.

Il focus dei Ministeri delle Finanze è sempre stato quello di aumentare le entrate di bilancio. Questo ha spesso portato al controllo rigoroso dei movimenti commerciali, aggiungendo costi ai commercianti.

Sebbene la riduzione della corruzione e la facilitazione del commercio fossero sempre obiettivi delle riforme guidate dai Ministeri delle Finanze, questi obiettivi raramente venivano tradotti in dettagli di programma e spesso venivano messi da parte nel processo di aumento delle entrate. Queste riforme diventano spesso obsolete e non riescono a introdurre nuovi modi di affrontare vecchi problemi. Pertanto, il sostegno esterno alle riforme è cruciale.

La comunità commerciale e la società civile spesso fanno pressioni per il miglioramento dei servizi. La comunità commerciale desidera ridurre i costi commerciali e aumentare la trasparenza delle proprie operazioni, mentre la società civile desidera debellare gli effetti debilitanti della corruzione.

I gruppi di pressione del settore privato sono spesso cruciali per promuovere le riforme doganali e monitorare i progressi. I politici e i funzionari governativi sono più inclini a rispondere con un programma politico deciso ai gruppi di pressione locali che, però, spesso portano a cambiamenti marginali.

Le riforme hanno il potere di creare vincitori e perdenti; tuttavia, è necessario un impegno politico per realizzarle in modo efficiente. I commercianti che sono stati agevolati dalle regole precedenti, così come i funzionari delle dogane che hanno ottenuto entrate aggiuntive nell' "agevolare" le transazioni commerciali o nel manipolare le dichiarazioni di importazione ed esportazione a vantaggio del commerciante, sono probabilmente contrari ai programmi di riforma che potrebbero rendere queste pratiche più rischiose o impossibili.

Coloro che "perdono" in una riforma riuscita potrebbero essere ben collegati sia come parte della dirigenza dell'amministrazione doganale che sufficientemente vicini ad essa da rallentare l'impeto della riforma o influenzare la progettazione e l'attuazione della riforma. Se non contrastata, l'influenza di questi individui renderà la riforma parziale, frammentaria e inefficace. Solo una riforma che gode del pieno sostegno politico a livello governativo potrà produrre i risultati sperati.

Gli obiettivi specifici delle amministrazioni doganali e delle loro organizzazioni differiscono tra i paesi. Le riforme devono essere modellate a seconda delle diverse circostanze. Pertanto, per tener conto appieno di questa diversità, è importante che qualsiasi progetto di modernizzazione delle dogane inizi con una diagnosi accurata e completa della situazione attuale.

Secondo de Wolf (2004: p. 9), l'assenza di un buon lavoro diagnostico è stata identificata come una grave lacuna nei progetti di amministrazione fiscale e doganale gestiti dalla Banca Mondiale. Tuttavia, condurre una diagnosi del sistema doganale non è una scienza esatta e potrebbe essere necessario adottare un approccio flessibile e adattato alle circostanze e agli obiettivi.

Esistono diversi approcci e strumenti che possono essere utilizzati; ad esempio, potenziare la mobilitazione delle entrate che molto spesso è stato l'obiettivo delle riforme doganali.

Il lavoro diagnostico si è concentrato principalmente sulla misurazione delle perdite di entrate. Sia la Banca Mondiale che il Fondo Monetario Internazionale utilizzano frequentemente questo approccio. Gli indicatori principali utilizzati per identificare la mancanza di generazione di entrate includono:

- a) Tasse raccolte sulle importazioni confrontate con le entrate potenziali per identificare il "gap";
- b) La quota di importazioni totali esentate da tasse;
- c) Frodi nella registrazione di valutazione, peso o regole di origine.

Gli indicatori meno quantificabili delle perdite di entrate riguardano la possibilità di errata classificazione delle importazioni come beni che attraggono aliquote tariffarie più basse, oltre a ambiguità nel codice doganale e nelle normative che consentono a funzionari doganali e operatori commerciali di stabilire accordi reciprocamente concordati.

La metodologia per la diagnosi dei sistemi doganali non è standard né pubblicamente disponibile, ma si è incentrata su un'analisi pragmatica dei processi doganali per identificare possibili miglioramenti. I partecipanti principali in tali esercizi diagnostici sono stati i funzionari del Ministero delle Finanze, comprese le dogane. Gli operatori del settore privato sono stati consultati, ma il loro punto di vista, che non mira a massimizzare la mobilitazione delle entrate, spesso manca nei rapporti ufficiali e nei programmi di riforma.

Nel 2001 la Banca Mondiale ha emesso un toolkit per l'audit dei servizi commerciali e di trasporto. Questo toolkit riflette l'esperienza pratica acquisita in una serie di missioni della Banca Mondiale, nonché indagini condotte in diversi paesi in via di sviluppo.

Il World Bank Trade Facilitation Toolkit fornisce linee guida su come condurre un audit e analizzare e interpretare i suoi risultati, nonché identificare azioni correttive. L'audit consiste principalmente in una serie di domande strutturate presentate a tutti i partecipanti alla transazione commerciale, compresi i funzionari doganali. Le risposte devono essere esaminate sistematicamente sotto diverse voci come integrità, gestione portuale, quadro normativo, automazione, funzioni e atteggiamenti degli agenti.

Le risposte possono essere utilizzate per preparare un piano di azione correttiva destinato a tutti i partecipanti nella catena commerciale, comprese le dogane, e stabilisce le condizioni per il successo. Chiaramente, l'obiettivo di questo toolkit è quello di esaminare tutte le operazioni che possono aiutare o ostacolare i processi commerciali, andando oltre le operazioni doganali. Una diagnosi completa delle varie operazioni delle dogane dovrà attingere ad altri strumenti diagnostici. Le questioni relative all'ambiente amministrativo nelle agenzie di mobilitazione delle entrate in generale sono ben trattate nel "Quadro diagnostico per l'amministrazione delle entrate" (A Diagnostic Framework For Revenue Administration), progettato per le amministrazioni delle entrate interne. Questo quadro ha guidato il lavoro diagnostico della Banca per il "Progetto di Modernizzazione delle Dogane della Federazione Russa" (Russian Federation Customs Modernization Project) nel 2002.

Un altro strumento utile per la diagnosi del sistema doganale sono le linee guida della Camera di Commercio Internazionale (International Customs Guidelines). Il focus delle linee guida della Camera di Commercio Internazionale è chiaramente sulle dogane. Esse presentano le procedure chiave che costituiscono le migliori pratiche doganali e per valutare il sistema attuale. Queste linee guida costituiscono un buon punto di partenza per qualsiasi studio diagnostico.

Il libro "La Modernizzazione delle Dogane e l'Autostrada del Commercio Internazionale" di Michael Lane (Customs Modernization and the International Trade Superhighway) (1998) fornisce un altro quadro analitico per la diagnosi del sistema doganale. L'approccio proposto consiste anch'esso in un insieme di domande strutturate organizzate attorno a un quadro logico che copre i fondamenti come l'ambiente operativo delle dogane, compresa la loro competenza e integrità; i facilitatori come la gestione dei processi, l'automazione e la capacità di analizzare i dati; e i processi avanzati come l'applicazione delle norme, la conformità e la partnership con l'industria, l'audit e la gestione dei conti, e la gestione dei rischi.

Lane (1998) ha proposto un sistema che analizza le risposte a queste domande e fornisce indicazioni su come formulare un programma di implementazione che garantirebbe la piena conformità e il rapido rilascio delle merci, oltre a ridurre i costi delle operazioni doganali. Questa metodologia si concentra sulla generazione di entrate, sulla facilitazione degli scambi commerciali e sull'efficienza dei servizi doganali. Le domande sono formulate attraverso un approccio di autovalutazione, ma potrebbero anche essere utilizzate da consulenti esterni che lavorano in stretta collaborazione con i funzionari doganali.

Il Framework Diagnostico per la Costruzione delle Capacità delle Dogane (Customs Capacity Building Diagnostic Framework) dell'OMD è stato preparato in risposta alle richieste dei membri dell'OMD per una metodologia solida che potesse portare a miglioramenti sostenibili nelle amministrazioni doganali, in particolare in quelle dei paesi in via di sviluppo.

Il Framework ha l'obiettivo di riunire in un unico documento gli elementi chiave per istituire un'amministrazione doganale efficiente ed efficace. Esso è basato sulle convenzioni concordate a livello internazionale, nonché sugli strumenti e gli approcci delle migliori pratiche per le moderne amministrazioni doganali. Il Framework include una guida per la valutazione di prontezza per ciascuno dei componenti principali di un programma completo di costruzione delle capacità, e una guida pratica su come condurre valutazioni diagnostiche. Prevede che la valutazione sia condotta da consulenti esterni con la partecipazione attiva degli interessati, compresi i funzionari doganali locali che dovrebbe portare alla formulazione di un piano d'azione prioritario.

Anche la Commissione Europea ha sviluppato un insieme di 13 schemi di valutazione per valutare lo stato delle amministrazioni doganali nei paesi in via di adesione.

Sebbene pensati principalmente per i futuri Stati membri, questi schemi possono essere utilizzati per condurre un'analisi delle lacune anche in altri paesi.

Le iniziative di riforma e modernizzazione delle dogane, insieme a miglioramenti nei porti e nelle istituzioni commerciali, potranno portare significativi benefici nella riduzione dei costi commerciali e quindi nell'aumento della competitività di un paese, specialmente se queste iniziative si concentrano sulla riforma delle politiche, l'assistenza tecnica e la modernizzazione delle infrastrutture.

In questo contesto, il Global Economic Prospects 2004 Report (GEP) della Banca Mondiale stima che se i paesi attualmente al di sotto della media mondiale in capacità di facilitazione del commercio potessero essere portati a metà strada della media, il commercio tra 75 paesi aumenterebbe di 377 miliardi di dollari all'anno (Banca Mondiale 2003).

Uno studio recente ha stimato che ridurre i costi delle transazioni commerciali internazionali di appena il 5% entro il 2006 potrebbe aggiungere 154 miliardi di dollari o lo 0,9% al PIL della regione dell'Asia-Pacifico dell'Associazione per la Cooperazione Economica dell'Asia-Pacifico (Asian-Pacific Economic Cooperation [APEC]) ogni anno (Comitato Economico APEC 2002). Lo stesso rapporto ha concluso che le riforme doganali a Singapore, in Thailandia e nelle Filippine comporterebbero un aumento del reddito annuo reale di 3,9 miliardi di dollari.

Oltre alle stime sopra menzionate, ci sono altri benefici legati all'impatto economico delle iniziative di riforma e modernizzazione delle dogane. Nel caso del programma di Facilitazione del Commercio e del Trasporto nel Sud-Est Europa (Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe program [TTFSE]); ad esempio, c'è stato un notevole risparmio complessivo dei costi per i camion in attesa ai punti di attraversamento dei confini o ai terminali pilota interni monitorati attraverso il TTFSE fin dall'inizio del progetto nel 2000 (Banca Mondiale 2004). Nei terminali pilota interni, i tempi di sdoganamento sono diminuiti in modo significativo in tutti e sei i membri originali del TTFSE. In Bulgaria e in Bosnia sono diminuiti del 60% grazie a miglioramenti procedurali, alla preselezione delle dichiarazioni da parte di un'unità specializzata e all'elaborazione anticipata dei documenti presentati per fax prima dell'arrivo delle merci.

Il risparmio dei costi per i trasportatori può quindi essere calcolato in base alla riduzione dei costi di manodopera legati al minor tempo di attesa e all'aumentata efficienza nell'uso dei camion. Il GEP stima anche che ogni giorno trascorso in dogana aggiunge quasi

l'1% al costo delle merci. Nei paesi in via di sviluppo, i costi di transito sono di solito due o quattro volte più alti rispetto ai paesi ricchi. Pertanto, qualsiasi programma che renda le operazioni di transito più efficienti e riduca i tempi di sdoganamento è destinato a migliorare la competitività del paese.

Tuttavia, le misure di sicurezza aumentate a seguito dell'11 settembre e le preoccupazioni mondiali per il terrorismo hanno notevolmente incrementato i costi delle transazioni commerciali. Le stime degli effetti commerciali dell'11 settembre del GEP mostrano che il benessere mondiale è diminuito di 75 miliardi di dollari all'anno per ogni aumento dell'1% dei costi commerciali da programmi mirati a rafforzare la sicurezza alle frontiere.

Ci sono una serie di pratiche in loco che tendono a ridurre i benefici che potrebbero derivare dalla riforma e modernizzazione delle dogane. Queste includono la resistenza nell'attuare la selettività, la mancanza di cooperazione tra le agenzie di attraversamento dei confini, l'elevata rotazione del personale nelle dogane e i progressi minimi nel contrastare la corruzione. Le iniziative di modernizzazione delle dogane farebbero bene a considerare queste possibili reazioni negative nella progettazione del programma di riforma.

2.4 Un'analisi delle strategie di riforma doganale

La maggior parte delle diagnosi dei servizi doganali indica delle lacune tra lo stato attuale delle cose e i risultati desiderati e sperati. Molte riforme doganali sono state tentate utilizzando un approccio pragmatico e specifico. L'obiettivo generale sembra essere stato quello di risolvere alcuni problemi urgenti senza modificare il funzionamento generale delle operazioni doganali. Queste iniziative di riforma hanno assorbito consistenti risorse interne ed esterne e sono state principalmente orientate al rafforzamento delle entrate di bilancio. Esempi di tali riforme sono quelle che hanno introdotto sistemi IT avanzati, istituito un sistema di valutazione in conformità con l'Accordo sulla Valutazione Doganale (ACV), modificato la gestione per regimi di importazione speciali per supportare i processi di esportazione e riorganizzato le strutture di gestione.

Alcune delle iniziative di riforma parziali hanno avuto successo. Tuttavia, la maggior parte degli osservatori concorda sul fatto che queste iniziative abbiano un scarso rendimento in termini di miglioramenti sostenibili all'efficienza e all'efficacia complessiva delle operazioni doganali. Quando le riforme non sono state ben integrate nell'ambito generale

delle operazioni doganali, hanno avuto difficoltà a generare una differenza sostanziale nell'area in cui era originariamente mirata la riforma. Una riforma completa, ad esempio, è necessaria per l'attuazione di qualsiasi accordo dell'OMC correlato alle dogane, incluso l'ACV. Inoltre, le iniziative di automazione non inserite all'interno di una riforma doganale completa hanno creato un sistema eccessivamente complesso e disfunzionale. Alcune riforme non sono riuscite a mobilitare il necessario sostegno dei vertici delle dogane, dei politici o del settore privato, elemento essenziale per una modernizzazione sostenibile. Come afferma De Wulf (2005: p. 12), nel complesso, le iniziative isolate senza una pianificazione completa tendono ad essere frammentarie e sembrano essere costose e non produttive.

L'approccio alternativo alla riforma delle dogane consiste nella preparazione di un programma di riforma completo, con passi dettagliati, coerenti e ben sequenziati, e un piano di finanziamento ben progettato. La comunità internazionale dei donatori, di solito chiamata a sostenere le riforme, favorisce spesso un approccio completo ed è pronta ad assistere nella fase di introduzione dei vari componenti della riforma.

Tali programmi completi di riforma e modernizzazione sostengono la formazione del personale sulle nuove procedure e consentono un tempo adeguato per preparare l'ambiente legale e regolatorio, semplificare i processi doganali prima di introdurre un programma IT e ricorrere a consulenti esterni e fornitori di servizi quando necessario. Tutte queste azioni possono essere integrate, migliorando così la probabilità di arrivare a un sistema che raggiunge gli obiettivi ed è sostenibile nel tempo.

I progetti recenti della Banca Mondiale dimostrano che un approccio olistico alla riforma può produrre risultati sostanziali. Tali progetti sono principalmente orientati ai risultati, adottano un approccio molto pragmatico e affrontano i vincoli e le questioni quando e dove si presentano. Ad esempio, per un progetto stradale che coinvolge attraversamenti di confine, è importante affrontare le varie questioni che influenzerebbero questi attraversamenti. Questo richiede il coinvolgimento di altre agenzie oltre alle dogane. Questo approccio può rapidamente mobilitare il sostegno al di fuori dell'amministrazione e può includere altri ministeri che hanno la capacità di sostenere o ostacolare il processo di modernizzazione delle dogane.

Come afferma De Wulf (2005: p. 13), sulla base della diagnosi, i riformatori devono identificare i componenti del progetto e preparare un calendario per la loro introduzione graduale. Il quadro logico per dettagliare un tale programma di lavoro probabilmente

coinvolgerà i seguenti passaggi, che possono essere gestiti da un appropriato software informatico:

- a) Identificare gli obiettivi;
- b) Dettagliare le azioni necessarie per raggiungere ciascun obiettivo;
- c) Garantire un buon sequenziamento e identificare il percorso temporale;
- d) Stabilire criteri di performance;
- e) Identificare le risorse umane e di bilancio necessarie;
- f) Individuare le persone responsabili dell'attuazione di queste azioni;
- g) Istituire un meccanismo di monitoraggio chiaro per le persone, gli strumenti e i criteri di performance.

Il sequenziamento delle misure di riforma e la definizione del loro periodo temporale sono cruciali. Queste misure devono essere attentamente allineate a meno che non emergano ritardi. Ad esempio, quando la revisione diagnostica indica che i processi doganali sono complessi, coinvolgono molteplici autorizzazioni e firme, sono costosi e ritardano lo sdoganamento delle merci, è necessaria una revisione totale dei processi.

L'implementazione di nuovi processi potrebbe richiedere una revisione dell'organizzazione per lo sdoganamento delle importazioni, una ridefinizione delle responsabilità, la riassegnazione del personale e la formazione di nuovo personale. Potrebbe anche richiedere la riorganizzazione degli uffici per ospitare l'attrezzatura IT e ridurre i contatti faccia a faccia tra gli operatori commerciali e i loro rappresentanti e il personale doganale.

Solo quando le nuove procedure sono concordate sarà possibile introdurre un moderno supporto IT per l'elaborazione delle transazioni commerciali. Un grave errore delle riforme basate sull'IT è stato che spesso il sequenziamento suggerito da De Wulf (2005) non è rispettato.

Processi manuali e guidati dal computer continuano a esistere, annullando il potenziale contributo dell'IT alla semplificazione delle procedure doganali. Tuttavia, l'introduzione dell'IT richiede tempo poiché è necessario prendere decisioni sul software e sull'hardware e acquisire e installare l'attrezzatura. Inoltre, il personale deve essere formato nell'uso della nuova tecnologia per sfruttare i dati che diventeranno disponibili per scopi politici e di controllo.

Un altro esempio che illustra l'importanza del sequenziamento riguarda i passaggi del processo necessari per l'attuazione di procedure di valutazione del rischio. Quando la diagnosi indica che i tempi di sdoganamento sono prolungati, in parte a causa della pratica di ispezionare fisicamente i container, i processi di ispezione basati sul rischio diventano parte della soluzione.

Tuttavia, a volte il Codice Doganale include l'ispezione al 100 per cento delle importazioni e questo probabilmente deriva dall'idea che tutti gli importatori sono ugualmente propensi a commettere frodi e che proteggere le entrate di bilancio richieda che tutti i carichi siano sottoposti allo stesso processo di ispezione. Questa pratica massimizza anche il contatto faccia a faccia tra gli importatori e i funzionari doganali, cosa che le pratiche doganali moderne cercano di evitare. La sostituzione della pratica dell'ispezione al 100 per cento con pratiche basate sul rischio è una delle disposizioni chiave della Convenzione di Kyoto Riveduta e dovrebbe essere incorporata nelle iniziative di modernizzazione delle dogane. Ciò richiede il perfezionamento delle tecniche di gestione del rischio e l'adeguamento delle procedure operative.

In aggiunta, dovrebbe essere consentito un tempo sufficiente per formare il personale. Questa visione supporta un approccio lento e graduale per coinvolgere il personale.

Il programma di riforma deve tenere conto delle misure che potrebbero essere al di fuori del controllo delle dogane o del Ministero delle Finanze. A volte i bassi salari nelle dogane costituiscono un ostacolo importante all'impegno del personale e alle buone prestazioni. Una misura per motivare il personale potrebbe essere quella di adeguare la retribuzione dei bonus, per la quale alcune autorità doganali hanno una considerevole libertà. Un approccio più drastico potrebbe prevedere una scala salariale nelle dogane più generosa di quella offerta nel resto della pubblica amministrazione. Tuttavia, la realtà suggerisce che l'efficacia dei servizi doganali e le questioni di integrità difficilmente potranno essere affrontate in modo soddisfacente fintanto che ci saranno livelli bassi di compensazione del personale.

L'attuazione di una strategia di modernizzazione doganale richiede autorità, dedizione, monitoraggio dei progressi e aggiustamenti della strategia per tenere conto dei progressi raggiunti e delle lezioni apprese. Questi elementi non sono diversi da quelli che fanno parte del processo di attuazione di qualsiasi altra riforma.

