

SFIDE E OPPORTUNITA' DELL'IMPORT EXPORT NELLA STAGIONE DELLE GRANDI RIFORME

IMPORT EXPORT NELLA STAGIONE DELLE GRANDI RIFORME

In uno scenario internazionale caratterizzato da grandi trasformazioni, sono partiti quasi contemporaneamente **due ambiziosi cantieri di riforma**, che incideranno profondamente sugli scambi internazionali e sull'operatività delle aziende: la riforma dell'attuale Codice doganale europeo, presentata lo scorso maggio dalla Commissione europea, e la revisione della disciplina doganale nazionale, prevista nel quadro della riforma fiscale, approvata con la legge delega 9 agosto 2023, n. 111.

In un'epoca di grandi riforme, rimanere aggiornati sulle principali novità che interessano il commercio internazionale, consentirà a imprese e professionisti di sviluppare al meglio la propria attività. Per questo motivo, il Centro Studi di ARcom Formazione ha elaborato un documento di sintesi delle riflessioni emerse nel corso del **primo Forum del Commercio internazionale**.

1. LE NOVITÀ PREVISTE DALLA LEGGE DELEGA PER LA RIFORMA FISCALE

La legge delega per la riforma fiscale ha dedicato al settore doganale alcuni importanti principi e criteri direttivi, volti non soltanto ad aggiornare la normativa nazionale per adeguarla a quella europea, ma anche a garantire una radicale revisione delle sanzioni, amministrative e penali, il miglioramento della qualità dei controlli, un generale aggiornamento degli istituti.

La normativa nazionale è contenuta all'interno in diverse fonti normative anche assai risalenti e, principalmente, nel Testo unico della legge doganale n. 43 del 1973 e nel decreto legislativo n. 374 del 1990, i quali fanno riferimento a istituti e prassi operative ormai superate dall'evoluzione della normativa, internazionale ed europea, e dai modelli di business.

La Commissione di esperti^[1] nominata dal Governo per la stesura dei decreti delegati sta lavorando per **aggiornare la normativa nazionale**, allineandola a quella europea, mirando anche a una maggiore chiarezza degli istituti e delle regole, fondamentale per superare prassi disallineate a livello territoriale e per agevolare la compliance delle imprese.

[1] Della Commissione per la materia doganale fanno parte il dott. Claudio Oliviero, il dott. Luigi Liberatore, il Prof. Maurizio Logozzo, la dott.ssa Paola Apolloni, l'avv. Sara Armella, il dott. Pietro Bracco, la dott.ssa Cinzia Bricca, il dott. Roberto Galdi, il dott. Gaetano Mesiano, la dott.ssa Isabella Orsini, il Prof. Enrico Perticone e il ten. Col. Roberto Florio.

In particolare, l'obiettivo della riforma è quello di assicurare una migliore qualità dei controlli doganali e un maggiore coordinamento, grazie anche alla telematizzazione delle procedure e degli istituti doganali e al potenziamento dello Sportello unico doganale. La legge delega si propone, inoltre, di riordinare le procedure di liquidazione, accertamento e riscossione, oltre a richiedere una profonda revisione dell'istituto della controversia doganale.

Di grande importanza sarà anche la **revisione del sistema sanzionatorio doganale**, che attualmente prevede sanzioni molto gravose anche per violazioni non intenzionali (ossia non dolose) e penalità che possono arrivare anche al 500 o al 600% dell'importo dei diritti non versati, a fronte di sanzioni amministrative tributarie, in altri ambiti del sistema tributario, decisamente più proporzionate all'entità dei tributi non versati. Un sistema sanzionatorio economicamente così gravoso rappresenta, nelle valutazioni operate dalle imprese multinazionali in relazione alla scelta dei Paesi in cui investire, un fattore dissuasivo di significativo rilievo, a vantaggio di altri Stati europei che parimenti consentono l'accesso al mercato comune, ma a condizioni più vantaggiose.