Una leadership dedicata potrebbe aiutare a garantire che la riforma rimanga nell'agenda dei vari responsabili politici all'interno e all'esterno delle dogane. Dato il notevole carico di lavoro e le diverse emergenze che i dirigenti doganali devono spesso affrontare, potrebbe essere meglio assegnare la gestione del programma di riforma a un funzionario doganale dedicato, assistito da un piccolo team di esperti. Tuttavia, è sempre il Direttore generale delle dogane che dovrebbe prendere l'iniziativa, con un forte sostegno da parte del governo. Il personale tecnico straniero potrebbe entrare a far parte di questo team di gestione della riforma, ma non dovrebbe assumere un ruolo di leadership se non in circostanze particolari. Il loro ruolo dovrebbe essere quello di trasferire le conoscenze, non di attuare il cambiamento. Le persone a cui viene affidata la leadership devono essere riconosciute all'interno e all'esterno delle dogane per la loro integrità e per la loro conoscenza delle operazioni doganali, devono beneficiare dell'appoggio dei vertici delle dogane e devono avere accesso diretto alla direzione. Dovrebbero inoltre garantire il contatto con le altre parti interessate.

Il piano di attuazione è lo strumento chiave per monitorare il processo di riforma. Esso dovrebbe prevedere un calendario dettagliato per l'attuazione delle azioni proposte e identificare le persone ritenute responsabili del rispetto di questo calendario. Per mantenere il programma sulla buona strada è necessario monitorare le varie fasi, individuare tempestivamente i problemi di attuazione e adottare le azioni correttive necessarie. I progressi dovrebbero essere comunicati regolarmente al capo delle dogane e al Ministero delle Finanze. Inoltre, è necessaria una flessibilità, a causa dei possibili imprevisti che devono essere affrontati rapidamente. Il team di gestione dovrebbe disporre di una flessibilità sufficiente per ridistribuire le risorse o per avere un rapido accesso ai manager che hanno l'autorità per farlo.

In aggiunta, si possono incrementare le probabilità di successo delle riforme mantenendo una stretta comunicazione con tutte le parti interessate per garantire il raggiungimento degli obiettivi iniziali. Dovrebbero svolgersi riunioni di valutazione periodiche e ben organizzate, aperte a tutte le parti interessate, per informarle dei progressi compiuti, dei problemi incontrati e delle misure proposte per affrontare gli slittamenti e le mutate circostanze. Dovrebbe essere condotta un'indagine periodica sulle parti interessate per valutare la loro soddisfazione in merito ai risultati delle riforme.

Questo è l'approccio utilizzato dal Marocco, che ogni anno effettua un'indagine, ne pubblica i risultati e riferisce sulle misure che la direzione doganale promette di intraprendere per risolvere i problemi. Nell'Europa sudorientale, viene condotta ogni anno un'indagine sugli utenti per misurare la loro soddisfazione, valutare il livello di corruzione e, insieme agli indicatori di performance delle frontiere, convalidare e calcolare i costi medi e i ritardi lungo i principali corridoi di trasporto.

La riforma delle dogane ha assorbito grandi quantità di risorse nazionali da parte dei paesi riformatori, nonché assistenza tecnica e finanziaria da parte della comunità internazionale dei donatori. Diversi osservatori concordano tuttavia sul fatto che in molti paesi in via di sviluppo le amministrazioni doganali necessitano di ulteriori ammodernamenti e riforme per fornire servizi efficaci ed efficienti. I paesi devono raggiungere standard di servizio doganali adeguati se vogliono contribuire alla competitività dell'economia, espandere le attività di esportazione e attrarre l'investimento diretto all'estero (IDE).

2.5 L'importanza delle ICT nella modernizzazione delle dogane

Il seguente paragrafo si focalizza sull'importanza delle ICT nell'era della globalizzazione e della modernizzazione delle dogane. Un'efficace ICT può aiutare a raggiungere gli obiettivi aziendali e a far sì che le agenzie di frontiera raggiungano prestazioni di livello mondiale. Tuttavia, le ICT da sole non offrono soluzioni magiche per la modernizzazione. Un'ICT di successo si limita a consentire la modernizzazione e il miglioramento delle prestazioni. I programmi di modernizzazione più efficaci affrontano le questioni relative alle politiche, ai processi e alle persone, e poi usano le ICT come strumento per raggiungere la missione e la visione dell'agenzia.

Le agenzie di gestione delle frontiere sono state a lungo considerate i custodi collettivi del commercio e dei confini nazionali. Oggi, tuttavia, queste agenzie stanno subendo una pressione senza precedenti, con un impatto simultaneo su molti fronti. Le agenzie di gestione dei confini devono operare ai massimi livelli di efficienza ed efficacia, per riscuotere le entrate dovute allo Stato, proteggere la sicurezza della comunità, facilitare il commercio legittimo e incoraggiare lo sviluppo economico.

Oggi la comunità commerciale utilizza catene di approvvigionamento "just-in-time" per massimizzare il vantaggio competitivo e richiede che le agenzie di gestione delle frontiere non interrompano tali catene. Allo stesso modo, i governi si rivolgono alle agenzie

di gestione delle frontiere per ridurre i costi delle attività commerciali e consentire alle imprese di competere a livello globale. In un ambiente in cui la riduzione dei costi per i commercianti può fare la differenza tra successo e fallimento, anche il più piccolo miglioramento delle ICT può dare ai commercianti un vantaggio competitivo rispetto alle aziende di altri paesi.

L'obiettivo della riforma della gestione delle frontiere è quasi sempre quello di consentire alle agenzie di gestione delle frontiere di svolgere i propri ruoli e responsabilità di regolamentazione in modo più trasparente e favorevole alle imprese. Le agenzie cercano nelle ICT gli strumenti per massimizzare la performance e fornire l'elevata garanzia richiesta dagli stakeholder privati e pubblici.

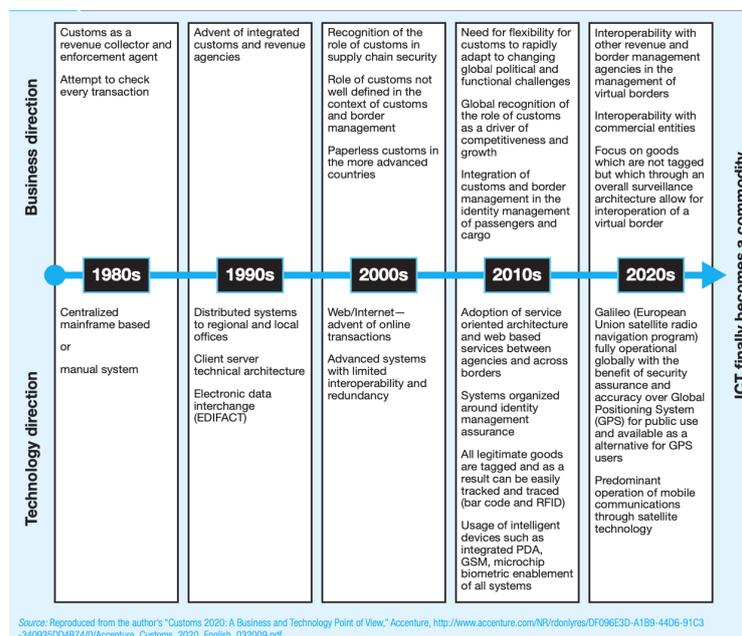
Secondo Tom Doyle (2011: pp. 115-116), per mettere in atto con successo le nuove ICT, un'agenzia doganale dovrebbe:

- a) Assicurarsi l'impegno politico e finanziario per sviluppare la propria visione e il programma di trasformazione;
- b) Valutare realisticamente la propria capacità amministrativa per realizzare la visione;
- c) Selezionare i partner giusti per sostenere il cambiamento;
- d) Continuare a evolvere e allineare le strategie aziendali e tecnologiche in modo da dimostrare agli stakeholder il valore della gestione collaborativa delle frontiere.

La buona notizia è che le agenzie doganali, sia nel mondo sviluppato che in quello in via di sviluppo, possono trarre vantaggio dalle strategie esistenti ed emergenti e possono accedere e condividere esperienze e approcci. La sfida è imparare dalle migliori pratiche attuali e creare soluzioni innovative e flessibili.

La sezione seguente presenta una panoramica delle ICT utilizzate dalle agenzie di gestione dei porti a partire dagli anni '80 e l'evoluzione fino al 2020. Le agenzie possono utilizzare queste informazioni per valutare la propria maturità in materia di ICT rispetto agli sviluppi passati e alle probabili tendenze future. I cambiamenti concomitanti nella direzione delle agenzie di gestione dei porti sono mostrati nella figura 4.

Figura 4: Confronto tra l'evoluzione degli indirizzi commerciali e tecnologici delle agenzie di gestione delle frontiere, anni '80-2020



Doyle, T. (2011). "Information And Communications Technology and Modern." In Gerard McLinden, Enrique Fanta David Widdowson, Tom Doyle (Eds.), *Border Management Modernization* (p. 116). The World Bank. Washington DC.

Negli anni '80 i sistemi ICT aziendali, compresi molti di quelli utilizzati dalle agenzie di gestione delle frontiere, erano principalmente basati su silos, funzionanti su mainframe centralizzati e con applicazioni e database aziendali ospitati in un centro dati centrale. L'hardware e le competenze di programmazione richieste erano al di là della portata di molti paesi in via di sviluppo, per cui vennero sviluppati sistemi di gestione delle frontiere più piccoli per personal computer autonomi.

Negli anni '90, una migliore capacità di collegare sistemi e applicazioni ha permesso di rendere disponibili su reti più veloci, negli uffici regionali e locali, funzionalità originariamente disponibili solo su applicazioni mainframe. Sono stati apportati miglioramenti alle architetture tecniche e miglioramenti significativi nell'interscambio elettronico dei dati, consentendo la condivisione delle informazioni, che ha accelerato il trattamento di persone e merci.

Negli anni 2000, ulteriori sviluppi nell'interscambio elettronico di dati e in Internet hanno permesso ai clienti e alle agenzie di frontiera di trasferire un maggior numero di transazioni online. Le tecnologie del web hanno migliorato la condivisione delle informazioni, in genere all'interno delle agenzie, facilitando l'accesso ai dati. Le agenzie avevano acquisito l'abilità di raccogliere e condividere più efficacemente l'intelligence. Tuttavia, molti dei sistemi sviluppati erano specifici dell'agenzia e spesso non interoperabili con i sistemi di altre agenzie. Inoltre, sebbene i sistemi abbiano permesso di raccogliere enormi quantità di dati, la capacità delle agenzie di gestirli e analizzarli per una migliore gestione delle frontiere era limitata.

Il 2010 rappresenta un incremento delle attività online. Altrettanto importante è il fatto che gli sviluppi tecnologici consentiranno l'interoperabilità dei sistemi, promuovendo una maggiore condivisione delle informazioni e dei dati non solo all'interno delle agenzie, ma anche tra un'ampia gamma di parti interessate (ad esempio, altri dipartimenti governativi nazionali, agenzie di gestione delle frontiere di altri paesi, operatori commerciali e loro agenti). La gestione dell'identità, che rimane una componente comune fondamentale, include l'identificazione biometrica e la verifica dell'identità. I codici a barre e le etichette di identificazione a radiofrequenza (RFID) saranno ulteriormente sviluppati per tracciare e rintracciare le merci legittime.

Dispositivi intelligenti e mobili, come gli assistenti personali digitali integrati, i sistemi globali per le comunicazioni mobili (GSM) e i servizi di posizionamento globale (GPS), potranno permettere lo sviluppo di nuove applicazioni. Difatti, i processi dei sistemi aziendali, i servizi di supporto e le applicazioni ICT in futuro potranno essere più reattivi ai cambiamenti nell'economia globale. Le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni all'avanguardia saranno fondamentali per raggiungere la crescita e la competitività necessarie a livello nazionale, regionale e internazionale. In futuro ci sarà un aumento della richiesta per tecnologie delle informazioni e di sistemi per iniziative sulla sicurezza della catena di approvvigionamento.

Secondo Doyle (2011: pp. 118-119), le esperienze delle agenzie doganali dagli anni '80 hanno rivelato dodici fattori di successo per l'implementazione delle ICT, ossia:

1. Un quadro legale e normativo allineato: è necessario avere una base legale e normativa moderna prima di progettare o implementare qualsiasi ICT. Il tempo necessario per i cambiamenti normativi o legislativi può superare

facilmente il tempo necessario per sviluppare nuovi sistemi, quindi è importante sovrapporli: ad esempio, il tempo impiegato per preparare emendamenti alle leggi può essere utilizzato anche per testare l'ICT prima della progettazione del sistema o persino dell'acquisizione.

2. Chiarezza sugli obiettivi aziendali: gli obiettivi aziendali non vengono sempre definiti chiaramente prima o durante la progettazione dei programmi ICT, il che può comportare una scarsa erogazione dei servizi. Gli accordi sui livelli di servizio con partner e stakeholder chiave dovrebbero essere definiti e concordati il prima possibile nella pianificazione delle ICT.
3. Una governance efficace: deve essere stabilito un modello di governance che definisca i ruoli e le responsabilità degli stakeholder. Se il processo decisionale e le procedure per l'escalation dei problemi non vengono stabiliti e seguiti rigorosamente, può verificarsi una perdita di direzione, sprecando tempo, aumentando i costi e ritardando le consegne.
4. Questioni specifiche della policy ICT: questioni di policy ICT emergono con i sistemi di gestione delle frontiere più recenti perché spesso coinvolgono più di un'agenzia governativa, ognuna con policy diverse per questioni come la sicurezza e la gestione dell'identità. Potrebbero essere necessari accordi reciproci per questioni come:
 - a. Privacy
 - b. Gestione dell'identità
 - c. Sicurezza
 - d. Accessibilità e inclusione digitale
 - e. Diritti di proprietà intellettuale
 - f. Standard e interoperabilità
 - g. Governance e appalti
 - h. Informatica sostenibile
 - i. Social networking
5. Una valida motivazione: una solida motivazione è spesso essenziale per ottenere il sostegno politico necessario, gli investimenti e le risorse per uno sviluppo ICT. Una forte ragione d'impresa è essenziale per gli investimenti in ICT. Spesso per gli investimenti si sono basati su un'analisi tradizionale dei

costi e dei benefici. Le informazioni sui costi sono spesso facilmente disponibili. Tuttavia, è più difficile quantificare i benefici e prevedere un ritorno preciso sull'investimento, poiché molti benefici non sono quantificabili in termini monetari. Un programma ICT può aumentare l'istruzione e la conformità del commerciante, migliorare la gestione delle prestazioni del personale e potenziare la collaborazione con altre agenzie e stakeholder. Un'adeguata ragione d'impresa combinerà un'analisi degli investimenti richiesti con una visione più ampia dei benefici quantitativi e qualitativi.

6. Gli aspetti operativi. Sebbene siano fondamentali, questi aspetti non vengono sempre ben definiti e concordati prima dell'implementazione dell'ICT. Se non viene concesso il tempo necessario per un'analisi completa del modello di erogazione e delle opzioni di appalto, possono verificarsi vincoli finanziari e temporali non pianificati, rendendo problematiche la distribuzione, l'operatività e i costi di erogazione.
7. L'efficienza dei processi aziendali: Un elemento importante per l'implementazione dell'ICT con più successo è il legame con l'efficienza dei processi aziendali. L'esperienza suggerisce che qualsiasi programma privo di un progetto complementare per rivedere e allineare i processi in un'organizzazione ha alte probabilità di fallire, richiedendo agli utenti di lavorare attorno alle incompatibilità per utilizzare un sistema parallelo o di backup. Una revisione iniziale dei processi aziendali esistenti dovrebbe informare la progettazione dei processi aziendali necessari, in modo che il nuovo sistema ICT a sua volta sia progettato e implementato con successo.
8. La gestione del cambiamento: un'analisi dell'implementazione dei programmi ICT rivela che la maggior parte dei responsabili dei progetti investirebbe di più nella gestione del cambiamento. Un programma di gestione del cambiamento dovrebbe considerare i cambiamenti necessari nel comportamento, supportare la formazione e l'apprendimento necessari e aiutare nella progettazione e nella ristrutturazione dei ruoli e dei lavori.
9. La performance dell'organizzazione: la progettazione e l'implementazione di qualsiasi nuovo programma ICT richiedono risorse di supporto competenti e

qualificate. La gestione delle risorse umane e dell'organizzazione è fondamentale. Le metriche di successo, che misurano l'efficienza operativa e i miglioramenti, devono essere stabilite all'inizio di un programma e quindi raccolte e monitorate durante l'implementazione e l'operatività. La segnalazione periodica dei progressi è essenziale per contribuire al successo dell'implementazione.

10. Interoperabilità: poiché la gestione efficace delle dogane si basa sempre di più sulla condivisione di informazioni e intelligence tra diversi stakeholder (compresi quelli al di fuori del paese di origine), l'interoperabilità è sempre più necessaria. Sviluppi come l'architettura orientata ai sistemi migliorano la capacità di collegare i sistemi esistenti. I futuri sistemi ICT dovrebbero consentire collegamenti sicuri con altri sistemi nazionali e internazionali.
11. Privacy e protezione dei dati: questi fattori diventano ancora più importanti man mano che cresce la domanda di condivisione dati, il riutilizzo dei dati e la conformità alle leggi nazionali e internazionali sulla protezione dei dati.
12. Standard e framework: l'applicazione di standard all'approccio e alla metodologia di progettazione sono essenziali per uno sviluppo e l'implementazione dei sistemi ICT di successo. Troppo spesso gli sviluppi ICT, soprattutto quando sono personalizzati, portano a un cattivo servizio e costi elevati perché non sono stati applicati degli standard ai processi, ai dati e all'interscambio.

I benefici derivanti dall'ICT per la gestione delle dogane si realizzano nel tempo anche a causa dell'adattamento delle agenzie e dei partner alle nuove modalità. A seguito dell'implementazione di nuove ICT è essenziale monitorare i benefici che ne possono derivare. I benefici previsti dovrebbero essere valutati a intervalli prestabiliti.

Di solito, i benefici attesi per una nazione che si sta spostando verso una gestione collaborativa delle dogane sono un aumento dell'efficienza grazie a un maggiore controllo e un miglioramento dell'amministrazione della catena del valore della gestione delle dogane. I benefici devono essere compresi sia in modo quantitativo che in modo qualitativo.

L'implementazione delle ICT deve collegarsi agli obiettivi di modernizzazione delle agenzie, ad esempio la protezione della comunità e dell'economia nazionale e la facilitazione del commercio legittimo. Secondo Doyle (2011: p. 120), i principali benefici

dell'implementazione delle ICT possono essere classificati in tre categorie fondamentali: persone, processi e tecnologia, come riportato dalla figura 5, distinguendo tra benefici qualitativi e quantitativi.

Figura 5: i benefici previsti dall'implementazione di un programma ICT per la gestione delle dogane

Category	Qualitative benefits	Quantitative benefits
People	<ul style="list-style-type: none"> • Ability to cope with increasing trade volumes • Improved performance management capability • Increased capacity to partake in value adding work functions • Buy-in to a realizable career model • Increased trader trust and education 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentage increase in redeployment opportunities • Percentage increase in trusted traders
Process	<ul style="list-style-type: none"> • Reduction in manual administration and non value adding activities • Faster transaction turnaround times • Reduction in compliance control activities and processes that are not intelligence based • Decreased fraud inherent to the incumbent systems 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentage of automated activities • Monetary benefit realized through implementation of more efficient methodologies
Technology	<ul style="list-style-type: none"> • Ability to build on a scalable border management solution • Accurate performance metrics and reporting • Improved collaboration and interoperability with other border agencies and related organizations 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduced cost for future development, thanks to consolidated development platform • Return on investment due to benefits attributed to technology

Doyle, T. (2011). "Information And Communications Technology and Modern." In Gerard McLinden, Enrique Fanta David Widdowson, Tom Doyle (Eds.), Border Management Modernization (p. 120). The World Bank. Washington DC.

Non tutti i benefici derivanti da un'implementazione potranno essere tangibili o misurabili. La leadership dell'agenzia deve riconoscere i benefici intangibili e comprendere che non danneggeranno le modalità più tradizionali. Tali benefici intangibili si rifletteranno ad esempio attraverso la riduzione del contrabbando di risorse naturali scarse. Tra i benefici intangibili è possibile riconoscerne alcuni come:

- a) Una maggiore fiducia nel controllo e nella sicurezza delle frontiere dell'agenzia;
- b) Un miglioramento della sicurezza e della protezione dei consumatori;
- c) Un' aumento degli investimenti diretti esteri;
- d) Una riduzione della circolazione di sostanze stupefacenti, merci pericolose, contraffatte, di contrabbando e illecite.

Tuttavia, i benefici saranno diversi a secondo dell'agenzia e in base alle priorità nazionali. Le nazioni in via di sviluppo tendono generalmente a raggiungere una stabilità ed un'efficienza nei processi, mentre le organizzazioni con ICT mature tendono a perfezionare le loro soluzioni per ottenere ulteriori benefici intangibili.

Come afferma Doyle (2011: pp. 120-123), un programma di modernizzazione delle ICT per la gestione delle dogane ha sei aspetti chiave. Questi aspetti chiave sono illustrati nella figura 6 con un riepilogo delle attività tipiche in ciascun passo e degli esiti attesi da ciascuno.

Figura 6: I sei elementi della modernizzazione delle ICT: fasi, attività comuni e risultati previsti

Aspect of modernization (high level step)	Typical activities	Expected outcomes
1. Vision, mandate, and desired outcomes	<ul style="list-style-type: none"> Construct a robust business case Define green paper Conduct information technology diagnostic 	<ul style="list-style-type: none"> Communication of vision and mission Buy-in Policy documents
2. Blueprint	<ul style="list-style-type: none"> Analyze challenges and constraints faced by the program Produce a high level, functional solution design Draft an overall roadmap for the program 	<ul style="list-style-type: none"> Business process, training, application, and technology blueprint
3. Operating model	<ul style="list-style-type: none"> Agree on the business areas to be affected Define the key business capabilities required for the solution Define and set out the required operating model 	<ul style="list-style-type: none"> Logical operating model
4. Business architecture	<ul style="list-style-type: none"> Produce the business process design Do a capability assessment Conduct change management 	<ul style="list-style-type: none"> Logical business process model
5. Technical architecture	<ul style="list-style-type: none"> Define the key technical areas linked to the business processes and system requirements 	<ul style="list-style-type: none"> ICT diagnostic of current baseline Business and system requirements Business and system processes Organization design
6. Deployment	<ul style="list-style-type: none"> Deploy the program in phases 	<ul style="list-style-type: none"> On time delivery of program, with required outcomes achieved Functional design documents System interface design Technical specification documentation (such as an application service oriented architecture definition) Technical architecture Systems implementation blueprint Testing approach

Doyle, T. (2011). "Information And Communications Technology and Modern." In Gerard McLinden, Enrique Fanta David Widdowson, Tom Doyle (Eds.), Border Management Modernization (p. 121). The World Bank. Washington DC.

La prima fase per la modernizzazione e l'implementazione delle ICT dovrebbe concentrarsi sulla definizione di come le ICT contribuiscono alla visione futura dell'agenzia. Le linee guida sono indispensabili per avere una visione generale sull'obiettivo da raggiungere e gli step successivi. Questi documenti possono fornire una direzione chiara per la gestione del programma e il suo raggiungimento. Il piano strategico dovrebbe essere revisionato annualmente e dovrebbe essere ulteriormente sviluppato nei programmi di lavoro

annuali. In aggiunta, la definizione dei risultati desiderati è essenziale e dovrebbe allinearsi agli obiettivi complessivi dell'agenzia, tra cui:

- a) Efficienza: sfruttare al meglio le risorse dell'agenzia e assicurarsi costantemente che persone, processi e tecnologia siano allineati per fornire servizi economicamente vantaggiosi ai clienti e ai cittadini;
- b) Trasparenza: essere affidabili per tutti gli stakeholder dell'agenzia, adottare processi e tecnologie per eliminare la corruzione, diffondere trasparenza e integrità tra il personale attraverso un programma di sviluppo delle risorse umane di classe mondiale;
- c) Precisione: sostenere una cultura del fare le cose giuste con processi e tecnologie che consentono decisioni precise relative a ispezioni, tariffe, investigazioni e pagamenti;
- d) Integrazione: lavorare efficacemente con agenzie interne ed esterne per fornire servizi efficienti, trasparenti e precisi a clienti e cittadini, con un focus sull'interoperabilità, la collaborazione e gli obiettivi condivisi.

La seconda fase dovrebbe prevedere la progettazione (o “blueprint”) che comprende il lavoro diagnostico, la pianificazione delle fasi successive e la definizione delle risorse necessarie. Questa fase dovrebbe includere diversi step, ad esempio:

- a) Ottenere una comprensione delle attuali e future esigenze aziendali e ICT;
- b) Confermare i requisiti aziendali con gli stakeholder aziendali;
- c) Mappare la struttura organizzativa attuale;
- d) Confermare l'infrastruttura tecnologica attuale;
- e) Documentare la situazione attuale, comprese le capacità aziendali, l'architettura e l'infrastruttura tecnologica e i requisiti del modello organizzativo;
- f) Sviluppare un modello dello stato futuro, definendo le capacità aziendali, un modello di erogazione di servizi di supporto, un modello organizzativo, delle risorse e dello sviluppo tecnologico.

La terza fase dovrebbe prevedere un modello operativo che analizzi la relazione tra tutte le aree del programma, mostrando l'organizzazione del programma e il suo funzionamento dal punto di vista aziendale e tecnologico. Lo sviluppo di un modello operativo efficace consente a un programma ICT di fornire i benefici richiesti, garantendo che i componenti ICT funzionino in modo efficace con il resto dell'organizzazione.

La quarta fase include l'architettura aziendale (o "enterprise architecture") caratterizzata dai processi dettagliati, rappresentati in un modello di processo generale, e una visione chiara dei ruoli, delle responsabilità e delle capacità necessarie. Ciò è essenziale per una comunicazione aziendale efficiente. Una comprensione chiara di tutti i processi dell'architettura aziendale è fondamentale per identificare le interdipendenze tra i processi. Un modello di processo può essere ulteriormente dettagliato come una matrice che mostra, ad esempio, la relazione che la gestione dei commercianti avrebbe sulla valutazione del rischio al confine. I modelli di processo possono essere ulteriormente dettagliati e potenziati attraverso una stretta collaborazione con le industrie di consulenza e software, che dispongono anche di modelli di processo basati sull'esperienza specifica di molti clienti.

La quinta fase prevede la preparazione tecnica e un ordine logico in cui le funzionalità saranno introdotte. La preparazione tecnica comprende l'analisi, la progettazione di sistema e la costruzione o configurazione del sistema. Ogni consegna tecnica dovrebbe essere testata secondo una solida metodologia di testing.

Infine, la sesta fase prevede la pianificazione della distribuzione in diverse fasi. Ogni fase di distribuzione deve fornire valore all'ambiente operativo così come al commercio. In aggiunta, la distribuzione operativa non deve essere necessariamente legata all'implementazione delle funzionalità del sistema. La capacità e la competenza per il cambiamento organizzativo sono fattori chiave di successo per un sistema collaborativo ampio e complesso.

La modernizzazione delle ICT presso le agenzie di gestione delle frontiere è principalmente influenzata da tre categorie di fattori: esterni, tecnologici e istituzionali.

Quattro fattori esterni influenzano l'adozione delle ICT per la modernizzazione della gestione delle frontiere.

I primi fattori da considerare sono la crescita demografica e lo sviluppo economico. Questi fattori aumentano il volume e la complessità del commercio e dei flussi delle merci, mettendo maggiore pressione sulle agenzie di frontiera. Pertanto, sarebbe necessaria una maggiore attenzione alla gestione intelligente del rischio e alla cooperazione internazionale.

Il secondo fattore sono gli accordi commerciali e la cooperazione internazionale. Gli accordi commerciali e la cooperazione internazionale aumentano la domanda di scambi di informazioni regolamentari e di facilitazione del commercio. Ciò richiede un incremento e miglioramento dell'informatizzazione per gestire questa crescente complessità.

Il terzo fattore esterno riguarda le aspettative del pubblico. Le aspettative del pubblico per un servizio governativo più efficiente, sicuro e trasparente stanno crescendo. Questo spinge le agenzie di gestione delle frontiere a migliorare l'efficienza e adottare soluzioni ICT più avanzate.

L'ultimo fattore esterno è la criminalità internazionale. La lotta contro la criminalità internazionale richiede una maggiore condivisione di dati, cooperazione internazionale e strumenti ICT più sofisticati per investigare e combattere questa minaccia.

Il rapido avanzamento della tecnologia rappresenta sia un'opportunità che una sfida per le agenzie di gestione delle frontiere e la comunità commerciale. E' possibile individuare sei fattori tecnologici che impattano in modo significativo la modernizzazione delle ICT e quindi dei sistemi doganali.

Il primo fattore tecnologico riguarda i computer e i dispositivi. I dispositivi informatici stanno diventando sempre più intelligenti e complessi, incrementando l'uso di computer, telefoni cellulari e altri dispositivi portatili che richiedono sempre più banda larga e tecnologie wireless avanzate.

Il secondo fattore è la digitalizzazione. Sempre più informazioni vengono digitalizzate, il che ha implicazioni per la sicurezza, la validità legale, la certificazione e la conservazione dei dati.

Il terzo fattore riguarda gli standard internazionali che stanno emergendo e vengono concordati a livello globale. Gli standard internazionali per dati, software e hardware, consentendo lo sviluppo modulare e scalabile delle applicazioni, agevolando lo scambio di dati tra sistemi interconnessi.

Il quarto fattore è la flessibilità dei software. Il software già disponibile commercialmente offre opzioni per modernizzare i processi aziendali senza la necessità di sviluppare software personalizzato, accelerando e riducendo i costi di implementazione delle ICT.

Il quinto fattore è la facilità di scambio dati. L'ampio utilizzo di formati standard per la conservazione e la trasmissione dei dati, come ad esempio XML, ha semplificato notevolmente lo scambio di informazioni tra le agenzie governative, aumentando la domanda di scambi di dati più ampi.

L'ultimo fattore tecnologico è la compatibilità tra diversi dispositivi e software che continua a migliorare, agevolando l'interoperabilità tra sistemi.

In sintesi, il progresso tecnologico offre opportunità per migliorare i processi e aumentare l'efficienza, ma presenta anche sfide legate alla sicurezza, agli standard e alla gestione dei dati digitali. Le agenzie di gestione delle frontiere e le imprese devono essere pronte ad adattarsi a questo scenario in continua evoluzione.

Le relazioni tra gli attori interni ed esterni delle agenzie di gestione delle frontiere generano una crescente richiesta di normative e linee guida nazionali e internazionali. Questi partenariati stanno aumentando l'importanza della cooperazione a livello locale e internazionale, nonché la necessità di adottare sistemi flessibili come le finestre uniche nazionali e regionali.

Il primo fattore istituzionale include la collaborazione tra diverse agenzie che consentirà uno sviluppo più rapido, l'implementazione e l'operatività dei sistemi ICT.

Il secondo fattore istituzionale riguarda la modernizzazione e l'efficienza. Per migliorare l'efficienza, è necessario sviluppare sistemi di front office, come le finestre uniche, e modernizzare i sistemi di elaborazione di back office.

Il terzo fattore riguarda l'elaborazione delle merci al di fuori del porto, durante il trasporto o nell'entroterra. Questa pratica continuerà a crescere, riducendo la necessità di operazioni nelle sedi principali delle agenzie. Questo aumento richiederà un maggiore networking delle agenzie, sia a livello politico che tecnologico, con organizzazioni nazionali e internazionali.

Il quarto fattore istituzionale include la raccolta, la conservazione e l'analisi dei dati. Le agenzie di gestione delle frontiere continueranno a raccogliere, conservare, analizzare e segnalare dati sugli scambi import-export e altri dati correlati. Questi dati dovranno essere verificati e certificati prima di essere trasmessi a imprese e altre agenzie governative. Le agenzie dovranno introdurre meccanismi di controllo della qualità, audit delle prestazioni e altre misure per garantire l'integrità dei dati e, alla fine, sviluppare sistemi basati sulle prestazioni e sistemi di incentivazione.

Il quinto fattore riguarda la capacità interna ICT e le risorse umane. Questo fattore dà vita ad un dilemma all'interno dei sistemi doganali: la scelta delle soluzioni ICT dovrebbe essere basata sulla capacità di gestione ICT e delle risorse umane delle agenzie di gestione delle frontiere? Oppure dovrebbe essere l'adozione di una soluzione ICT a determinare la capacità necessaria?

L'ultimo fattore istituzionale è l'outsourcing. Tradizionalmente, i governi e le loro agenzie di gestione delle frontiere hanno avuto difficoltà nel mantenere e aggiornare sistemi ed equipaggiamenti o nel reclutare e trattenere personale ICT altamente competente. Le agenzie di gestione delle frontiere si rivolgeranno sempre più all'outsourcing e al supporto di terze parti per lo sviluppo di software applicativo e la fornitura di infrastrutture tecnologiche. Le agenzie si affideranno al settore privato per ottenere l'infrastruttura necessaria, come la potenza informatica e le telecomunicazioni, riducendo la necessità di acquistare e mantenere costosi equipaggiamenti.

In conclusione, il costante sviluppo e l'innovazione delle agenzie di gestione delle frontiere in risposta alle crescenti pressioni internazionali, ai cambiamenti tecnologici e alla crescente richiesta di cooperazione istituzionale, i processi di approvvigionamento nel settore pubblico dovranno adeguarsi a tali evoluzioni.

L'ICT è fondamentale per tutti gli aspetti della riforma e della modernizzazione delle dogane, e la sua importanza è destinata a crescere per diverse ragioni. In primo luogo, vi è un'aspettativa crescente da parte del pubblico di un governo più efficiente ed efficace. Le persone si aspettano servizi governativi sempre più rapidi e l'ICT è la chiave per soddisfare queste aspettative. I governi stanno lavorando per migliorare il controllo regolamentare e creare un ambiente più favorevole per il commercio attraverso una maggiore trasparenza e collaborazione. Questo richiede l'uso delle ICT per gestire in modo più efficiente i processi di frontiera e facilitare gli scambi commerciali. Inoltre, l'adozione di transazioni senza carta basate su informazioni digitalizzate sta diventando sempre più importante sia per i governi che per le imprese. Questo consente di semplificare i processi e accelerare le operazioni di frontiera.

Le agenzie di gestione delle frontiere stanno cercando di ridurre i tempi di rilascio delle merci e migliorare lo scambio di informazioni tra le agenzie stesse e con gli operatori privati. L'ICT è essenziale per coordinare queste attività in modo efficace. Inoltre, l'evoluzione continua dei computer li rende sempre più potenti e adatti a gestire processi aziendali complessi. La tecnologia basata su Internet è ormai diffusa, facilitando la comunicazione e lo scambio di dati. Infine, sia il software che l'hardware stanno diventando sempre più accessibili e standardizzati, consentendo una maggiore adozione dell'ICT in tutti i settori. Pertanto, l'ICT ricopre un ruolo cruciale nella modernizzazione della gestione delle frontiere, poiché contribuisce a rendere i processi più efficienti, a migliorare la

comunicazione e a soddisfare le aspettative crescenti di un governo e di un ambiente commerciale migliori.

2.6 Opportunità e Sfide Offerte dalle ICT nelle Amministrazioni Doganali

Nel panorama globale sempre più interconnesso, le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) giocano un ruolo cruciale nelle operazioni doganali. Come hanno sottolineato esperti come Tadatsugu Matsudaira e Jonathan Koh nel loro studio del 2022, l'epidemia di COVID-19 ha evidenziato in modo inequivocabile l'importanza delle ICT nel mantenere la resilienza delle amministrazioni doganali durante le sfide pandemiche. Queste tecnologie non solo consentono alle dogane di continuare a operare durante una pandemia, ma offrono anche opportunità straordinarie per migliorare l'efficienza, garantire la sicurezza delle catene di approvvigionamento e mantenere alti livelli di conformità.

Tuttavia, è fondamentale esplorare più a fondo le sfide specifiche che le amministrazioni doganali affrontano nell'implementazione e nell'utilizzo delle ICT. Non si tratta solo di adottare nuove tecnologie, ma di affrontare questioni complesse come la formazione del personale, l'integrazione dei sistemi esistenti e la gestione delle risorse.

In alcuni paesi, le amministrazioni doganali hanno implementato le ICT per diversi anni, ma lo hanno fatto in modo superficiale senza ottenere molti benefici concreti. Secondo Matsudaira e Koh (2022: p. 202), c'è bisogno di misure di mitigazione per identificare i costi sostenuti continuando a utilizzare processi aziendali obsoleti, per rivedere i processi aziendali e assicurare un efficace cambiamento gestionale tra i dirigenti e il personale doganale. Queste misure di mitigazione possono comportare più tempo e ritardi nell'implementazione delle ICT, ma sono utili per ridurre i costi derivanti da conflitti e massimizzare i benefici dell'uso delle ICT in futuro.

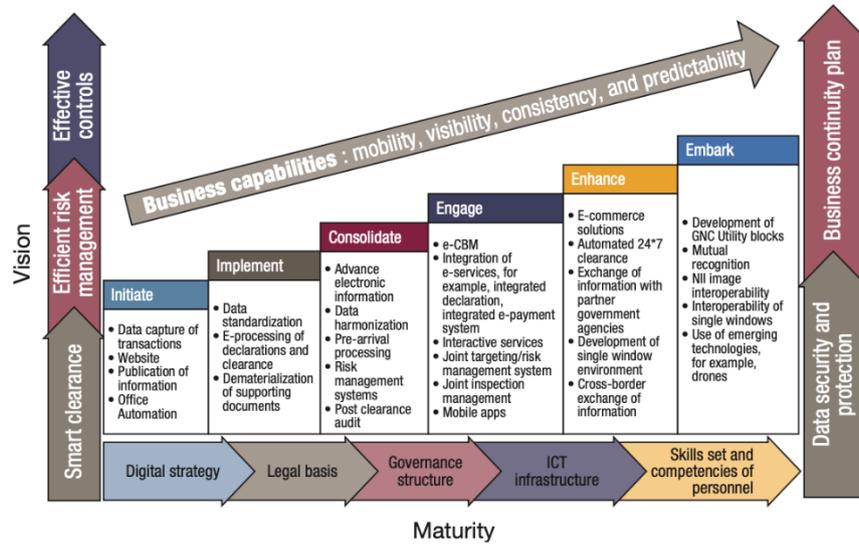
Nel corso del XX secolo, i paesi sviluppati sono stati pionieri nell'adozione delle ICT per semplificare il processo di sdoganamento delle merci. Con l'aumento del volume di scambi commerciali, anche i paesi in via di sviluppo hanno iniziato a implementare le ICT nelle loro operazioni doganali. Tuttavia, le prime iniziative ICT si sono concentrate sulla "digitalizzazione" dei documenti cartacei, creando sistemi isolati che non interagivano tra loro. Questo approccio frammentato ha portato a inefficienze e ridondanze nei processi di inserimento dati, con errori frequenti e rischi di manipolazione dei dati.

Con l'avvento dell'era digitale e di Internet, i sistemi di sdoganamento dei paesi in via di sviluppo sono stati progressivamente aggiornati per diventare basati sul web e interconnessi. Questa interconnessione ha permesso lo scambio elettronico di dati tra vari sistemi ICT, eliminando la necessità di inserimenti manuali ripetitivi e riducendo il rischio di manipolazione dei dati. Inoltre, la standardizzazione dei modelli di dati, come il modello di dati dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO), ha facilitato l'interoperabilità tra diversi sistemi ICT.

Un modello chiave che guida questo progresso è il "Digital Customs Maturity Model" (DCMM) (figura 7), che definisce sei fasi di maturità ICT nelle operazioni doganali. Queste fasi spaziano dall'iniziale "iniziazione" all'implementazione e successivamente alla "digitalizzazione" completa dei processi. Come indicato nel DCMM, il progresso nell'adozione delle ICT da parte di un'amministrazione doganale è guidato da una "visione" a tre fasi: sdoganamento intelligente, gestione efficiente del rischio e controlli efficaci. È supportato anche da strumenti politici a due fasi: sicurezza e protezione dei dati e piano di continuità aziendale. È importante comprendere che l'implementazione delle ICT è un percorso continuo basato sulle priorità nazionali, le considerazioni politiche e la disponibilità di risorse di ciascuna amministrazione doganale. Il DCMM ha identificato sei fasi di maturità delle ICT nelle amministrazioni doganali, e molti paesi a basso reddito che si trovano nelle prime due fasi, "iniziativa" e "implementazione", possono considerare il DCMM come un punto di riferimento per il loro percorso senza fine verso un uso migliore delle ICT.

Questo modello aiuta i paesi a valutare il loro livello di maturità digitale e a stabilire obiettivi per migliorare l'efficienza e la sicurezza delle operazioni doganali.

Figura 7: Il Digital Customs Maturity Model



Matsudaira, T. & Koh, J. (2022), "Customs Administration and Digitalization." In Augusto Azael Pérez Azcárraga, Tadatsugu Matsudaira, Gilles Montagnat-Rentier, János Nagy, R. James Clark (Eds.), Customs Matters: Strengthening Customs Administration in a Changing World (p. 206). International Monetary Fund

Il DCMM sembra focalizzarsi sulla maturità delle tecnologie delle ICT nel processo di sdoganamento. Tuttavia, molte amministrazioni doganali lavorano su un altro aspetto, ovvero le operazioni di retrostante della dogana, che comprendono il profilo di gestione del rischio, i database di supporto alla valutazione, l'ispezione delle merci, le verifiche post-sdoganamento, la gestione delle tariffe, le garanzie e le cauzioni, i magazzini, i regimi degli operatori economici autorizzati, e così via. Alcuni paesi chiamano tali sistemi "sistemi di gestione doganale" (CMS). Inoltre, molte amministrazioni doganali, sia nei paesi sviluppati che in alcuni paesi in via di sviluppo, lavorano su un altro aspetto, ovvero la pianificazione delle risorse aziendali (ERP). L'ERP è un sistema di supporto alla gestione organizzativa che valuta la situazione attuale e sostiene le decisioni a livello aziendale, come la pianificazione degli investimenti e la riallocazione delle risorse umane associate. Questi sistemi ICT interconnessi per i tre aspetti di lavoro aiutano a riformare e modernizzare l'amministrazione doganale, non solo le procedure.