L'articolo 20 della legge delega prevede che il nuovo apparato sanzionatorio dovrà ispirarsi al principio di **proporzionalità**, al fine di attenuare il carico delle sanzioni, attenuandone il carico e riconducendolo ai livelli esistenti in altri Stati europei. La revisione prevista dalla legge delega permetterà, infatti, di realizzare i principi stabiliti dal Codice doganale dell'Unione europea, il quale, all'articolo 42, stabilisce che le sanzioni devono essere "effettive, proporzionate e dissuasive".

La delega prevede, inoltre, la **revisione dei rapporti tra il processo penale e tributario**, adeguando i profili processuali e sostanziali connessi alle ipotesi di non impunità e di applicazione di circostanze attenuanti all'effettiva durata dei piani di estinzione dei debiti tributari, anche nella fase antecedente all'esercizio dell'azione penale.

La legge delega prevede una profonda riscrittura delle norme in materia di contrabbando e delle sanzioni, stabilendo l'introduzione di soglie di punibilità, di sanzioni minime oppure di sanzioni fissate in misura proporzionale all'ammontare del tributo evaso in relazione alla gravità della condotta. Previsto, infine, anche un ampliamento del perimetro del **decreto legislativo 231/2001**, al fine di prevedere anche l'applicazione delle sanzioni dell'interdizione dall'esercizio dell'attività e della sospensione o revoca delle autorizzazioni, a partire dalle violazioni che comportino una soglia minima di 100.000 euro di diritti di confine dovuti.

Il Comitato di esperti dovrà attuare, infine, una serie di ulteriori misure volte all'aggiornamento degli istituti, dell'organizzazione e dei procedimenti, nonché all'accrescimento della qualità dei controlli doganali.

Tra i settori che saranno oggetto di riforma, vi è quello dell'organizzazione delle strutture e dei servizi doganali. La legge delega dedica particolare attenzione ai requisiti richiesti per

lo svolgimento delle funzioni del rappresentante doganale e dei poteri attribuiti all'Agenda delle dogane nelle procedure doganali.

Il commercio elettronico e la crescente interdipendenza delle imprese ha enormemente incrementato il numero delle operazioni doganali, sia in uscita che in ingresso: le metodologie di accertamento più moderne si basano sul principio di analisi dei rischi, operando controlli solo sulle operazioni che evidenziano maggiori fattori di rischio di evasione o frode, il che rende necessario un rafforzato sistema di informazioni sui soggetti coinvolti nella catena logistica e sui traffici.

Un ulteriore aspetto riguarda la **telematizzazione delle procedure e degli istituti doganali**, necessario a rendere del tutto informatizzati gli scambi di informazioni tra operatori e autorità, migliorando i servizi dedicati alle aziende. Molto importante è il potenziamento dello **Sportello unico doganale e dei controlli**, che consiste in una piena integrazione dei controlli alla frontiera, evitando quei colli di bottiglia che vengono a crearsi a causa della convergenza di più controlli pubblici sui prodotti. Da tenere presente, infatti, che per effettuare un'operazione di import-export gli operatori devono presentare fino a 68 istanze ad altre 18 amministrazioni coinvolte, trasmettendo informazioni spesso identiche e ripetitive per ottenere autorizzazioni o licenze: lo Sportello unico, introdotto dopo un lungo e complesso iter dal d.p.r. 29 dicembre 2021, n. 235, ruota intorno al principio di trasmettere tutti i dati a un'unica interfaccia pubblica, riducendo gli adempimenti delle imprese e le tempistiche di sdoganamento.

2. IL PROGETTO DI RIFORMA DEL CODICE DOGANALE DELL'UNIONE EUROPEA

Sul versante europeo, il progetto di riforma della normativa doganale prevede l'integrale riscrittura delle regole contenute nel Codice doganale dell'unione, regolamento n. 952/2013, in vigore dal 1° maggio 2016.