Nel corso degli anni '80, le amministrazioni doganali hanno adottato le tecnologie dell'ICT (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione). Nonostante i notevoli progressi compiuti, molte aree della gestione doganale non hanno sfruttato appieno le potenzialità offerte da queste tecnologie. Spesso, i sistemi ICT sono stati applicati in modo limitato, principalmente per automatizzare i processi di sdoganamento. Tuttavia, al di fuori di tali processi, l'ICT può e dovrebbe essere impiegato per supportare le decisioni gestionali, che costituiscono la principale ragione degli investimenti nelle tecnologie ICT per la modernizzazione istituzionale. Purtroppo, poche amministrazioni doganali nei paesi in via di sviluppo hanno utilizzato l'ICT in questo contesto.

Le sfide principali nell'uso dell'ICT includono la riluttanza di alcune amministrazioni doganali nello sfruttare appieno le funzionalità offerte dai sistemi ICT. Alcune di esse addirittura introducono nuovi processi manuali, vanificando così i vantaggi dell'ICT e creando vulnerabilità nei controlli doganali, favorendo anche la corruzione. Questa situazione ha portato a un utilizzo limitato delle tecnologie ICT al di fuori dei processi di sdoganamento, nonostante la loro ampia gamma di applicazioni possibili nella gestione decisionale e nell'ottimizzazione delle operazioni doganali.

In molte amministrazioni doganali, è ancora prassi richiedere ai commercianti di presentare copie cartacee delle dichiarazioni, complete di firma a mano, insieme ai documenti di supporto, all'ufficio doganale prima di avviare il processo di sdoganamento, anche se tutti i dati necessari sono già stati forniti attraverso i sistemi informatici. Questo processo, noto come "face-vetting", è obsoleto ed è stato evidenziato in modo significativo durante la pandemia di COVID-19 quando le misure di distanziamento sociale sono diventate essenziali. Una soluzione a questo problema potrebbe essere quella di accettare copie elettroniche dei documenti, consentendo la presentazione dei documenti cartacei in un secondo momento. Questo approccio potrebbe essere implementato in modo più efficiente e ridurrebbe i ritardi nei processi di sdoganamento.

Per quanto riguarda la gestione delle merci, molti paesi hanno automatizzato il processo di elaborazione delle dichiarazioni attraverso sistemi informatici. Tuttavia, in alcuni paesi in via di sviluppo, i moduli ICT relativi alla gestione delle merci, come il controllo dei manifesti, il transito, i depositi doganali e le ammissioni temporanee, non vengono adeguatamente attivati. Questo può portare a una mancata gestione delle merci non dichiarate, creando opportunità per il contrabbando. Inoltre, la gestione delle merci è

importante non solo per determinare il valore delle merci, ma anche per tracciare e controllare i flussi di merci in entrata e in uscita, prevenire la perdita di entrate e identificare potenziali minacce, come il traffico di droghe illecite e materiali esplosivi. Quindi, è cruciale che le amministrazioni doganali adottino pienamente i sistemi ICT per gestire in modo efficiente e accurato le operazioni legate alle merci.

In alcuni paesi, è stata introdotta la pratica della "pre-dichiarazione di valutazione doganale", che richiede ai commercianti di fornire il valore delle merci prima che esse arrivino per la verifica doganale. Questa pratica potrebbe essere utile per facilitare il commercio, ma solo se il processo è completamente automatizzato e supportato dal sistema ICT, evitando duplicazioni con altre fasi di verifica delle stesse spedizioni. Tuttavia, in alcuni casi, questa procedura può aumentare i costi e il tempo per i commercianti a causa di una verifica documentale completa. La situazione varia da paese a paese, e la decisione di adottare questa pratica dipende dall'efficacia del sistema e dai benefici complessivi per il commercio internazionale.

In conclusione, il ruolo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) nelle operazioni doganali è cruciale nel contesto di un mondo globalizzato e digitalizzato. L'epidemia di COVID-19 ha messo in evidenza l'importanza fondamentale delle ICT nel mantenere la resilienza delle amministrazioni doganali durante le sfide pandemiche, consentendo loro di continuare a operare, migliorare l'efficienza, garantire la sicurezza delle catene di approvvigionamento e mantenere alti livelli di conformità.

Tuttavia, l'implementazione e l'utilizzo efficace delle ICT presentano sfide complesse. Oltre all'adozione di nuove tecnologie, è necessario affrontare questioni come la formazione del personale, l'integrazione dei sistemi esistenti e la gestione efficiente delle risorse. Molte amministrazioni doganali, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, hanno adottato le ICT in modo superficiale, creando inefficienze e ridondanze nei processi di inserimento dati e rischi di manipolazione dei dati.

È essenziale superare la riluttanza di alcune amministrazioni doganali nello sfruttare appieno le potenzialità offerte dalle ICT. La pratica obsoleta del "face-vetting", che richiede copie cartacee delle dichiarazioni anche se i dati sono già stati forniti attraverso i sistemi informatici, deve essere sostituita accettando copie elettroniche dei documenti, riducendo così i ritardi nei processi di sdoganamento.

La gestione efficiente delle merci è cruciale per prevenire il contrabbando e identificare minacce come il traffico di droghe illecite e materiali esplosivi. L'adozione completa dei sistemi ICT per gestire accuratamente le operazioni legate alle merci è fondamentale per garantire un controllo efficace sui flussi di merci in entrata e in uscita.

Infine, la pratica della "pre-dichiarazione di valutazione doganale" può essere una soluzione se completamente automatizzata e supportata dal sistema ICT, evitando duplicazioni eccessive di verifiche e riducendo i costi e i tempi per i commercianti.

Affrontare queste sfide richiede un approccio olistico e una collaborazione stretta tra le parti interessate. Solo attraverso una gestione attenta, l'adozione intelligente delle ICT e la riforma completa dei processi, è possibile massimizzare i benefici delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nelle amministrazioni doganali, garantendo al contempo l'efficacia, la sicurezza e l'integrità dei processi doganali in un mondo sempre più interconnesso e digitalizzato.

2.7 Le sfide delle dogane e la gestione dei rischi nell'era della globalizzazione

Nell'era contemporanea, caratterizzata da un mondo sempre più interconnesso e globalizzato, le dogane svolgono un ruolo cruciale nel facilitare il flusso di merci attraverso le frontiere nazionali. Tuttavia, questa crescente interconnessione economica e commerciale porta con sé una serie di sfide complesse ed evolutive per le autorità doganali di tutto il mondo.

L'avvento della globalizzazione ha reso le transazioni commerciali internazionali più rapide ed efficienti, ma ha anche creato nuove opportunità per attività illegali come contrabbando, frodi commerciali e traffico di merci illecite. In questo contesto, le dogane si trovano di fronte a sfide senza precedenti che richiedono adattabilità e innovazione costante.

L'aumento del volume di merci scambiate globalmente, insieme alla diversificazione dei prodotti e all'adozione di nuove tecnologie, ha reso essenziale per le autorità doganali rivedere e potenziare le proprie strategie e procedure. La necessità di bilanciare la facilitazione del commercio con la sicurezza delle frontiere presenta un dilemma complesso, richiedendo un equilibrio delicato tra l'accelerazione delle operazioni doganali e il rafforzamento dei controlli per prevenire le minacce transnazionali.

Questo paragrafo fornisce una panoramica sulle sfide specifiche che le dogane devono affrontare e sulle soluzioni innovative che si possono adottare per far fronte a queste sfide.

Secondo David Widdowson (2005: pp. 91-99), il concetto di rischio organizzativo si riferisce alla possibilità che eventi e attività possano verificarsi e impedire a un'organizzazione di raggiungere i suoi obiettivi. Le autorità doganali sono tenute a raggiungere due obiettivi principali: fornire alla comunità commerciale internazionale un adeguato livello di facilitazione e garantire la conformità alle normative regolatorie. I rischi che le dogane affrontano includono la potenziale non conformità alle leggi doganali, come requisiti di licenza, disposizioni sulla valutazione, regole di origine, regimi di esenzione dai dazi, restrizioni commerciali e normative sulla sicurezza, oltre alla possibile mancata facilitazione del commercio internazionale.

Le dogane, come qualsiasi altra organizzazione, devono gestire i propri rischi. Ciò richiede l'applicazione sistematica di procedure di gestione progettate per ridurre questi rischi e garantire che gli obiettivi siano raggiunti nel modo più efficiente ed efficace possibile. Queste procedure comprendono l'identificazione, l'analisi, la valutazione, il trattamento, il monitoraggio e la revisione dei rischi che potrebbero influire sul raggiungimento di tali obiettivi.

Una gestione del rischio efficace è fondamentale per le operazioni doganali efficaci, e è vero affermare che tutte le amministrazioni applicano qualche forma di gestione del rischio, formale o informale. Utilizzando intelligence, informazioni ed esperienza, le dogane hanno sempre adottato procedure progettate per identificare attività illegali nel tentativo di ridurre i propri rischi. Le procedure più tradizionali includono controlli fisici alle frontiere sul movimento di merci e persone, che consistono in controlli documentali e ispezioni fisiche mirate a individuare il commercio illecito. L'introduzione di tali controlli costituisce una forma di gestione del rischio, ma non necessariamente efficace o efficiente.

Recentemente, la crescente complessità, velocità e volume del commercio internazionale, alimentati dai progressi tecnologici che hanno rivoluzionato le pratiche commerciali globali, hanno influenzato significativamente il modo in cui le autorità doganali svolgono le proprie responsabilità. Di conseguenza, molte amministrazioni hanno implementato un approccio più disciplinato e strutturato alla gestione del rischio. Questo approccio ha anche contribuito ad aumentare l'efficienza delle loro operazioni e a

razionalizzare i loro processi e procedure, riducendo le interferenze nelle transazioni commerciali e alleggerendo il carico regolatorio sul settore commerciale.

Come afferma Kim Ngan Tran (2021), nell'attuale scenario globale, dove miliardi di dollari di merci vengono scambiati quotidianamente tra nazioni, il commercio internazionale e il trasporto sono diventati vitali per l'economia mondiale. Tuttavia, questa crescente interconnessione economica presenta sfide significative per le autorità doganali. La mancanza di visibilità in una vasta quantità di dati logistici importanti e l'emergere imprevisto di minacce alla catena di approvvigionamento creano ostacoli significativi per il mercato globale. Inoltre, il sistema commerciale mondiale è vulnerabile all'exploit terroristico, un rischio che potrebbe causare danni irreparabili all'economia globale e al benessere sociale delle nazioni coinvolte. Pertanto, le agenzie doganali svolgono un ruolo cruciale nel bilanciare l'esigenza di facilitare il commercio con la necessità di rafforzare la sicurezza della catena di approvvigionamento.

Di seguito sono elencate le principali sfide che le dogane devono affrontare nell'era della globalizzazione:

1. **Efficienza ed eccellenza operativa:** una delle sfide centrali per le agenzie doganali è garantire il movimento efficiente delle merci e raggiungere l'eccellenza operativa. Nonostante gli investimenti massicci nella tecnologia per l'elaborazione automatica delle transazioni, esiste ancora l'esigenza di un sistema integrato che processi milioni di dichiarazioni di esportazione in modo efficiente. Questo sistema dovrebbe calcolare automaticamente le tasse, verificare le quote, controllare i permessi e altro ancora senza richiedere intervento umano.
2. **Facilitare il commercio internazionale:** Semplificare le procedure doganali è essenziale per agevolare il commercio internazionale. Le richieste doganali complesse richiedono una grande quantità di informazioni da dichiarare, prodotti da classificare e licenze da ottenere. Spesso, spedizionieri e acquirenti devono affidarsi ad agenti doganali, causando ritardi e costi aggiuntivi. Semplificare il commercio oltre le frontiere rende un paese più attraente per gli affari e promuove la crescita economica.
3. **Garantire la conformità:** La quantità massiccia di merci che attraversano le frontiere quotidianamente rende impossibile per le dogane ispezionare tutto. Le dogane devono affidarsi a tecnologie avanzate per selezionare il carico più sospetto per

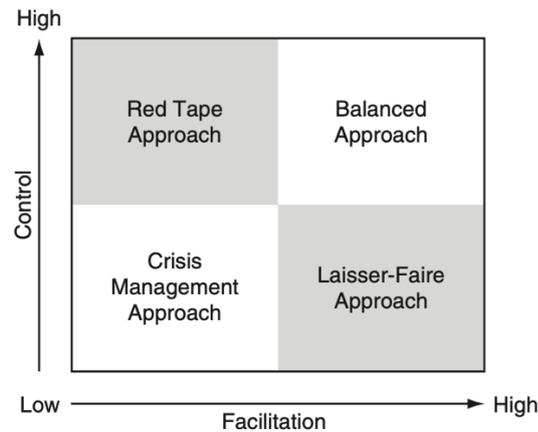
l'ispezione. Inoltre, è cruciale esaminare se gli individui sono conformi. Questo richiede la fiducia che la maggior parte dei partecipanti sia volontariamente conforme, permettendo alle dogane di concentrarsi sui trasgressori.

4. Prevenzione del commercio illecito: La prevenzione delle attività illecite richiede una posizione informativa superiore e l'utilizzo di analisi predittive. Le organizzazioni doganali devono raccogliere dati da varie fonti e utilizzare l'analisi predittiva per individuare schemi di attività illegale precedentemente sconosciuti.

I due principali obiettivi delle dogane sono quelli di "facilitazione" e "controllo". Nel tentativo di trovare un equilibrio adeguato tra facilitazione del commercio e controllo regolatorio, le dogane devono gestire contemporaneamente due rischi: la potenziale mancanza di facilitazione del commercio internazionale e il rischio di non conformità alle leggi doganali. L'applicazione dei principi di gestione del rischio fornisce il mezzo per raggiungere questo equilibrio.

Si suppone spesso che un aumento del livello di facilitazione implichi una diminuzione del livello di controllo. Allo stesso modo, quando i controlli regolatori vengono rafforzati, si presume comunemente che la facilitazione debba necessariamente avvenire. Questa visione è estremamente semplicistica, poiché assume che l'unico modo per facilitare un processo sia allentare i vincoli del controllo. Secondo Widdowson (2005: pp. 91-92), tale affermazione è fondamentalmente errata, poiché i concetti di facilitazione e controllo rappresentano due variabili distinte, come illustrato nella matrice nella figura 8.

Figura 8: Matrice di facilitazione e controllo



Widdowson, D. (2005). "Managing Risk in the Customs Context." In Luc De Wulf and José B. Sokol (Eds.), Customs Modernization Handbook (p. 92). The World Bank. Washington, DC.

Il quadrante in alto a sinistra della matrice (alto controllo, bassa facilitazione) rappresenta un regime ad alto controllo in cui i requisiti doganali sono rigorosi, a scapito della facilitazione. Questo approccio può essere descritto come l'approccio della "carta rossa" ("red tape approach"), spesso rappresentativo di uno stile di gestione orientato al rischio. Nelle società moderne, un tale approccio è probabile che attiri molte critiche e lamentele pubbliche, data l'aspettativa crescente della comunità commerciale che l'intervento delle dogane debba essere ridotto al minimo.

Il quadrante in basso a sinistra (basso controllo, bassa facilitazione) rappresenta l'approccio di un'amministrazione che esercita poco controllo e ottiene altrettanto poco in termini di facilitazione. Questo approccio di gestione della crisi non beneficia né il governo né la comunità commerciale.

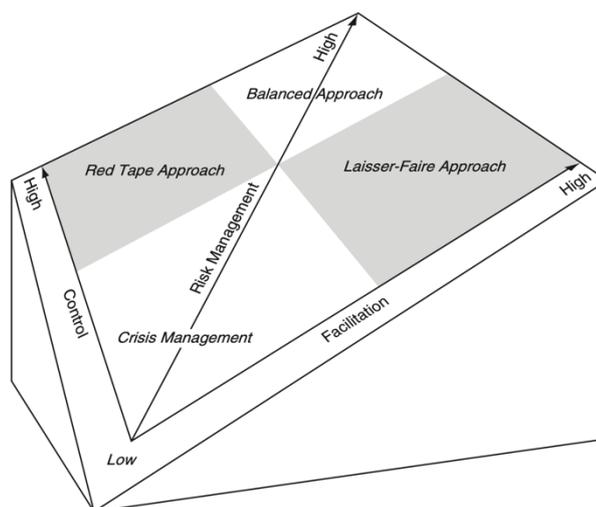
Il quadrante in basso a destra (basso controllo, alta facilitazione) rappresenta un approccio in cui la facilitazione è predominante, ma con esso vi è poco controllo doganale. Questo approccio "laissez-faire" potrebbe essere un metodo adeguato per gestire la conformità in un mondo ideale in cui la comunità commerciale sia pienamente conforme senza minacce o incentivi da parte del governo, poiché in un tale contesto non ci sarebbe alcun rischio di non conformità.

Infine, il quadrante in alto a destra (alto controllo, alta facilitazione) rappresenta un approccio equilibrato sia al controllo regolatorio che alla facilitazione del commercio, risultando in alti livelli di entrambi. Questo approccio alla gestione della conformità massimizza i benefici sia per le dogane che per la comunità commerciale internazionale. Secondo Widdowson (2005: p. 92), questo è l'approccio che le amministrazioni dovrebbero cercare di raggiungere.

L'efficace applicazione dei principi della gestione del rischio è la chiave per raggiungere un bilanciamento adeguato tra facilitazione e controllo. Man mano che l'utilizzo della gestione del rischio diventa più efficace (ad esempio, più sistematico e sofisticato), diventa più realizzabile un equilibrio appropriato tra facilitazione e controllo. Pertanto, le amministrazioni in grado di raggiungere elevati livelli sia di facilitazione che di controllo (il quadrante dell'approccio equilibrato nella Matrice di Facilitazione e Controllo, figura 8) lo fanno attraverso l'uso efficace della gestione del rischio. Allo stesso modo, le amministrazioni in uno stato di gestione totale della crisi (ossia, nessuna facilitazione, nessun controllo) adotterebbero fondamentalmente una strategia di gestione della conformità priva di gestione del rischio.

Tuttavia, qualsiasi movimento lontano da uno stato di gestione totale della crisi implica l'esistenza di una qualche forma di gestione del rischio. Ad esempio, riconoscendo che il rischio è la possibilità che accada qualcosa che avrà un impatto sugli obiettivi organizzativi, una strategia regolatoria che raggiunge un certo grado di controllo, anche se piccolo, rappresenta un metodo per trattare la potenziale non conformità alle leggi doganali. Allo stesso modo, una strategia che raggiunge un certo grado di facilitazione rappresenta un metodo per trattare la potenziale mancanza di facilitazione del commercio. Questa relazione è rappresentata nella Matrice di Gestione della Conformità tridimensionale illustrata nella figura 9.

Figura 9: Matrice di Gestione della Conformità



Widdowson, D. (2005). "Managing Risk in the Customs Context." In Luc De Wulf and José B. Sokol (Eds.), Customs Modernization Handbook (p. 94). The World Bank. Washington, DC.

Il ruolo delle dogane consiste nel gestire la conformità alla legge in modo da garantire la facilitazione del commercio. Per raggiungere questo obiettivo, molte amministrazioni hanno già implementato strategie di gestione della conformità basate sui principi della gestione del rischio. La Matrice di Gestione della Conformità (figura 9) fornisce una concettualizzazione utile dell'interrelazione tra facilitazione, controllo regolatorio e gestione del rischio.

Il passo successivo consiste nell'identificare i componenti di una strategia di gestione della conformità basata sul rischio. Gli elementi fondamentali di tale strategia sono riassunti nella tabella 5, che confronta gli elementi chiave di uno stile di gestione della conformità basato sul rischio con lo stile più tradizionale del "gatekeeper", che è tipicamente caratterizzato da un intervento doganale indiscriminato o da un regime di controlli al 100%. Allo stesso modo, il pagamento di dazi e altre tasse è un prerequisito per lo sdoganamento secondo il modello del "gatekeeper", e tale sdoganamento viene inevitabilmente trattenuto fino a quando tutte le formalità e i controlli in tempo reale delle transazioni non sono completati.

Un approccio di gestione del rischio, invece, è caratterizzato dall'identificazione di aree potenzialmente ad alto rischio, con l'allocazione di risorse in tali aree e un intervento minimo in aree a basso rischio identificate in modo simile. Tali regimi adottano strategie che interrompono il collegamento tra il controllo fisico delle merci e l'obbligazione fiscale del commerciante, permettendo lo sdoganamento prima dell'arrivo delle merci.

I vari elementi di ciascuno stile di gestione della conformità possono essere raggruppati in quattro categorie principali:

1. Il quadro legislativo di un paese;
2. Il quadro amministrativo dell'organizzazione doganale del paese;
3. Il tipo di quadro di gestione del rischio adottato dall'organizzazione doganale del paese;
4. Il quadro tecnologico disponibile.

Collettivamente, le quattro categorie rappresentano i determinanti chiave del modo in cui può essere accelerato il movimento delle merci attraverso le frontiere di un paese e del modo in cui può essere esercitato il controllo doganale su tali merci.

Un appropriato quadro legislativo è un elemento essenziale di qualsiasi regime normativo, poiché il ruolo principale delle dogane è garantire la conformità alla legge. Indipendentemente dall'approccio di gestione della conformità che si sta supportando, il quadro legislativo deve fornire la base necessaria nella legge per il raggiungimento della gamma di strategie amministrative e di gestione del rischio che l'amministrazione ha scelto di adottare. Ad esempio, deve esistere una base adeguata nella legge per consentire alle dogane di interrompere il collegamento tra il loro controllo fisico sulle merci scambiate a livello internazionale e l'obbligazione fiscale (ossia, dazi doganali e altre tasse) che tali merci potrebbero generare. Questo non implica necessariamente che tale differenziazione debba essere esplicitamente affrontata nelle disposizioni legislative pertinenti. Ad esempio, se la legislazione stessa è silente sulla relazione tra il controllo doganale sulle merci e l'obbligazione fiscale, è probabile che esista un margine sufficiente per implementare soluzioni amministrativamente flessibili.

Supportati dalle disposizioni legali pertinenti, gli elementi vari dei quadri amministrativi e di gestione del rischio adottati dalle dogane riflettono essenzialmente lo stile sottostante di gestione della conformità perseguito dall'amministrazione, con un crescente utilizzo dei principi di gestione del rischio man mano che l'amministrazione si

allontana dall'approccio tradizionale del "gatekeeper", orientato al rischio, per adottare un approccio più basato sul rischio.

Il quadro tecnologico disponibile rappresenta un abilitatore che, sebbene non sia essenziale per il raggiungimento di uno stile di gestione del rischio, serve ad aumentare significativamente la capacità di un'amministrazione di adottare un tale stile.

Tabella 5: Stili di gestione della conformità

	Traditional Gatekeeper Style	↔	Risk Management Style
Legislative Framework	Legislative base provides for a "one size fits all" approach to compliance management	↔	Legislative base provides for flexibility and tailored solutions to enable relevant risk management and administrative strategies to be implemented
	Onus for achieving regulatory compliance is placed solely on the trading community	↔	Legislative base recognizes responsibilities for both government and the trading community in achieving regulatory compliance
	Sanctions for noncompliers	↔	Sanctions for noncompliers
Administrative Framework	"One size fits all" compliance strategy	↔	Strategy dependent on level of risk
	Control focus	↔	Balance between regulatory control and trade facilitation
	Enforcement focus	↔	Dual enforcement–client service focus
	Unilateral approach	↔	Consultative, cooperative approach
	Focus on assessing the veracity of transactions	↔	Focus on assessing the integrity of trader systems and procedures
	Inflexible procedures	↔	Administrative discretion
	Focus on real-time intervention and compliance assessment	↔	Increased focus on post-transaction compliance assessment
Lack of or ineffective appeal mechanisms	↔	Effective appeal mechanisms	
Risk Management Framework	Indiscriminate intervention or 100 percent check	↔	Focus on high-risk areas, with minimal intervention in low-risk areas
	Physical control focus	↔	Information management focus
	Focus on identifying noncompliance	↔	Focus on identifying both compliance and noncompliance
	Post-arrival import clearance	↔	Pre-arrival import clearance
	Physical control maintained pending revenue payment	↔	Breaks nexus between physical control and revenue liability
	No special benefits for recognized compliers	↔	Rewards for recognized compliers
Risk Management Enablers			
IT Framework	Legislative provisions provide the trading community with electronic as well as paper-based reporting, storage, and authentication options. Such provisions should enable regulators to rely on commercially generated data to the greatest extent possible. Appropriate communications and information technology infrastructure to provide for automated processing and clearance arrangements. Regulators should seek to achieve maximum integration with commercial systems. Consultative business process reengineering prior to automation.		

Widdowson, D. (2005). "Managing Risk in the Customs Context." In Luc De Wulf and José B. Sokol (Eds.), Customs Modernization Handbook (p. 95). The World Bank. Washington, DC.

La "Piramide della Gestione della Conformità Basata sul Rischio" (figura 10) raccoglie i vari elementi di uno stile di gestione del rischio (quelli sul lato destro della tabella 5) per fornire un approccio strutturato alla gestione della conformità. Fornisce un quadro logico per dimostrare come vari tipi di strategie basate sul rischio, comprese le strategie non

coercitive come l'autovalutazione, possano essere utilizzate per gestire efficacemente la conformità.

Fondamentale in questo approccio è la necessità di fornire al settore commerciale la capacità di conformarsi ai requisiti doganali. Ciò implica l'istituzione di una base legislativa efficace (il primo livello della piramide) e una gamma appropriata di strategie di servizio per i clienti (il secondo livello), compresi efficaci accordi di consultazione e chiare linee guida amministrative. Tali strategie sono necessarie per fornire al settore commerciale i mezzi per ottenere certezza e chiarezza nella valutazione degli obblighi e dei diritti.

Al terzo livello della piramide entrano in gioco gli elementi della valutazione della conformità, compresi i controlli fisici e documentali basati sul rischio, le verifiche e le indagini. Tali attività sono progettate per determinare se un operatore commerciale è in conformità con la legge doganale, e saranno discusse più dettagliatamente nella sezione successiva.

In cima alla piramide ci sono strategie per affrontare sia i non conformi identificati che i conformi riconosciuti. Le strategie per i non conformi identificati includono una serie di tecniche di applicazione della legge, mentre le strategie per i conformi riconosciuti includono livelli aumentati di autovalutazione, minore scrutinio regolatorio, requisiti di reporting meno onerosi, accordi di pagamento periodici e livelli aumentati di facilitazione.

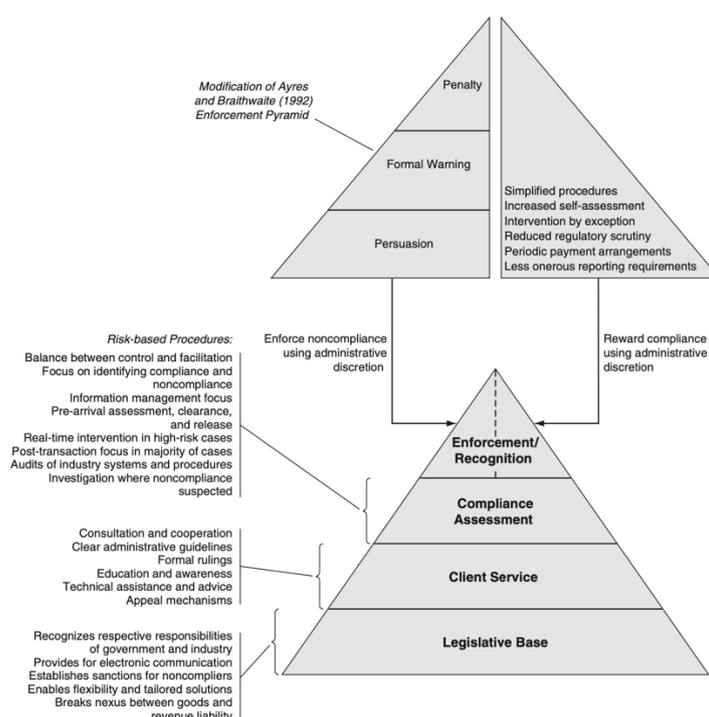
Nel valutare il livello di conformità, le dogane si troveranno di fronte a due situazioni: conformità e non conformità. Lo spettro della non conformità varierà da errori innocenti a frodi palese. Se l'errore si avvicina all'estremità fraudolenta dello spettro, sarà necessario applicare qualche forma di sanzione, comprese sanzioni amministrative o, nei casi più gravi, procedimenti penali e revoca della licenza.

Tuttavia, prima di determinare la necessità di una sanzione o la sua natura, è importante identificare la vera natura del rischio stabilendo perché si è verificato l'errore. Ad esempio, l'errore può essere il risultato di un problema di controllo all'interno dell'azienda dovuto a sistemi e procedure difettose, oppure può essere il risultato di un tentativo deliberato di frode. Potrebbe anche essere che la legislazione pertinente sia ambigua o che i requisiti amministrativi siano poco chiari. Il tipo di strategia di mitigazione che le dogane dovrebbero adottare per garantire la conformità futura dipenderà dalla natura del rischio identificato. A meno che l'errore non sia intenzionale, potrebbe essere opportuno affrontare i problemi sistemici all'interno dell'azienda o fornire all'azienda (o forse a un intero settore

industriale) consulenza su questioni di conformità o fornire chiarimenti formali sulla legge attraverso decisioni vincolanti o altri mezzi, come afferma Widdowson (2005: pp. 96-97).

In questo contesto, è importante riconoscere che saranno necessarie soluzioni diverse per affrontare errori onesti da un lato e tentativi deliberati di eludere i dazi dall'altro. Ad esempio, seminari di sensibilizzazione per l'industria e brochure informative potrebbero affrontare adeguatamente gli errori derivanti da una mancanza di comprensione delle disposizioni normative pertinenti. Tuttavia, se qualcuno sta cercando attivamente di commettere frodi fiscali, seminari e brochure informative non avranno alcun impatto sulle loro attività. Anzi, tali membri della comunità commerciale probabilmente avranno una comprensione eccellente dei loro obblighi e diritti. Per trattare i rischi rappresentati da tali individui (o organizzazioni, per la verità), sarà probabilmente necessario adottare un rigoroso approccio di applicazione della legge.

Figura 10: La "Piramide della Gestione della Conformità Basata sul Rischio"



Widdowson, D. (2005). "Managing Risk in the Customs Context." In Luc De Wulf and José B. Sokol (Eds.), Customs Modernization Handbook (p. 96). The World Bank. Washington, DC.

Nell'era moderna, l'interconnessione globale ha portato a opportunità senza precedenti per il commercio internazionale, facilitando lo scambio di merci tra nazioni e culture diverse. Tuttavia, con questa crescente interdipendenza economica sono emerse sfide complesse e sempre più sofisticate per le autorità doganali di tutto il mondo. Due delle sfide più pressanti e urgenti che si ergono come ostacoli per la sicurezza e l'integrità del commercio internazionale sono rappresentate dalla contraffazione e dall'introduzione di merci illecite. Questi fenomeni mettono a rischio non solo l'economia globale ma anche la sicurezza dei consumatori, minando la fiducia nei marchi autentici e alimentando l'ascesa di reti criminali internazionali.

La contraffazione, nella sua forma più insidiosa, va oltre il mero plagio di marchi e design; coinvolge la produzione e la distribuzione su vasta scala di prodotti falsi e spesso pericolosi, che minacciano la salute e la sicurezza dei consumatori in tutto il mondo. Allo stesso tempo, l'introduzione di merci illecite, che comprende una vasta gamma di prodotti come droghe, armi, sostanze chimiche pericolose e specie protette, mina la stabilità delle società e crea gravi implicazioni per la sicurezza pubblica.

In questa cornice, le dogane svolgono un ruolo cruciale nel preservare l'integrità del commercio internazionale. Devono affrontare il costante adattamento delle reti criminali, che utilizzano sempre più tecniche sofisticate per eludere i controlli. Queste sfide richiedono non solo una risposta immediata e proattiva, ma anche un approccio strategico a lungo termine che coinvolga la cooperazione internazionale, l'utilizzo di tecnologie avanzate e l'adozione di politiche legislative mirate.

Nel seguito di questo contesto, esploreremo in dettaglio l'impatto della contraffazione e dell'introduzione di merci illecite sul commercio globale, analizzando le tattiche utilizzate dalle dogane per affrontare queste minacce crescenti e il ruolo cruciale della collaborazione internazionale nel contrastare questi fenomeni. Soltanto con una risposta globale e coordinata, basata su innovazione, cooperazione e rigorosa applicazione delle leggi, le dogane possono sperare di proteggere le economie nazionali e garantire un futuro più sicuro e autentico per il commercio internazionale.

L'introduzione di merci illecite e contraffatte rappresenta una sfida crescente per le dogane dei paesi in tutto il mondo. Tuttavia, queste autorità doganali stanno adottando una serie di strategie innovative per prevenire il passaggio di merci illegali e garantire un commercio internazionale leale e sicuro.

Uno degli approcci chiave per affrontare questa sfida è l'utilizzo di tecnologie avanzate. Le dogane investono in strumenti sofisticati come scanner a raggi X ad alta risoluzione e sistemi di riconoscimento automatico per effettuare ispezioni dettagliate dei carichi in transito. Questi strumenti consentono di individuare anomalie nascoste all'interno dei container, rivelando sostanze illegali o prodotti contraffatti anche in carichi complessi.

La cooperazione internazionale è un altro pilastro fondamentale. Le autorità doganali scambiano informazioni sulle reti criminali, sulle nuove tecniche di contrabbando e sui falsificatori noti. Questa collaborazione globale migliora notevolmente la capacità di individuare merci illecite prima che raggiungano i confini nazionali.

I cani specializzati rappresentano una risorsa preziosa in questo contesto. Addestrati per rilevare droghe, sostanze chimiche pericolose e prodotti contraffatti, questi cani forniscono un importante strumento di individuazione. Il loro olfatto acuto è in grado di identificare anche le merci meglio nascoste.

Il monitoraggio e l'analisi dei dati sono altrettanto cruciali. Le dogane raccolgono e analizzano una vasta quantità di informazioni sulle transazioni commerciali per individuare modelli e comportamenti sospetti. L'analisi predittiva consente di individuare potenziali rischi prima che diventino una minaccia concreta, consentendo alle autorità doganali di concentrare le risorse sulle aree più critiche.

La collaborazione con il settore privato è un altro aspetto importante. Le dogane lavorano a stretto contatto con le aziende private, specialmente quelle conosciute per marchi di alta qualità e prodotti ad alto rischio di contraffazione. Questa collaborazione aiuta a identificare prodotti falsi più rapidamente, consentendo azioni legali immediate contro i falsificatori.

Inoltre, le dogane implementano ispezioni casuali e inaspettate nei porti e nelle zone di stoccaggio. Questo elemento sorpresa rende difficile per i contrabbandieri pianificare e organizzare i loro affari illegali, riducendo così le opportunità di passaggio delle merci illecite.

Infine, le autorità doganali investono in educazione e sensibilizzazione sia del pubblico che degli operatori commerciali. Campagne educative mirate riducono la domanda di prodotti contraffatti, abbattendo così il mercato per i contrabbandieri.

Le dogane dei paesi stanno affrontando con determinazione la sfida dell'introduzione di merci illecite e contraffatte. Attraverso l'utilizzo di tecnologie avanzate, la cooperazione

internazionale, la formazione di cani specializzati, il monitoraggio dei dati, la collaborazione con il settore privato, ispezioni casuali e inaspettate, nonché la sensibilizzazione del pubblico, stanno contribuendo a mantenere la sicurezza delle nazioni e la fiducia dei consumatori nel commercio globale. Queste strategie unite rappresentano una difesa efficace contro la diffusione di merci illegali e contraffatte attraverso le frontiere nazionali.

Per affrontare le sfide poste dalla globalizzazione, le agenzie doganali devono implementare soluzioni digitali personalizzate per le loro esigenze specifiche. Queste soluzioni dovrebbero consentire l'accesso immediato a tutte le informazioni necessarie e diverse tipologie di ispezioni (amministrative, scanner, fisiche) per una valutazione completa. La verifica automatica delle licenze e l'integrazione con scanner sono fondamentali per un controllo accurato delle merci. Implementare tali soluzioni è cruciale per garantire una gestione doganale efficiente, sicura ed efficace nell'era della globalizzazione, contribuendo così alla crescita economica e al benessere sociale delle nazioni coinvolte.

In conclusione, nel contesto dell'era della globalizzazione, le dogane si trovano di fronte a sfide complesse e in continua evoluzione. La crescente interconnessione economica e commerciale ha aperto nuove opportunità, ma ha anche portato ad attività illegali sempre più sofisticate, rendendo cruciale l'adattabilità e l'innovazione costante delle autorità doganali di tutto il mondo.

Per affrontare queste sfide, le dogane devono adottare un approccio equilibrato tra facilitazione del commercio e controllo regolatorio. Questo equilibrio può essere raggiunto attraverso l'efficace applicazione dei principi della gestione del rischio, che permette di identificare e gestire proattivamente i rischi associati alla conformità doganale. L'uso di strategie basate sul rischio, comprese le tecniche non coercitive come l'autovalutazione, può contribuire a gestire efficacemente la conformità, riducendo al minimo gli ostacoli al commercio legittimo.

Inoltre, l'implementazione di soluzioni digitali personalizzate rappresenta un passo fondamentale per le dogane nell'era moderna. Tali soluzioni consentono l'accesso istantaneo a informazioni cruciali, consentendo una valutazione completa attraverso diverse tipologie di ispezioni. L'automazione dei processi, la verifica automatica delle licenze e l'integrazione con tecnologie avanzate come gli scanner contribuiscono a migliorare l'efficienza e l'accuratezza delle operazioni doganali.

In definitiva, affrontare le sfide delle dogane nell'era della globalizzazione richiede un approccio olistico che integri la legislazione, l'amministrazione, la gestione del rischio e l'adozione di tecnologie moderne. Solo attraverso una combinazione di questi fattori, le dogane possono garantire la facilitazione del commercio internazionale mentre mantengono elevati standard di sicurezza e conformità. Questi sforzi non solo agevolano il flusso delle merci attraverso le frontiere nazionali ma contribuiscono anche alla crescita economica e al benessere sociale delle nazioni coinvolte, creando un ambiente commerciale più sicuro, efficiente e prospero per tutti gli attori coinvolti.

Capitolo 3

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DOGANALE ITALIANO

3.1 Introduzione

Il seguente capitolo ha l'obiettivo di analizzare l'evoluzione del sistema doganale italiano. Come già anticipato nell'introduzione della tesi, la scelta dell'Italia come caso di studio è giustificata da diversi motivi significativi.

Innanzitutto, la posizione geografica strategica dell'Italia nel cuore del Mediterraneo la rende un punto di connessione cruciale per i flussi commerciali internazionali, offrendo una prospettiva preziosa sulle sfide e le opportunità che i paesi affrontano in un contesto globale sempre più interconnesso.

Inoltre, l'Italia vanta un patrimonio culturale di scambi commerciali internazionali molto ricco, il che permette di analizzare le trasformazioni del sistema doganale nel corso del tempo e di trarre lezioni preziose da esse. La sua appartenenza all'Unione Europea aggiunge un ulteriore livello di complessità, consentendo di comprendere come l'Italia si inserisce nel contesto più ampio della cooperazione commerciale e doganale europea.

Infine, le sfide specifiche affrontate dall'Italia, come la gestione di flussi commerciali intensi e la lotta contro il contrabbando e la contraffazione, offrono spunti preziosi per lo sviluppo di soluzioni efficaci a livello nazionale e internazionale.

Attraverso un'analisi dettagliata, cercherò di rispondere alla domanda di ricerca: "In che modo le politiche commerciali e i regimi doganali si sono evoluti nell'era della globalizzazione?", con particolare riferimento al contesto italiano.

In particolare, questo capitolo analizzerà il contesto storico del sistema doganale italiano e dei suoi rapporti con gli sviluppi internazionali, partendo dall'epoca prebellica fino all'istituzione dell'Agenzia delle Dogane nel 2001. Verrà esaminata l'integrazione economica interna, gli accordi commerciali pre e post-bellici, l'adesione italiana a organismi internazionali come il GATT e la CEE, e la progressiva armonizzazione legislativa a livello comunitario.

In aggiunta, in questo capitolo, verranno esaminate le proposte di riforma dell'unione doganale dell'Unione Europea presentate dalla Commissione Europea il 17 maggio 2023, offrendo un'analisi approfondita delle implicazioni e delle prospettive di questo ambizioso piano.

In particolare, ci si concentrerà sull'impatto di tali proposte sull'evoluzione dei regimi doganali nell'era della globalizzazione e della digitalizzazione, con un'attenzione particolare alle implicazioni per l'Italia e il suo sistema doganale. Questa analisi consentirà di valutare criticamente i benefici, le sfide e le opportunità presentate dalla riforma proposta, nonché di fornire raccomandazioni per un'implementazione efficace e strategica a livello nazionale ed europeo.