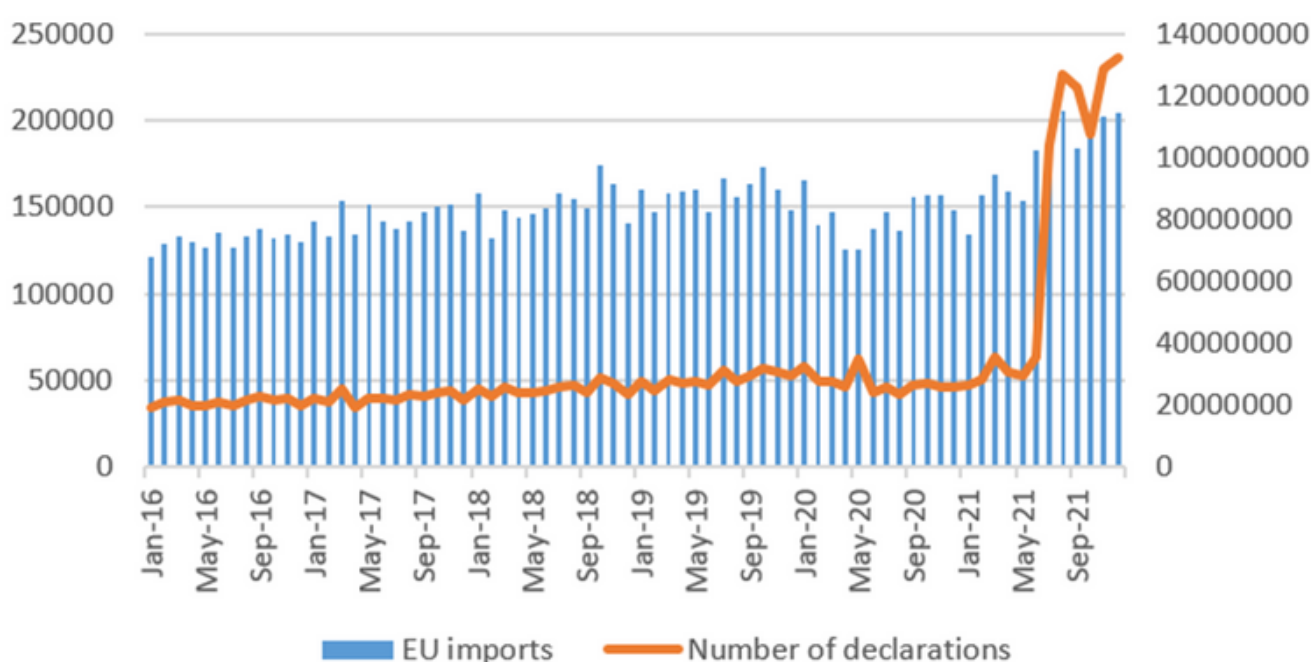
Il **progetto di riscrittura** presentato dalla Commissione europea il 17 maggio 2023, rappresenta la proposta di riforma più ambiziosa e globale dell'unione doganale dalla sua istituzione nel 1968. Una proposta davvero molto estesa, che fa seguito a molti approfondimenti e studi che si sono succeduti negli ultimi anni, al lavoro del gruppo dei saggi nominato dal Commissario Gentiloni, e alla survey pubblica diffusa proprio dalla Commissione, per aprire il confronto sugli aspetti del codice meritevoli di aggiornamento.

2.1 LE NOVITÀ PREVISTE IN MATERIA DI E-COMMERCE

La **rapida obsolescenza** dell'attuale codice è dovuta a una serie di fattori, il principale dei quali è il modello di business. Se il codice del 2013 è concepito intorno alla tradizionale supply chain, caratterizzata da scambi che intervengono tra due operatori professionali (esportatore e importatore BtB) e che riguardano container che contengono volumi di beni

con caratteristiche simili, negli ultimi anni, in particolare a seguito della pandemia, si è esponenzialmente diffuso il modello BtC, in cui il destinatario finale è un consumatore-importatore e i trasporti internazionali riguardano ormai un enorme volume di piccole consegne di prodotti eterogenei.