L'ultima sezione di questo capitolo, si concentrerà sull'evoluzione delle tecnologie ICT all'interno del contesto del sistema doganale italiano. In particolare, esploreremo come l'ICT abbia influenzato e trasformato le procedure doganali nel corso del tempo, delineando le sfide e le opportunità che emergono da questo processo di digitalizzazione.

Infine, verranno considerate le sfide e le opportunità che l'Italia affronta in un mondo sempre più globalizzato.

3.2 Concetti storici del sistema doganale italiano

Prima delle guerre mondiali, l'Italia ha vissuto un periodo di profonde trasformazioni nelle dinamiche commerciali e doganali. Durante il XIX secolo, l'unificazione nazionale ha portato alla standardizzazione delle politiche doganali tra i vari territori italiani, favorendo una maggiore integrazione economica interna.

L'Italia ha sperimentato un'espansione dei suoi commerci, specialmente nel Mediterraneo e con l'Europa, facilitata da accordi commerciali e trattati bilaterali. Le dogane hanno sempre svolto un ruolo cruciale nel regolare gli scambi e nella protezione dei confini nazionali, ma spesso incontravano sfide legate alla diversità dei sistemi tariffari tra le varie regioni preunitarie.

L'era precedente alle guerre mondiali è stata caratterizzata da un intenso sviluppo industriale nel Nord Italia, che ha portato a un aumento delle esportazioni di prodotti manifatturieri. Tuttavia, questo periodo è stato segnato anche da tensioni commerciali e competizione economica internazionale, culminate in conflitti che hanno influenzato profondamente il sistema commerciale e doganale del paese.

Durante la Seconda guerra mondiale, fu applicata una legge che vietava l'importazione, il transito di merci nemiche nel territorio italiano e nelle zone occupate, così come l'esportazione e il transito di merci dirette verso i paesi avversari.

Le varie disposizioni adottate a mano a mano che si delineavano gli schieramenti dei paesi coinvolti nel conflitto vennero riassunte nel Decreto Ministeriale del 6 marzo 1942. Al termine della guerra, l'Italia si trovò in una condizione di completa sconfitta e dipendenza dall'aiuto statunitense.

Come afferma l'Agenza delle Dogane e dei Monopoli (ADM), il periodo successivo vide una lenta ripresa economica accompagnata dalla rinascita del commercio internazionale. Tra il 1947 e il 1949, furono siglati 115 trattati commerciali, principalmente per regolare i divieti e i pagamenti.

In quel contesto, sotto l'influenza degli Stati Uniti, si assistette alla ricostruzione economica globale, come già pianificato nella conferenza monetaria di Bretton Woods, e a una graduale liberalizzazione del commercio mondiale. Gli Stati Uniti favorirono la disgregazione degli imperi coloniali britannico e francese, avviando così un'era di internazionalizzazione e globalizzazione dei rapporti commerciali.

Questo periodo vide il superamento degli accordi commerciali bilaterali a favore di grandi accordi multilaterali volti alla promozione e alla liberalizzazione del commercio internazionale. Il primo di questi organi fu l'International Trade Organization (ITO), integrato all'interno dell'ONU, anticipando la creazione del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

L'organizzazione internazionale del commercio, nota come GATT, ebbe origine dagli Stati Uniti che promossero una conferenza internazionale per regolare gli scambi in un contesto di libero scambio. Fu presentato il "progetto di carta per un'organizzazione internazionale del commercio" alla Conferenza dell'Avana nel 1947, ma la Carta creò divergenze significative tra i paesi industrializzati e sottosviluppati, portando alla mancata ratifica del progetto.

Nel medesimo anno, a Ginevra, si giunse a una convenzione ristretta all'ambito doganale, il GATT sottoscritto da 23 Paesi, entrò in vigore nel 1948. Le sue azioni principali includevano la riduzione delle barriere tariffarie, l'eliminazione delle restrizioni quantitative e l'istituzione della clausola della nazione più favorita.

Parallelamente, l'idea di cooperazione economica e sociale venne incorporata nello Statuto delle Nazioni Unite del 1946 a San Francisco. Le iniziative dell'ONU in questo ambito culminarono nella Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo

(UNCTAD) nel 1964 a Ginevra, dalla quale derivarono vari accordi internazionali sul commercio di prodotti base come grano, zucchero, cacao, caffè, olio d'oliva e gomma.

L'Europa post-bellica sentì la necessità di un'organizzazione per agevolare i rapporti commerciali tra gli Stati europei, portando alla creazione dell'Organizzazione di cooperazione economica europea (OECE) nel 1948, composta inizialmente da 16 Stati europei¹³ e dagli Stati Uniti in qualità di associato. Nonostante i progetti iniziali di unione doganale basati sulla condivisione del linguaggio tecnico-merceologico e dei metodi di tassazione, tali piani si arenarono.

L'OECE cedette il campo doganale all'azione del GATT e si concentrò sull'eliminazione delle restrizioni quantitative e sulla facilitazione dei pagamenti multilaterali. Nel 1950, fu emanato un "Codice di liberazione" e si raggiunse un accordo che portò alla formazione dell'Unione europea dei pagamenti.

La nascita del GATT, della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), del MEC. (Mercato Comune Europeo) e dell'EFTA (Associazione Europea di Libero Scambio) superò i progetti dell'OECE, trasformandosi nel 1960 nell'Organizzazione di Cooperazione e Sviluppo Economico (OCSE).

L'OCSE, non limitata all'Europa, attrasse l'adesione di altre nazioni come gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, l'Australia e la Nuova Zelanda. Durante la sua fase iniziale, riuscì a finalizzare tre importanti convenzioni doganali a Bruxelles nel 1951: la creazione del Consiglio di Cooperazione doganale, la nomenclatura per la classificazione delle merci e la convenzione sul valore.

L'unificazione in Europa si manifestò tra il 1947 e il 1948 con il Patto di Bruxelles, che coinvolse Francia, Regno Unito e Benelux, e la nascita del Consiglio d'Europa nel 1949, al quale aderirono 16 Paesi europei occidentali. Il 9 maggio 1950, il Ministro degli Esteri francese propose la CECA, a cui aderirono Italia, Belgio, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi.

La Francia e il Regno Unito ebbero ruoli contrastanti; mentre la Francia promuoveva diverse iniziative, il Regno Unito si oppose a molte azioni francesi negli anni '50 e '60, non aderendo alla CECA e opponendosi ai Trattati di Roma. L'Italia aderì a tutte queste associazioni, aprendo la strada a una progressiva liberalizzazione della sua politica

¹³ Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia, Svizzera e Turchia

commerciale, evidenziata soprattutto con l'adesione al Trattato di Roma e l'adozione della Tariffa doganale nel 1950, inizialmente protezionistica ma che mutò via via in una politica più liberale.

Durante il periodo preso in considerazione, non si registrarono cambiamenti significativi nei quadri legislativi e amministrativi vigenti. Le leggi doganali, i regolamenti doganali, quelli di servizio e sulle temporanee importazioni ed esportazioni, insieme agli strumenti legislativi relativi ai magazzini generali, ai depositi e ai punti franchi, rimasero invariati rispetto al periodo precedente alla guerra. Ci vollero ancora circa dieci anni prima che si intraprendesse una riforma degli istituti doganali e addirittura una trentina di anni prima che si avviasse una riforma dell'Amministrazione doganale. In entrambi i casi, la spinta all'adeguamento alle modifiche tecnico-legislative imposte dalla Comunità Europea fu il motore principale per le innovazioni apportate alla struttura doganale nazionale.

Nel contesto dell'ordinamento amministrativo, è importante menzionare l'opera di riorganizzazione attuata dal Ministro Ezio Vanoni nell'intera struttura dell'amministrazione finanziaria. Nello specifico settore doganale, questo processo si manifestò principalmente attraverso il Decreto Ministeriale del 1° settembre 1949, che istituì ulteriori Circostrizioni doganali aggiuntive a quelle precedentemente definite dal Decreto Ministeriale del 1° febbraio 1942.

Sul piano europeo l'entrata in vigore della Tariffa doganale comune (TDC) il 1° luglio 1968 segnò la completa eliminazione delle barriere tariffarie nei commerci tra i Paesi membri, inclusa la rimozione delle restrizioni quantitative rimanenti. Questo evento rappresentò un passo significativo verso l'unione tariffaria tra i sei firmatari del Trattato di Roma, un primo passo verso la realizzazione dell'unione doganale.

Le tariffe doganali italiane, emanate tra la stipulazione del Trattato di Roma e l'entrata in vigore della prima Tariffa Comunitaria, furono fortemente influenzate dalle scadenze per l'abbattimento dei dazi negli scambi all'interno della Comunità, nonché dalle riduzioni tariffarie concordate nelle trattative multilaterali del GATT.

Grazie all'applicazione della Convenzione di Bruxelles, si avviò il processo di unificazione delle Tariffe doganali dei sei Paesi, principalmente riguardante la nomenclatura delle merci.

Con l'entrata in vigore della Tariffa Comunitaria, le tariffe nazionali persero significato e la politica tariffaria fu gestita centralmente a Bruxelles. Tuttavia, le aliquote dei

dazi in questa sede non riflettevano solo una politica comunitaria, ma rappresentavano una sintesi di una strategia doganale più ampia a livello globale. Questa strategia vedeva momenti cruciali nelle trattative multilaterali del GATT, nelle conferenze dell'UNCTAD e negli accordi multilaterali di cooperazione economica, sia a livello mondiale che regionale, tra la Comunità Economica Europea (CEE) e i paesi in via di sviluppo.

La CEE, oltre all'azione delle Nazioni Unite e delle sue istituzioni collegate, ha adottato diversi accordi commerciali, come Accordi multilaterali di cooperazione, regionali e bilaterali, oltre al Sistema delle preferenze generalizzate, legando l'Europa al Terzo Mondo attraverso strategie di cooperazione specifiche per aree o singoli paesi.

La Tariffa Doganale Comunitaria, emanata con il Regolamento Comunitario n. 3816/86 e in vigore dal 1° gennaio 1988, si basava sulla nuova nomenclatura per la classificazione delle merci sviluppata dal Consiglio di Cooperazione doganale

Le iniziative come la formazione offerta dal World Customs Organization (WCO) e l'attivazione di strumenti come il Customs Enforcement Network (CEN) hanno influenzato significativamente le politiche doganali italiane, contribuendo a promuovere l'armonizzazione delle pratiche, la modernizzazione dei sistemi e lo scambio efficace di informazioni tra le autorità doganali internazionali.

Gli Accordi tariffari elencati suggeriscono che la politica doganale mondiale dal secondo dopoguerra è orientata verso il liberismo, mirando alla creazione di un "mercato globale". L'esempio della CECA e della CEE anticipa simili sviluppi in altre regioni del mondo.

La CEE ha funzionato come un centro attrattivo nel corso degli anni, con l'adesione di nuovi Stati al nucleo originale:

- Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca nel 1973;
- Grecia nel 1981;
- Spagna e Portogallo nel 1986;
- Austria, Finlandia e Svezia nel 1995;
- Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria nel 2004;
- Bulgaria e Romania nel 2007.

Nel 1998 sono stati sviluppati i "Customs Blueprint", delineando i requisiti per i paesi candidati affinché possano aderire all'Unione Europea. La CEE non è semplicemente

un'unione doganale ma mira, gradualmente, a una completa integrazione economica consentendo la libera circolazione di capitali, merci, servizi e lavoro.

Nel gennaio 1985, Jacques Delors, Presidente della Commissione europea, presentò al Parlamento europeo gli obiettivi principali: la trasformazione dell'Europa da una visione feudale a una senza barriere, dogane e burocrazia. L'obiettivo era la soppressione di tutte le frontiere interne entro la fine del 1992, basandosi sul programma di consolidamento del mercato interno.

Il 14 giugno 1985, la Commissione Europea presentò al Consiglio il "Libro Bianco" riguardante il completamento del Mercato interno. Tale documento comprendeva circa 300 proposte di direttive e regolamenti mirati a realizzare il Mercato Unico Europeo, focalizzandosi sulle barriere fisiche, tecniche e fiscali.

Le proposte furono discusse e accolte dal Consiglio Europeo durante la riunione tenutasi in Lussemburgo il 2 e 3 dicembre 1985, realizzando così un "Atto Unico" che integrava il Trattato di Roma e delineava le direzioni dell'integrazione europea fino alla fine del secolo. Questo prevedeva il completamento del Mercato Unico entro il 1992, il rafforzamento della coesione economica e sociale tra gli Stati membri e la proiezione di un'unione economica e monetaria.

L'effettiva implementazione del mercato unico integrato avvenne il 1° gennaio 1993, tuttavia, ulteriori armonizzazioni erano pianificate per completare ulteriormente il processo di integrazione, coinvolgendo aspetti politici e sociali.

In questa vasta azione di unificazione, definita una sorta di rivoluzione pacifica, le Dogane italiane e quelle delle altre nazioni comunitarie hanno giocato un ruolo fondamentale. Hanno dimostrato che, nonostante le politiche oscillanti tra protezionismo e liberalismo, la funzione delle Dogane non è stata messa in discussione, bensì ha esaltato la loro flessibilità e la loro capacità di adattarsi ai cambiamenti economici e alle mutevoli politiche commerciali.

Le dogane, pur dipendendo da strumenti per la raccolta di entrate tributarie e da strumenti di politica commerciale e sicurezza, restano pilastri imprescindibili per qualsiasi strategia, sia a livello comunitario che nazionale.

Il Codice Doganale Comunitario e le sue Disposizioni di Applicazione costituiscono il pilastro fondamentale per l'unione economica tra gli Stati membri dell'Unione Europea.

Questo insieme legislativo rappresenta un sistema unificato nei confronti dei Paesi terzi rispetto all'Unione Europea.

Il Codice Doganale Comunitario è l'unica base legislativa applicabile a tutti i Paesi della Comunità. Poiché prevede norme e procedure uniformi per tutti i membri, si configura come la principale legge doganale dell'Unione Europea per gli scambi con Paesi non inclusi nel Mercato Unico e appartenenti a diverse aree economiche.

Composto da 253 articoli, il Codice regola organicamente l'ampia sfera di intervento delle dogane comunitarie, partendo dal campo di applicazione e dalle definizioni di base, per poi affrontare l'attività doganale, i principi operativi e le relative norme di attuazione.

Con l'effettiva realizzazione del Mercato Unico Europeo il 1° gennaio 1993, tutte le leggi doganali interne sono state abolite, dando vita a un codice unico. La futura evoluzione di questo codice potrà essere determinata solo dagli organi comunitari appositamente designati.

Il Codice Doganale Comunitario è il risultato di oltre 35 anni di lavoro continuo, sperimentazione, adattamento e modifica delle leggi doganali nei singoli Stati membri. Il primo traguardo raggiunto è stato nell'eliminazione di vincoli e limitazioni negli scambi intracomunitari. Le merci possono circolare liberamente tra i Paesi della Comunità senza più restrizioni doganali, sebbene sussistano ancora alcune limitazioni come:

- Regimi provvisori dell'IVA, con riscossione a destinazione e controlli contabili presso le imprese acquirenti in attesa di armonizzazione delle aliquote;
- Procedure di transito per le merci che attraversano un Paese terzo (transito indiretto).

Il secondo traguardo riguarda gli scambi tra i Paesi comunitari e quelli terzi. Ogni Stato membro si muove in base agli accordi globali comunitari, in linea con il Codice.

Con la creazione del Mercato Unico Europeo, le formalità doganali tra i Paesi comunitari sono state eliminate, e non vi sono più norme per l'accertamento, salvo alcune eccezioni come il controllo IVA a posteriori.

Tuttavia, alcuni aspetti nel Codice Doganale Comunitario differiscono dalla disposizione nel Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale, lasciando alcune lacune come la regolamentazione delle provviste e delle sanzioni in casi di violazione.

Nel contesto dell'armonizzazione europea, sono state adottate misure organizzative, come il Decreto Ministeriale dell'8 agosto 1967, riguardanti il personale delle Dogane e degli Uffici periferici, per adeguarsi ai cambiamenti economici. Tale adeguamento è stato affrontato con difficoltà, principalmente a causa dei tempi lunghi degli iter legislativi e della rapida evoluzione della materia doganale.

Negli anni '80, l'Italia affrontò con determinazione i problemi strutturali del sistema doganale, cercando soluzioni organiche e complete. Questo sforzo fu guidato dalla necessità di adeguarsi al Mercato Unico europeo, programmato per il 1993. Una commissione, presieduta da Anelli, fu incaricata di studiare e proporre riforme per rendere più efficienti e adatte alle esigenze moderne le operazioni doganali. I risultati di questo studio furono la base per una serie di leggi, culminando nella Legge Delega del 1989, che riorganizzò l'Amministrazione delle Dogane e Imposte Indirette, istituendo un Dipartimento con autonomia contabile e amministrativa. Questi sforzi riflettono il percorso di modernizzazione e adeguamento delle dogane italiane alle esigenze del tempo, segnando un punto di svolta nella loro evoluzione.

Nel corso degli anni, le dogane italiane hanno subito una profonda trasformazione, mirando a rinnovare la loro struttura, competenze e gestione operativa per adattarsi alle dinamiche moderne dei servizi doganali e alle esigenze del commercio internazionale. Questo sforzo ha portato all'istituzione del Dipartimento delle Dogane e delle Imposte Indirette, caratterizzato da un'organizzazione articolata su diverse direzioni centrali e territoriali, nonché da un'ampia autonomia funzionale e gestionale. Grazie all'implementazione del sistema informativo AIDA (Automazione Integrata Dogane e Accise), le procedure doganali sono state informatizzate, consentendo la presentazione telematica delle dichiarazioni e l'analisi dei rischi basata su controlli automatizzati. Inoltre, l'attività investigativa delle dogane si è ampliata per affrontare nuove sfide, come il commercio clandestino di opere d'arte e la contraffazione, supportata da sistemi informatici avanzati come AFIS, VIES e SEED. Parallelamente, sono stati compiuti sforzi per armonizzare la legislazione doganale con quella comunitaria, con l'introduzione del Codice Doganale Comunitario e del Testo Unico sulle imposte sulla produzione e sui consumi. Ulteriori cambiamenti strutturali sono stati promossi attraverso la legge n. 59 del 1997 e il decreto legislativo n. 300 del 1999, mentre l'istituzione dell'Agenzia delle Dogane nel 2001 ha rappresentato un passo significativo verso un'Amministrazione doganale più agile e

integrata. Tuttavia, l'evoluzione delle dogane italiane non si ferma qui, poiché si prospetta un possibile cammino verso un'Amministrazione doganale comune a livello europeo, al fine di garantire una maggiore uniformità dei servizi offerti agli operatori economici dell'Unione Europea.

In conclusione, l'evoluzione delle dogane italiane nel contesto storico ha rappresentato un percorso di adattamento costante alle esigenze del commercio internazionale e alle dinamiche della globalizzazione. Attraverso riforme legislative, riorganizzazioni strutturali e l'implementazione di tecnologie avanzate, le dogane italiane hanno progressivamente migliorato la propria efficienza, espandendo le proprie competenze investigative e promuovendo una maggiore armonizzazione con le normative comunitarie. Tuttavia, l'istituzione dell'Agenzia delle Dogane nel 2001 ha segnato un punto di svolta significativo, delineando un nuovo modello di gestione più autonomo e integrato. Nonostante questi progressi, l'evoluzione delle dogane italiane rimane un processo in corso, con la prospettiva di ulteriori sviluppi verso una maggiore integrazione europea e una continua modernizzazione per affrontare le sfide emergenti del commercio internazionale.

3.3 Analisi delle riforme e politiche doganali adottate in Italia

La Commissione Europea ha recentemente presentato proposte per la riforma più ampia e ambiziosa dell'unione doganale dell'UE dal 1968.

Queste proposte si concentrano su una visione all'avanguardia a livello globale, sfruttando i dati per migliorare le pratiche doganali dell'UE. L'obiettivo principale è semplificare in modo significativo le procedure doganali, specialmente per gli operatori commerciali considerati affidabili. Grazie alla trasformazione digitale, la riforma mira a snellire le operazioni doganali, sostituendo le procedure tradizionali con un approccio basato sui dati per il monitoraggio delle importazioni. Allo stesso tempo, si prevede che le autorità doganali saranno dotate degli strumenti e delle risorse necessarie per valutare e prevenire in modo adeguato l'ingresso di merci che rappresentano rischi reali per l'UE, i suoi cittadini e la sua economia.

Questa iniziativa risponde alle attuali pressioni sulle dogane dell'UE, tra cui l'aumento significativo dei volumi commerciali, soprattutto nel settore del commercio elettronico, e il continuo sviluppo delle normative dell'UE che richiedono rigorosi controlli alle frontiere. Inoltre, tiene conto delle dinamiche in evoluzione delle crisi geopolitiche.

L'obiettivo fondamentale è adattare il quadro doganale all'era digitale e sostenibile, contribuendo così a rendere il mercato unico europeo più sicuro e competitivo.

La riforma semplifica e razionalizza gli obblighi di dichiarazione doganale per gli operatori commerciali, riducendo i tempi necessari per completare i processi di importazione. Inoltre, fornirà un'interfaccia unica dell'UE per agevolare il riutilizzo dei dati. Questo contribuirà a raggiungere l'obiettivo della presidente Von der Leyen di ridurre del 25% gli oneri amministrativi, mantenendo al contempo gli obiettivi strategici correlati.

Un aspetto cruciale di questa iniziativa è la creazione di una nuova autorità doganale dell'UE, che guiderà un centro doganale digitale europeo innovativo. Nel tempo, questo centro dati sostituirà l'attuale infrastruttura informatica doganale negli Stati membri dell'UE, portando a potenziali risparmi operativi annuali fino a 2 miliardi di euro. La nuova autorità contribuirà anche a potenziare l'approccio dell'UE alla gestione dei rischi e ai controlli doganali, promuovendo un sistema più efficiente, sicuro e adattabile alle sfide emergenti.

Un altro aspetto fondamentale è il partenariato con le imprese. Con la proposta di riforma dell'unione doganale dell'UE, le imprese interessate a introdurre merci nell'Unione avranno l'opportunità di centralizzare tutte le informazioni sui prodotti e sulle catene di approvvigionamento in un ambiente online dedicato: il nuovo centro doganale digitale europeo. Questa tecnologia avanzata raccoglierà i dati forniti dalle imprese e, tramite l'utilizzo di apprendimento automatico, intelligenza artificiale e intervento umano, fornirà alle autorità una visione completa delle catene di approvvigionamento e del movimento delle merci.

Contemporaneamente, le imprese saranno tenute a interagire con un singolo portale per la presentazione delle informazioni doganali e dovranno inserire i dati una sola volta per più spedizioni. In situazioni in cui i processi operativi e le catene di approvvigionamento sono completamente trasparenti, gli operatori commerciali affidabili (noti come operatori "Trust and Check") potranno mettere in circolazione le loro merci nell'UE senza necessità di intervento doganale attivo. Questa categoria, denominata "Trust and Check," rafforza il già esistente programma di operatori economici autorizzati (AEO) per gli operatori considerati affidabili.

Questa nuova collaborazione con le imprese rappresenta una pionieristica iniziativa a livello mondiale. Si tratta di uno strumento potente per sostenere le imprese dell'UE, il commercio e l'autonomia strategica aperta dell'Unione. Il centro doganale digitale europeo

faciliterà l'importazione di merci nell'Unione con un intervento doganale ridotto, preservando al contempo i requisiti di sicurezza e la prevenzione delle frodi.

Secondo le proposte, il centro digitale sarà operativo per le spedizioni del commercio elettronico a partire dal 2028; successivamente (su base volontaria) si estenderà agli altri importatori nel 2032, apportando benefici immediati e semplificazioni. Gli operatori "Trust and Check" potranno inoltre effettuare la dichiarazione doganale presso le autorità doganali dello Stato membro in cui sono situati, indipendentemente dal punto di ingresso delle merci nell'UE. Un riesame nel 2035 valuterà la possibilità di estendere tale opportunità a tutti gli operatori commerciali quando il centro diventerà obbligatorio a partire dal 2038.

Per quanto riguarda i controlli doganali, il nuovo sistema progettato fornirà alle autorità doganali una panoramica delle catene di approvvigionamento e dei processi di produzione delle merci che entrano nell'UE. Tutti gli Stati membri avranno accesso in tempo reale ai dati e potranno condividere informazioni per rispondere ai rischi in modo rapido, coerente ed efficiente.

L'intelligenza artificiale sarà impiegata per analizzare e monitorare i dati, prevedendo i problemi prima che le merci intraprendano il loro viaggio verso l'Unione. Questo consentirà alle autorità doganali dell'UE di concentrare sforzi e risorse per prevenire l'ingresso di merci pericolose o illegali, far rispettare le leggi dell'UE che vietano specifiche merci in contrasto con i valori comuni dell'Unione, come nel settore dei cambiamenti climatici, della deforestazione e del lavoro forzato, solo per citarne alcuni. Contribuirà anche a garantire una corretta riscossione di dazi e imposte, beneficiando i bilanci nazionali e dell'UE.

Per assistere gli Stati membri nel prioritizzare rischi rilevanti e coordinare controlli e ispezioni, le informazioni saranno condivise e valutate a livello dell'Unione attraverso la nuova autorità doganale dell'UE, operante sulla base dei dati forniti dal centro doganale digitale europeo. Questo nuovo sistema migliorerà notevolmente la cooperazione tra autorità doganali, autorità di vigilanza del mercato e autorità di contrasto a livello nazionale e dell'UE, facilitando lo scambio di informazioni reso possibile dal centro doganale digitale.

Nell'ambito della riforma, alle piattaforme online sarà assegnato un ruolo centrale nel garantire che le merci vendute nell'UE rispettino gli obblighi doganali. Ciò rappresenta un cambiamento significativo rispetto al sistema attuale, in cui la responsabilità ricade sul singolo consumatore e sui vettori. Le piattaforme dovranno garantire il pagamento dei dazi doganali e dell'IVA al momento dell'acquisto, assicurando ai consumatori dell'UE che i loro

acquisti siano conformi alle norme ambientali, etiche e di sicurezza dell'UE, senza sorprese aggiuntive o richieste di documenti al momento della consegna.

Al contempo, la riforma elimina la soglia attuale, spesso sfruttata per frodi, che esenta le merci di valore inferiore a 150€ dai dazi doganali. Questo indirizzerà il problema dell'attuale sottovalutazione di fino al 65% delle merci che entrano nell'UE per evitare i dazi doganali.

La riforma semplifica anche il calcolo dei dazi doganali per le merci di modesto valore da paesi terzi, riducendo le possibili categorie a quattro. Questo semplificherà notevolmente il calcolo dei dazi doganali per i piccoli pacchi, agevolando piattaforme e autorità doganali nella gestione del miliardo di acquisti annuali del commercio elettronico nell'UE. Si prevede che il nuovo regime per il commercio elettronico genererà entrate doganali supplementari di circa 1 miliardo di euro all'anno.

Il commissario Paolo Gentiloni ha commentato questa iniziativa in questi termini: "L'unione doganale dell'UE è stata al centro dell'integrazione europea negli ultimi 55 anni. In risposta alle nuove sfide e minacce, oggi ci dotiamo di un altro strumento per accelerare i flussi commerciali e sostenere la ripresa economica. Questa riforma di ampio respiro ridurrà la burocrazia e i costi di conformità per le imprese, creerà maggiore trasparenza e certezza per i cittadini dell'UE che effettuano acquisti online e introdurrà processi più semplici e innovativi per le autorità."

Il 17 maggio 2023, la Commissione europea ha presentato una nuova proposta per il Codice Doganale dell'Unione dopo un attento periodo di preparazione, coinvolgendo il report finale del Wise Persons Group, il lavoro del Joint Research Center on Future Customs, il Plan of Action della Commissione e una survey conclusasi nel 2022. Questa proposta, articolata in 15 titoli e 265 articoli, riflette una ridefinizione completa della legislazione doganale, con l'obiettivo di consolidare l'idea di "un'unica dogana per l'Unione", visione condivisa da tutti gli Stati membri.

La proposta introduce significative semplificazioni doganali, specialmente per coloro che optano per lo status di Trust and Check Trader, sovrapponendosi in parte con l'AEO-C. L'unificazione dei sistemi informativi sotto l'EU Customs Data Hub è una novità fondamentale, insieme alla creazione della EU Customs Authority per affrontare le differenze interpretative e applicative della legislazione unionale.

La ridefinizione delle regole per il commercio elettronico transfrontaliero, in particolare per l'e-commerce B2C, è un aspetto rilevante, eliminando la soglia dei 150 euro e introducendo nuove disposizioni per i dazi e il deemed importer.

La Commissione mira a una rivoluzione doganale che unifichi le funzioni, cambi il ruolo delle autorità nazionali e implementi le semplificazioni in modo uniforme. Tuttavia, l'attuazione di questa "nuova dogana unionale" richiederà tempi considerevoli, con lo status di Trust and Check Trader programmato per il 2028, l'e-commerce nel 2028 e l'EU Customs Data Hub nel 2032 su base volontaria, diventando obbligatorio nel 2038.

La Commissione sottolinea l'importanza delle dogane nella protezione delle persone e dell'ambiente, conferendo loro un ruolo attivo nella sorveglianza del mercato e nel supporto a un commercio sostenibile, anche attraverso l'implementazione del digital passport for products. La Commissione prevede l'uso diffuso di strumenti di data science, inclusa l'intelligenza artificiale, nell'EU Customs Data Hub per un'analisi dei rischi avanzata ed efficiente. La proposta del nuovo Codice Doganale dell'Unione rappresenta un quadro vincolante per l'evoluzione degli scambi internazionali nei prossimi decenni.

È fondamentale analizzare attentamente i risultati delle riforme al fine di valutarne l'efficacia e pianificare eventuali azioni future.

Dopo un significativo contraccolpo nel 2020 causato dalla diffusione del Covid-19, l'economia mondiale ha mostrato una robusta ripresa nel 2021, superando ampiamente i livelli pre-crisi. Tuttavia, verso la fine dell'anno, si sono manifestati segnali di rallentamento a causa della diffusione di nuove varianti del virus e delle relative restrizioni sociali, compresi lockdown selettivi in alcuni Paesi. L'accelerazione della domanda, non adeguatamente sostenuta dall'offerta, ha generato pressioni inflazionistiche su scala globale, particolarmente accentuate nella seconda metà del 2021 e ulteriormente rafforzate nei mesi successivi. Le tensioni geopolitiche hanno contribuito a aumentare la volatilità dei prezzi, coinvolgendo tutte le materie prime. Inoltre, l'inizio del conflitto tra Russia e Ucraina, insieme alla persistenza della pandemia, ha ulteriormente contribuito ad aumentare gli elementi di rischio a livello globale.

Per quanto riguarda l'economia italiana, nel 2021 si è registrato un notevole recupero: il prodotto interno lordo (PIL) è cresciuto del 6,6% rispetto all'anno precedente in termini reali, mentre sia il deficit che il debito della Pubblica Amministrazione, in rapporto al PIL,

sono diminuiti più del previsto. Tuttavia, questo ritmo di crescita è stato rallentato nei mesi finali dell'anno dalla quarta ondata dell'epidemia da Covid-19 e dall'impennata dei prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica. L'incremento conseguente del tasso di inflazione, comune a molte economie avanzate, ha spinto le principali banche centrali a rivedere l'orientamento della politica monetaria verso una posizione restrittiva. Di conseguenza, i tassi di interesse sono saliti e il differenziale di rendimento sui titoli di Stato italiani rispetto a quelli tedeschi si è ampliato.

Nonostante la fine dello stato di emergenza decretato dal Governo italiano il 31 marzo 2022 e l'adozione di una roadmap per la rimozione delle restrizioni anti-Covid in vigore, la pandemia continua a rappresentare un ostacolo significativo al pieno sviluppo dell'attività economica nazionale. Al fine di contrastare gli effetti negativi persistenti della pandemia e di dare nuovo slancio alle attività economiche del Paese, il governo ha adottato nel mese di aprile 2021 il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il completamento, alla fine dell'anno, della prima fase del Piano e la conseguente erogazione dei relativi fondi da parte della Commissione Europea hanno rappresentato un primo importante risultato.

In conclusione, è essenziale analizzare il resoconto delle attività e delle priorità operative di ADM per il periodo 2021, che evidenzia l'impatto della persistente emergenza legata alla pandemia da COVID-19.

Nel corso del 2021, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha affrontato sfide legate alla pandemia da COVID-19, mantenendo un ruolo chiave nella ripresa economica e nella garanzia della legalità e sicurezza nel commercio internazionale. Ha migliorato e innovato i processi doganali per garantire tempestività e efficienza, promuovendo la conformità fiscale tra operatori economici e cittadini.

L'agenzia ha contribuito attivamente alla digitalizzazione della catena logistica nazionale, potenziando infrastrutture e servizi per rendere il sistema di movimentazione delle merci più efficiente e sostenibile. Inoltre, ha semplificato le procedure per favorire l'adempimento spontaneo e proteggere gli interessi fiscali dello Stato e la competitività delle aziende.

Durante la pandemia, l'agenzia ha concentrato gli sforzi sui controlli doganali, privilegiando quelli documentali per garantire l'approvvigionamento di beni essenziali e

proteggere il personale. Ha migliorato la qualità dei controlli attraverso la cooperazione internazionale e l'uso di tecnologie avanzate per valutare il rischio di non conformità.

Inoltre, ha intensificato l'azione contro le frodi nel commercio online con Paesi al di fuori dell'UE, garantendo il pagamento delle tasse applicabili e implementando sistemi informatici per gestire gli scambi digitali. Ha fornito supporto agli operatori economici colpiti dalla Brexit, organizzando incontri dedicati per discutere degli impatti sull'operatività doganale.

Nel settore delle accise, sono state introdotte semplificazioni attraverso la digitalizzazione delle procedure e l'uso di tecnologie innovative per contrastare la frode.

Il programma di attività per il periodo 2021-2023 si è concentrato su tre ambiti strategici: combattere l'evasione fiscale e garantire la legalità, sostenere la crescita economica e migliorare i servizi offerti, valorizzare le risorse disponibili.

Nonostante alcune difficoltà, l'agenzia ha raggiunto gli obiettivi programmatici grazie a indicatori specifici di produttività, qualità e tempestività delle attività.

3.4 L'evoluzione delle ICT nel sistema doganale italiano

Negli anni '70, soprattutto in Italia, ha preso avvio un processo di modernizzazione delle dogane che ha assunto un ruolo fondamentale nei processi amministrativi, di controllo e di analisi delle autorità doganali. Questa trasformazione, accelerata dall'entrata in vigore del Codice Doganale dell'Unione nel 2016, non si limita a una dimensione locale, ma si propone come un approccio globale, puntando a una dogana completamente digitalizzata e integrata nei processi commerciali internazionali.

L'evoluzione degli scambi transfrontalieri, trainata dal crescente commercio elettronico, ha reso necessario l'ampio utilizzo delle tecnologie digitali. La fiscalità, la gestione dei contratti di trasporto e le interazioni tra le autorità di confine si basano sempre più sulla gestione di dati e informazioni digitali.

L'accumulo massiccio di dati a diversi livelli ha portato a un cambiamento nei quadri giuridici, con un'enfasi sempre maggiore sulle tecnologie digitali. Questo non si limita solo a regole per limitare l'uso eccessivo di dati, ma include anche la creazione di strumenti giuridici per garantire la governance e la progettazione dei sistemi, influenzando l'uso delle tecnologie, specialmente quelle innovative.

La combinazione della blockchain e dell'intelligenza artificiale (IA) sta rivoluzionando la gestione dei dati doganali, offrendo nuove opportunità per garantire la riservatezza e la tracciabilità delle informazioni. Mentre la blockchain si concentra sulla sicurezza e sull'immutabilità dei dati, l'IA viene vista come un potente strumento per integrare e analizzare dati provenienti da fonti varie, sia formali che informali.

Ci troviamo di fronte a una decisione cruciale: continuare lungo la strada tradizionale della gestione dei dati o abbracciare appieno le tecnologie emergenti nel commercio transfrontaliero per una gestione dei rischi innovativa e una semplificazione dei processi doganali. In questo contesto, l'IA sembra essere vista con maggiore favore rispetto alla blockchain. La proposta di riforma del Codice Doganale dell'Unione, ad esempio, prevede l'utilizzo dell'IA in particolare all'interno delle funzioni dell'EU Customs Data Hub.

Questo scenario prefigura una trasformazione rivoluzionaria: da semplici dichiarazioni doganali a flussi continui di informazioni, accessibili contemporaneamente da tutte le autorità doganali coinvolte. Le transazioni diventano eventi complessi monitorati in tempo reale, consentendo l'identificazione tempestiva di eventuali criticità e l'ottimizzazione dei processi, compresa la promozione della sostenibilità.

La proposta di riforma del CDU introduce il concetto di "Trust & Check Trader", un profilo che premia gli operatori economici che forniscono dati affidabili e hanno accesso ai sistemi informativi. Questo indica un cambio di paradigma nel ruolo delle dogane, che passano da una vigilanza isolata a un'alleata strategica degli operatori economici, contribuendo a creare un ambiente commerciale più efficiente e sicuro.

Le opportunità derivanti dall'avanzamento tecnologico hanno portato a una ridefinizione del tradizionale modello di business della Pubblica Amministrazione (PA), consentendo l'introduzione sul mercato di nuovi prodotti e servizi caratterizzati da una forte componente digitale. Le entità del settore pubblico che si dedicano all'innovazione tecnologica hanno migliorato la gestione dei rischi aziendali, implementato le proprie attività, individuando e anticipando le esigenze degli utenti, e promosso la collaborazione interna ed esterna.

Nel contesto della strategia IT adottata dall'Agenzia nei propri ambiti di competenza, l'innovazione dei processi e delle tecnologie rimane un elemento fondamentale. A tale riguardo, ADM sta attuando una significativa trasformazione dei propri servizi, in linea con le strategie evolutive delineate nel Piano Triennale di AgID. Questa trasformazione prevede

l'introduzione di semplificazioni procedurali e l'adozione di tecnologie digitali all'avanguardia, che richiedono investimenti, competenze, risorse e una chiara visione futura. L'orientamento è verso la creazione di un ecosistema digitale efficiente, che migliorando le attività di vigilanza e controllo dell'Agenzia, aumenta la sua vicinanza agli utenti, semplifica le operazioni degli operatori economici e migliora i canali di comunicazione e coinvolgimento dei diversi attori delle filiere coinvolte nei settori delle Accise, Dogane, Giochi e Tabacchi.

La digitalizzazione all'interno delle Amministrazioni pubbliche è strettamente legata alla piena interoperabilità tra i sistemi interni e tutti gli attori coinvolti, sia pubblici che privati. In particolare, l'interoperabilità delle banche dati è fondamentale per un'amministrazione efficiente capace di attuare politiche di prevenzione e contrasto agli illeciti in modo efficace.

Negli ultimi anni, ADM ha avviato un processo per sviluppare un sistema conforme agli standard nazionali ed europei. Questo sistema mira a ottimizzare i processi di comunicazione e lo scambio di informazioni tra i vari servizi, migliorandone contemporaneamente la sicurezza e l'affidabilità. Oltre alle interazioni con altre entità pubbliche, questo modello permette di gestire anche le interazioni tra l'Agenzia e le imprese, nonché tra l'Agenzia e i cittadini, includendo l'integrazione di tutti i sistemi di autenticazione sicura previsti dalle recenti normative.

La strategia dell'Agenzia, in linea con i principi dell'e-government, insieme alle sue iniziative di ricerca e sviluppo, ha favorito progetti volti a introdurre progressi tecnologici e semplificazioni procedurali che hanno avuto un impatto positivo sul panorama produttivo e logistico nazionale.

Tra le iniziative di trasformazione digitale le più importanti sono:

- Digitalizzazione delle procedure di sdoganamento portuali e aeroportuali: Questi progetti coinvolgono vari enti istituzionali, tra cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Guardia di Finanza, le Capitanerie di Porto e le Autorità di Sistema Portuale. L'implementazione della tecnologia Internet of Things mira a ottimizzare il ciclo logistico/portuale, semplificare le operazioni import/export, automatizzare il trasporto delle merci e monitorarle elettronicamente attraverso Fast Corridor. Questi interventi promuovono una logistica sostenibile, riducendo costi, tempi e adempimenti amministrativi/doganali per gli operatori economici, seguendo il

principio "ONCE". Ciò porta a benefici ambientali, come la riduzione delle emissioni di CO2 e dei chilometri percorsi dai mezzi inquinanti all'interno del porto.

- Attività di vigilanza e controllo: L'Agenzia ha promosso attività di ricerca e innovazione interne per sfruttare i Big Data, la Data Inclusion e tecnologie innovative nella gestione dei dati, migliorando l'elasticità e l'agilità della potenza di calcolo degli applicativi, valorizzando l'utilizzo e la qualità del dato e centralizzando le informazioni in database condivisi. Contestualmente, ha adottato procedure e sistemi digitali per ottimizzare l'analisi e il controllo in tutti i settori di competenza, potenziando le azioni di prevenzione e contrasto contro l'evasione fiscale, le frodi e i reati tributari ed extratributari.
- Sistema informatico FRODO: l'Agenzia ha sviluppato il sistema informativo FRODO, finalizzato all'identificazione di comportamenti illeciti o fraudolenti attraverso l'analisi del rischio sui dati relativi alle competenze dell'ADM.
- Digitalizzazione delle piattaforme per rimborsi e pagamenti: Nel 2022, gli autotrasportatori avranno la possibilità di presentare la dichiarazione per il rimborso delle Accise in modalità completamente digitale, grazie alla piena interoperabilità con il database delle fatture elettroniche di AdER. Inoltre, nell'ambito dell'evoluzione dei servizi digitali rivolti ai cittadini e alle imprese, è significativa l'iniziativa di sviluppare un portale per i pagamenti elettronici di tutte le posizioni debitorie verso l'Agenzia tramite la piattaforma nazionale PagoPA, in linea con le linee guida dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). ADM ha reso disponibili le posizioni debitorie tramite il portale OPERA (Operazioni di Pagamento Elettronico e Rendicontazione Automatica), semplificando il processo per cittadini ed operatori economici, centralizzando tutti i pagamenti dovuti e migliorando l'efficienza delle transazioni.