Secondo i dati della Commissione europea, a fronte di oltre un miliardo di operazioni doganali annue di importazione verso il mercato unico, ben 890 milioni, pari al 73%, sono rappresentate dall'**e-commerce**, ma, nonostante tale volume, esse rappresentano soltanto una quota irrisoria delle entrate finanziarie dell'Unione (lo 0,5% del valore complessivo delle importazioni)[2].



La proposta di riforma prevede un nuovo regime per l'e-commerce, finalizzato a contrastare una diffusa evasione dei dazi e dei controlli riscontrata nel settore.

Nello specifico, la riforma intende introdurre un nuovo sistema di calcolo dei dazi doganali per le merci di basso valore più comunemente acquistate al di fuori dell'Ue, riducendo le migliaia di categorie di dazi doganali a sole quattro. L'obiettivo è abolire l'attuale soglia in base alla quale le merci di valore inferiore a 150 euro sono esenti da dazi doganali: si tratta di un trattamento di favore, ampiamente abusato dagli operatori, che si stima sottovalutino merci extra-Ue di modesto valore nel 65% dei casi.

[2] Commissione europea, proposta di modifica del codice doganale dell'Unione, COM(2023) 258 final, 2023/0156 (COD), pag. 7.



Le piattaforme online svolgeranno un ruolo chiave nel garantire che le merci vendute nell'Ue siano conformi a tutti gli obblighi doganali. Attualmente, il sistema doganale attribuisce la responsabilità ai singoli consumatori e ai vettori, mentre, con la riforma in esame, le piattaforme online saranno responsabili di garantire il pagamento dei dazi doganali e dell'Iva al momento dell'acquisto, in modo che i consumatori non siano più colpiti da oneri nascosti o da pratiche burocratiche inaspettate una volta che sono arrivate a destinazione. In questo modo, i consumatori dell'UE potranno essere sicuri che tutti i dazi sono stati pagati e che i loro acquisti siano conformi alla normativa europea.

2.2 UNA NUOVA AUTORITÀ DOGANALE EUROPEA

Altro tema di grande rilievo è l'istituzione di un'**unica autorità doganale europea**, con l'obiettivo di superare la frammentazione attuale, che assegna a 27 autorità doganali l'applicazione delle regole comuni.

Si tratta di un passaggio estremamente importante, perché completa l'architettura di una vera unione doganale, la quale consiste non soltanto nell'adozione di una politica doganale uniforme nei rapporti con i Paesi terzi, ma anche nell'applicazione della normativa doganale comune all'interno dei 27 Paesi. Affidare, come avviene tuttora, il coordinamento di 27 autorità doganali autonome a incontri periodici presso la Commissione si sta rivelando poco utile al funzionamento di un ambiente doganale unitario e coeso. Di qui l'idea di affidare a un'autorità comune, come già da tempo avviene nel settore bancario con la Banca centrale europea, la guida delle amministrazioni doganali nei vari Paesi, incaricate, tra l'altro, di riscuotere i dazi, che sono la principale fonte di finanziamento dell'Unione.

Il rafforzamento del ruolo di coordinamento, attualmente affidato alla Commissione, mira anche a creare una reale ed effettiva unione doganale, caratterizzata dal superamento di divergenti prassi applicative che spesso incidono sulle scelte delle imprese, creando distorsioni dei traffici a vantaggio di Paesi meno scrupolosi nell'applicazione dei controlli e delle regole comuni. Occorre ricordare, infatti, che le Dogane europee sono chiamate ad applicare 350 differenti normative, in settori quali il commercio, l'industria, la sicurezza, la salute, l'ambiente e i cambiamenti climatici.