Per realizzare la piena digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e fornire servizi che favoriscano la crescita del Paese, il sistema delle banche dati delle PA dovrebbe essere considerato come un unico sistema dello Stato, accessibile a tutte le PA sulla base delle loro finalità istituzionali, all'interno di ambienti sicuri e controllati.

3.5 Le sfide e le opportunità del sistema doganale italiano

La missione essenziale delle dogane, indipendentemente dalle modalità previste dalle leggi dei vari Paesi, è da sempre quella di proteggere la sicurezza delle persone, dell'ambiente e delle economie nel contesto degli scambi internazionali.

Nel corso del secolo scorso, le politiche doganali dei Paesi membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) si sono modellate in funzione di questo compito complesso, passando dal semplice controllo delle merci alla promozione di alleanze e partnership con gli stakeholder. Al centro di quest'azione operativa di confine c'è l'idea di equità commerciale: non si tratta solo di controllare la fisicità dei beni o i dati delle transazioni, ma di utilizzare modelli predittivi e sviluppare strategie di assistenza e dialogo con gli operatori.

Questo può essere realizzato valorizzando la narrazione aziendale e integrando momenti specifici di verifica, non basati su indagini puntuali aggressive, ma piuttosto sulla ricerca di prove che confermino le aspettative derivanti dai comportamenti etici dei partecipanti ai mercati mondiali, secondo standard condivisi a livello globale. Questo approccio riflette un'evoluzione significativa nel modo in cui le dogane concepiscono il loro ruolo nel panorama internazionale, spostando l'attenzione non solo sulla sicurezza fisica, ma anche sull'integrità e sulla trasparenza delle transazioni commerciali.

Le sfide che le dogane italiane dovranno affrontare nel prossimo decennio sono molteplici e in costante mutamento e richiedono un approccio dinamico e adattabile per far fronte alle sfide emergenti. Le principali sono:

1. Globalizzazione e aumento degli scambi internazionali: con la crescita del commercio internazionale, le dogane dovranno affrontare un aumento del volume delle merci in transito, rendendo essenziale una gestione efficiente delle procedure doganali per facilitare il movimento delle merci senza compromettere la sicurezza.
2. Tecnologie emergenti: l'avvento di tecnologie come l'intelligenza artificiale, l'Internet delle cose (IoT) e la blockchain sta cambiando radicalmente il panorama commerciale. Le dogane dovranno adattarsi a queste nuove tecnologie per migliorare l'efficienza delle operazioni di controllo e per combattere meglio le frodi e il traffico illecito.

3. Sicurezza e contrasto alla criminalità: le dogane devono continuare a garantire la sicurezza delle frontiere e delle catene di approvvigionamento contro minacce come il terrorismo, il traffico di droga, il contrabbando di merci contraffatte e altre attività criminali transnazionali.
4. Semplificazione e armonizzazione normativa: è fondamentale per le dogane italiane semplificare le procedure doganali e garantire una maggiore armonizzazione normativa a livello nazionale ed europeo per favorire la competitività delle imprese italiane sul mercato internazionale.
5. Adattamento alle nuove esigenze commerciali: le dogane dovranno essere in grado di adattarsi rapidamente ai cambiamenti nelle dinamiche commerciali, come nuove rotte commerciali, cambiamenti nei modelli di business e nuove esigenze dei clienti, per rimanere pertinenti ed efficaci nel supportare il commercio internazionale.
6. Gestione dei dati e cybersecurity: con una crescente quantità di dati scambiati tra le dogane, i partner commerciali e le agenzie internazionali, è essenziale garantire la sicurezza e la protezione dei dati contro minacce cibernetiche sempre più sofisticate.

Dopo aver esaminato le sfide che le dogane italiane devono affrontare nel prossimo decennio, è essenziale esplorare le numerose opportunità che si presentano per il sistema doganale del Paese. Queste opportunità rappresentano vie strategiche per migliorare l'efficienza, rafforzare la sicurezza e sostenere la crescita economica, oltre a favorire una maggiore integrazione nel contesto globale del commercio. Le più significative sono:

1. Digitalizzazione e automazione: l'adozione di tecnologie digitali e sistemi automatizzati può migliorare l'efficienza e l'efficacia delle operazioni doganali. Le dogane italiane potrebbero sfruttare opportunità come l'implementazione di sistemi di dichiarazione elettronica, l'uso di intelligenza artificiale per l'analisi dei dati e la blockchain per garantire la tracciabilità delle merci.
2. Collaborazione internazionale: le dogane italiane possono beneficiare della cooperazione internazionale per affrontare sfide comuni come la sicurezza delle frontiere e la lotta al crimine organizzato. La partecipazione a programmi e iniziative internazionali può consentire lo scambio di informazioni e migliori pratiche, migliorando così l'efficacia delle operazioni doganali.

3. **Facilitazione del commercio:** semplificare le procedure doganali e ridurre gli oneri amministrativi può migliorare la competitività delle imprese italiane sul mercato internazionale. Le dogane possono sfruttare le opportunità offerte da programmi come il Programma Dogane e Commercio (AEO) per fornire vantaggi alle imprese che adottano pratiche doganali conformi agli standard internazionali.
4. **Sviluppo delle infrastrutture di trasporto:** investimenti nelle infrastrutture di trasporto, come porti, aeroporti e ferrovie, possono migliorare la fluidità del commercio internazionale e facilitare il transito delle merci attraverso i confini italiani. Le dogane possono collaborare con altri enti governativi e operatori privati per sviluppare infrastrutture moderne e efficienti.
5. **Sviluppo delle competenze:** le dogane italiane possono beneficiare dello sviluppo delle competenze del personale per affrontare le sfide emergenti e sfruttare appieno le opportunità offerte dalla digitalizzazione e dall'evoluzione del commercio internazionale. Investire nella formazione e nell'aggiornamento professionale del personale doganale può migliorare la qualità delle operazioni e la capacità di rispondere ai cambiamenti nel contesto commerciale.
6. **Innovazione e ricerca:** promuovere l'innovazione e la ricerca nel campo delle dogane può portare a nuove soluzioni e approcci per migliorare l'efficienza delle operazioni doganali, garantire una migliore sicurezza delle frontiere e facilitare il commercio internazionale.

Sfruttare appieno queste opportunità richiederà una visione strategica e un impegno continuo verso l'innovazione e l'adattamento ai cambiamenti nel contesto commerciale globale.

In conclusione, le dogane italiane si trovano di fronte a una serie di sfide e opportunità senza precedenti nel prossimo decennio. Tuttavia, con una visione strategica e un impegno verso l'innovazione, la collaborazione internazionale e lo sviluppo delle competenze, è possibile affrontare con successo le sfide emergenti e sfruttare appieno le opportunità offerte dalla digitalizzazione e dall'evoluzione del commercio internazionale.

L'adozione di tecnologie avanzate, la semplificazione delle procedure doganali, la collaborazione internazionale e gli investimenti nelle infrastrutture e nelle competenze possono contribuire a rafforzare il sistema doganale italiano e a garantire una maggiore sicurezza delle frontiere, una migliore facilitazione del commercio e una maggiore

competitività delle imprese italiane sul mercato globale. Sfruttare appieno queste opportunità richiederà impegno, determinazione e una costante ricerca di innovazione, ma i benefici a lungo termine per l'economia italiana e per la sicurezza nazionale saranno significativi.

Nel contesto del commercio internazionale e della regolamentazione delle frontiere, le dogane svolgono un ruolo fondamentale nel facilitare gli scambi commerciali, garantendo la conformità alle norme commerciali internazionali e alle politiche commerciali dei singoli paesi.

Nel presente capitolo esaminerò il concetto di “dogane” e le funzioni principali, nonché il ruolo cruciale nella regolamentazione del commercio internazionale e la gestione dei rischi.

Nel capitolo verrà fornita una definizione chiara e accurata del concetto di “dogane”, una panoramica storica sullo sviluppo delle dogane e saranno esaminate le diverse funzioni svolte dalle dogane. In aggiunta, verrà spiegato come le dogane svolgano un ruolo chiave nella sicurezza nazionale, nella tutela dei diritti dei consumatori, nella salvaguardia della salute pubblica e dell'ambiente.

Saranno illustrati i concetti di politiche commerciali, tra cui le tariffe doganali, le quote di importazione, gli accordi di libero scambio e politiche di facilitazione degli scambi.

Saranno analizzati i principali modelli teorici, includendo i modelli economici classici di David Ricardo e Heckscher e Ohlin, l'iceberg model di Samuelson, la New Trade Theory, la New New Trade Theory e i Supply Chain models. Inoltre, verrà approfondito il concetto di facilitazione del commercio chiarendo i principali motivi per il quale le dogane possano beneficiare dalla sua implementazione.

Sarà inoltre spiegato come la cooperazione internazionale sia collegata al contesto delle dogane, approfondendo l'impatto delle procedure doganali inefficienti e della facilitazione del commercio sul benessere. In aggiunta, saranno analizzati i problemi di coordinamento e l'adozione del Trade Facilitation Agreement (TFA).

Il capitolo concluderà evidenziando come l'applicazione dei concetti teorici e l'analisi delle funzioni delle dogane, delle politiche commerciali e dei modelli concettuali aiuteranno a comprendere l'evoluzione delle dogane nell'era della globalizzazione. Sarà chiarito come queste tematiche siano rilevanti per la risposta alla domanda di ricerca e come contribuiranno a sviluppare una visione completa della modernizzazione delle dogane nel contesto globale.

L'evoluzione del commercio internazionale ha assunto una velocità straordinaria negli ultimi decenni, trasformando radicalmente il panorama economico e sociale a livello globale. In questo contesto, le dogane svolgono un ruolo cruciale nel facilitare il movimento di merci attraverso le frontiere, garantendo la sicurezza delle nazioni e agevolando la crescita economica. Tuttavia, l'era del commercio globale presenta sfide senza precedenti che richiedono un adattamento costante e una modernizzazione delle pratiche doganali.

In questo secondo capitolo, verranno analizzate le principali tendenze e implicazioni legate alla trasformazione delle Dogane nell'era del commercio globale. Partiremo dall'analisi delle nuove dinamiche commerciali e delle sfide poste dalla globalizzazione. Successivamente, approfondiremo l'importanza della diagnosi come fondamento delle riforme doganali efficaci, mettendo in luce come un'analisi approfondita delle esigenze e dei problemi specifici sia cruciale per guidare i cambiamenti necessari.

Successivamente, saranno esaminate da vicino le strategie di riforma doganale, con un focus particolare sugli approcci innovativi che hanno dimostrato di essere efficaci nel migliorare l'efficienza e la trasparenza delle operazioni doganali.

Il capitolo metterà in evidenza il ruolo fondamentale delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) nella modernizzazione delle dogane, illustrando come queste soluzioni possano rivoluzionare le procedure doganali, migliorare la collaborazione internazionale, garantire una maggiore conformità alle normative. In seguito, verranno analizzate le opportunità e le sfide offerte dalle ICT nelle amministrazioni doganali.

Infine, il capitolo esplorerà in dettaglio come le dogane stiano affrontando le sfide della modernità per adattarsi e prosperare nell'era del commercio globale, cercando di delineare una visione chiara di come dovrebbero evolversi per continuare a svolgere un ruolo cruciale nel facilitare il commercio internazionale e proteggere le frontiere delle nazioni.

Conclusione

Questa tesi ha analizzato in modo approfondito l'evoluzione delle dogane nell'era della globalizzazione, con particolare attenzione al contesto italiano. Attraverso un'esplorazione dettagliata delle politiche commerciali, dei regimi doganali e delle sfide e opportunità che emergono da questo contesto, ho cercato di rispondere alla domanda di ricerca: "In che modo le politiche commerciali e i regimi doganali si sono evoluti nell'era della globalizzazione?".

Il contesto della globalizzazione ha portato trasformazioni senza precedenti nel panorama delle dogane, con dinamiche economiche, politiche e sociali che hanno influenzato profondamente il modo in cui queste istituzioni operano. L'aumento degli scambi internazionali ha generato nuove opportunità economiche, ma ha anche portato sfide significative in termini di sicurezza e gestione dei flussi commerciali. Tuttavia, è emerso chiaramente che le dogane svolgono un ruolo cruciale nel garantire la sicurezza delle frontiere e il rispetto delle politiche commerciali, contribuendo così alla protezione degli interessi nazionali.

Guardando al futuro, è evidente che le dogane dovranno affrontare una serie di sfide e opportunità sempre più complesse. Tra le sfide future vi sono l'adattamento alle nuove tecnologie, la gestione dei rischi emergenti legati alla sicurezza, la semplificazione delle procedure doganali e la necessità di garantire una maggiore cooperazione internazionale per affrontare le minacce transnazionali. Tuttavia, queste sfide sono accompagnate da opportunità significative, come l'adozione di tecnologie innovative per migliorare l'efficienza operativa, la promozione della facilitazione del commercio e la collaborazione internazionale per affrontare le sfide comuni.

Per assistere l'evoluzione delle dogane verso un futuro più efficiente, sicuro e integrato, sono necessarie alcune raccomandazioni chiave. In primo luogo, è fondamentale investire nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per migliorare l'efficienza operativa e la sicurezza delle frontiere. Inoltre, la semplificazione delle procedure doganali e la promozione della facilitazione del commercio possono contribuire a ridurre gli oneri amministrativi sulle imprese e a migliorare la competitività internazionale. Infine, una maggiore cooperazione e scambio di informazioni tra le dogane a livello internazionale sono essenziali per affrontare in modo efficace le minacce transnazionali.

In definitiva, il futuro delle dogane dipenderà dalla capacità di adattarsi e innovare di fronte alle sfide emergenti, mentre sfruttano le opportunità offerte dalla globalizzazione.

Sostenendo una visione strategica e un impegno continuo verso l'innovazione e la collaborazione internazionale, le dogane possono continuare a svolgere un ruolo fondamentale nel facilitare gli scambi internazionali e garantire la sicurezza delle frontiere in un mondo sempre più interconnesso.

Bibliografia

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Fast Corridor.
<https://www.adm.gov.it/portale/dogane/operatore/ecustoms-aida/progetti-aida/fast-corridor>

Berkshire Encyclopedia of Sustainability: The Business of Sustainability (2011). Free Trade. Berkshire Publishing. (239-242). https://www.berkshirepublishing.com/assets/pdf/Free_Trade_Thrasher.pdf

Bhagwati, Jagdish. (2008). *Termites in the trading system: How preferential agreements undermine free trade*. New York: Oxford University Press.

De Wulf, L. (2005). "Strategy for Customs Modernization." In Luc De Wulf and José B. Sokol (Eds.), *Customs Modernization Handbook* (3-30). The World Bank. Washington, DC.

De Wulf, L. & Sokol, J. B. *Customs Modernization Handbook*. The World Bank. Washington, DC.

Doyle, T. (2011). "Information And Communications Technology and Modern." In Gerard McLinden, Enrique Fanta David Widdowson, Tom Doyle (Eds.), *Border Management Modernization* (115-124). The World Bank. Washington DC.

Engman, M. (2005). The Economic Impact of Trade Facilitation. https://www.oecd-ilibrary.org/trade/the-economic-impact-of-trade-facilitation_861403066656;jsessionid=adBlvYq2q0AHObergxkUJwUcdiOlm7mSDurKOltN.ip-10-240-5-151

Grainger, A. (2011). Trade Facilitation: A Conceptual Review. *Journal of World Trade*, 45 (1): 39-62

https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/riforma-doganale-dellue-una-visione-basata-sui-dati-unione-doganale-piu-semplce-piu-intelligente-2023-05-17_it

https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/48632239/storiadogane_17febb2011.pdf/0ae572f3-20f8-40ab-8fb6-bdb94fc54cca?t=1659355479256

https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/544519/ammin_doganale_it.pdf/05c51975-fe75-43c6-ac5b-4bcfff1a5b1

<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6061302/Libro+blu+2019+-+Relazione.pdf/0faabcc4-83ea-4466-861a-e4cb367b2c57>

<https://www.adm.gov.it/portale/lagenzia/chi-siamo/la-missione-old>

https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documenti_acquisiti_commissione/documento_pdfs/000/000/018/AL-Agenziadelledogane2.pdf

https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_dloc_acquisiti/pdfs/000/006/815/ADM_Contr_scritto.prot.pdf

<https://www.finanze.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/RAPPORTO-VERIFICA-1.pdf>

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/obiettivo-dogana-full-digital-147693>

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/trade-verso-le-dogane-del-futuro-29873>

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ue-cantiere-dogana-unica-130880>

<https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/pscg/the-future-of-customs-with-the-wco-and-trade.pdf?la=en>

Kim Ngar Tran (2021). The top customs challenges in international trade and transport. Be Informed. <https://www.beinformed.com/blog/the-top-customs-challenges-in-international-trade-and-transport/>

Krugman, P. R. & Obstfeld, M. (2003). International Economics, Theory and Policy. *World Student Series*. Sesta ed.

Maniscalco, P. (2022): Ricerca Storico – Archivista per l’agenzia delle accise, dogane e monopoli (pp. 2-15)

Matsudaira, T. & Koh, J. (2022), “Customs Administration and Digitalization.” In Augusto Azael Pérez Azcárraga, Tadatsugu Matsudaira, Gilles Montagnat-Rentier, János Nagy, R. James Clark (Eds.), *Customs Matters: Strengthening Customs Administration in a Changing World* (203-234). International Monetary Fund

Mglobale.it (2018). Valore in dogana e royalties e diritti di licenza. <https://mglobale.promositalia.camcom.it/dogane/tutte-le-news/valore-in-dogana-e-royalties-analisi-normativa-e-novita-giurisprudenziali.kl#:~:text=La%20base%20primaria%20per%20il,dell%27Unione%2C%20eventualmente%20adeguato.>

Moisé, E. & Sorescu, S. (2019). Exploring the role of trade facilitation in supporting integrity in trade. OECD Trade Policy Papers No. 228. <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/05/Exploring-the-role-of-trade-facilitation-in-supporting-integrity-in-trade.pdf>

Nicali, A. (1997). Profili storici della politica doganale italiana. https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/521330/storiadogane_17febb2011.pdf/0ae572f3-20f8-40ab-8fb6-bdb94fc54cca

OECD and World Trade Organization (2019). The critical role of trade Facilitation in supporting economic diversification and structural reforms. (161-194). https://www.oecd-ilibrary.org/development/aid-for-trade-at-a-glance-2019_f57c8757-en

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Business Benefits of Trade Facilitation. Working Party of the Trade Committee (Paris: OECD, 2001), TD/TC/WP(2001), 21

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Quantitative Assessment of the Benefits of Trade Facilitation, Working Party of the Trade Committee (Paris: OECD, 2003), TD/TC/WP(2003)31/Final.

Rapporto annuale del ministero dello sviluppo economico (2017-2018). https://www.esteri.it/mae/images/stories/commercio_internazionale/trade_facilitation/Trade_facilitation_rapporto_annuale_2017_2018.pdf

Regolamento (UE) N. 952/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio (2013). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952>.

Smith, A. (1904). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (Edwin Cannan, Ed.) (Vols. 1–2). London: Methuen

Stenzel, P. L. (2002). Why and how the World Trade Organization must promote environmental protection. *Duke Environmental Law and Policy Forum*, 13(1), 1–54. <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1133&context=delpf>

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (2012). Versione Consolidata. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>

United Nations (2016). Trade Facilitation and Development. Driving trade competitiveness, border agency effectiveness and strengthened governance. Transport and Trade Facilitation. Series No. 7. https://unctad.org/system/files/official-document/dtl1b2016d1_en.pdf

Widdowson, D. (2005). "Managing Risk in the Customs Context." In Luc De Wulf and José B. Sokol (Eds.), *Customs Modernization Handbook* (91-99). The World Bank. Washington, DC.

Widdowson, D. (2007). "The changing role of customs: Evolution or revolution?" *World Customs Journal*. 1 (1), 31-37

World Bank (2004). "TTFSE Progress Report 2003." Washington, D.C.

World Bank (1996). "Global Economic Prospects and the Developing Countries: 1996." Washington, D.C. World Bank (2002). *World Business Environment Survey*. Washington, D.C.

World Bank (2003). *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington, D.C.

World Trade Organization (2001). Ministerial Declaration. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm

World Trade Report (2006). Exploring the Link between Subsidies, Trade and the WTO. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report06_e.pdf

World Trade Report (2015). The theory and measurement of trade facilitation. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr15-2c_e.pdf