2.3 IL DATA HUB DOGANALE TRA LE NOVITÀ AL CENTRO DELLA RIFORMA DEL CODICE DOGANALE

La nuova dogana europea avrà la supervisione di un centro doganale digitale europeo, l'"Eu customs data hub" che, sfruttando l'intelligenza artificiale per la raccolta e la gestione dei dati, fungerà da nuovo motore del sistema. Il centro doganale digitale europeo sostituirà l'attuale infrastruttura informativa doganale degli Stati membri UE,

generando un risparmio, che la Commissione ha stimato fino a due miliardi di euro all'anno. Gli operatori potranno, dunque, registrare tutte le informazioni sui loro prodotti una sola volta attraverso un unico centro doganale, senza interagire, per ciascuna spedizione, con uno dei 111 sistemi informatici nazionali attualmente in funzione.

Si tratta di una novità assoluta per le imprese UE, che potranno usufruire del data hub a partire dal 2028, quando il sistema sarà operativo per il commercio elettronico, mentre, a partire dal 2032, anche gli altri importatori potranno aderire su base volontaria, con benefici e semplificazioni immediate. L'utilizzo del sistema sarà obbligatorio per tutti gli operatori a partire dal 2038.



Figura 1. Fonte: Commissione europea. Riforma doganale: fare avanzare l'unione doganale al livello successivo

Attraverso l'EU Customs Data Hub, le autorità doganali avranno a disposizione, in un unico ambiente, tutti i dati relativi alla circolazione delle merci.

L'obiettivo è semplificare i processi doganali, riducendo i tempi per lo sdoganamento e migliorando i controlli, attraverso la condivisione dei dati con le altre Dogane UE.



L'**intelligenza artificiale** sarà impiegata per realizzare controlli più efficaci ed efficienti, con l'obiettivo di monitorare i dati e gestire i problemi, prima ancora che le merci abbiano iniziato il loro viaggio verso l'Unione europea. In questo modo, le autorità doganali concentreranno le loro risorse per rafforzare l'azione di contrasto all'ingresso nell'Unione di merci illegali o che non soddisfano i requisiti di sicurezza. Ciò consentirà, pertanto, un approccio delle dogane incentrato sulla catena di approvvigionamento, che impone ulteriori responsabilità e requisiti informativi ai diversi attori della supply chain.

Il nuovo centro doganale digitale europeo consentirà, pertanto, di ridurre il c.d. fenomeno di un'Europa a due velocità, con Paesi più attenti e altri meno coinvolti nella prevenzione dei rischi di violazione degli interessi collettivi.

Se i vantaggi del nuovo centro di elaborazione dei dati sono evidenti, occorre considerare che il nuovo data hub comporterà un costo economico rilevante per le case di spedizione, che dovranno sostenere ingenti investimenti per finanziarlo. La digitalizzazione comporta, infatti, la necessità di sviluppare competenze tecnologiche che attualmente sono delegate a personale specializzato e che saranno sempre più fondamentali.

2.4 LA FIGURA DEL TRUST & CHECK E IL RUOLO DELLO SPEDIZIONIERE NELLA RIFORMA DEL CODICE DOGANALE

Tra gli istituti interessati dalla riforma vi è anche l'operatore economico autorizzato (AEO). Il progetto introduce, infatti, un gruppo specifico di operatori "**Trust & Check**", evoluzione della figura dell'AEO, i quali potranno gestire in autonomia le operazioni internazionali, senza necessità di un intervento doganale attivo, controllare autonomamente la conformità delle loro merci e versare i dazi periodicamente, senza presentare dichiarazioni doganali per ogni spedizione.

Secondo le stime della Commissione europea, i soggetti Trust and Check rappresenteranno l'80% dei traffici internazionali. Un dato significativo, volto a rafforzare i vantaggi e il ruolo dell'attuale figura dell'operatore economico autorizzato (AEO).

Il tema dell'AEO mette al centro la capacità delle imprese di sapersi muovere sui mercati internazionali, anche attraverso professionalità, all'interno dell'azienda, che conoscono gli elementi fondamentali del diritto doganale. In questo contesto, il ruolo del rappresentante doganale potrebbe subire drastici cambiamenti.

Attualmente i rappresentanti doganali certificati AEO contribuiscono a una **catena logistica certificata AEO** sia quando operano in rappresentanza diretta che mediante rappresentanza indiretta. La riforma dell'articolo 27 del Codice doganale dispone che il rappresentante doganale potrà agire in rappresentanza diretta soltanto nel caso in cui l'azienda sia in possesso di un'autorizzazione Trust and Check. Diversamente, il rappresentante doganale Trust and Check sarà riconosciuto come tale solo se opera in qualità di rappresentante indiretto.

un'autorizzazione Trust and Check. Diversamente, il rappresentante doganale Trust and Check sarà riconosciuto come tale solo se opera in qualità di rappresentante indiretto.

L'obbligo di agire in qualità di rappresentante indiretto ha significative conseguenze, in termini di responsabilità. Il rappresentante Trust & Check dovrà farsi carico, infatti, della correttezza dell'operazione doganale, assumendo la responsabilità in ordine ai dazi e alle sanzioni applicabili in caso di contestazione. Si tratta di un'attività molto rischiosa, considerato che le aziende sono chiamate ad applicare 370 diverse normative europee, in settori come il commercio, l'industria, la sicurezza, la salute, l'ambiente: aspetti su cui il rappresentante doganale non ha alcun controllo.

Le associazioni di categoria, anche a livello europeo, hanno contestato questo aspetto della riforma e auspicato un totale cambiamento di prospettiva sul punto.

L'obbligo di agire in qualità di **rappresentante indiretto** comporterebbe significative conseguenze, in termini di responsabilità. Il rappresentante Trust & Check dovrà farsi carico, infatti, della correttezza dell'operazione doganale, assumendo la responsabilità in ordine ai dazi e alle sanzioni applicabili in caso di contestazione. Si tratta di un'attività molto rischiosa, considerato che le aziende sono chiamate ad applicare 370 diverse normative europee, in settori come il commercio, l'industria, la sicurezza, la salute, l'ambiente: aspetti su cui il rappresentante doganale non ha alcun controllo.

2.5 SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI DOGANALI

Grazie all'introduzione dei nuovi soggetti Trust and Check, i controlli doganali saranno semplificati. La direzione è quella di anticipare i controlli su una categoria di soggetti ritenuti compliant dal punto di vista doganale.

Spesso molte aziende AEO non ne percepiscono i vantaggi, soprattutto dal punto di vista della riduzione dei controlli, che spesso dipendono dalla tipologia delle merci e dall'origine dei prodotti.

Secondo la **Survey condotta da Arcom formazione**, il 47% delle aziende intervistate è AEO. Di questi, soltanto l'83% si dice soddisfatto dei vantaggi.

Nell'ambito della riforma si supererà questa logica, l'AEO dovrebbe avere maggiore vigore. Assisteremo a una riduzione sensibile dei controlli, per esempio sarà possibile effettuare il transito senza documenti. Le semplificazioni saranno reali e avranno effetti concreti per le aziende.

Nonostante le previsioni, molte aziende manifestano la propria preoccupazione. Tra le aziende è emerso che spesso i soggetti AEO sono chiamati a rendere maggiori informazioni rispetto agli altri operatori.

Occorre ricordare che l'AEO rappresenta una certificazione di qualità dell'azienda. Secondo il Direttore delle dogane, un soggetto autorizzato è ritenuto più affidabile, per cui ci si aspetta che siano garantiti determinati standard.



2.6 RIDOTTI I TERMINI PER LA CUSTODIA TEMPORANEA

Altra previsione molto criticata della riforma doganale interessa l'istituto della custodia temporanea. Tale istituto è applicabile alle merci non unionali che si trovano sotto vigilanza doganale, dal momento in cui il trasportatore ne notifica l'arrivo, sino al momento in cui sono vincolate a un regime doganale. La custodia temporanea consente, infatti, di far sostare la merce sul territorio unionale, nell'attesa che giunga alla sua destinazione finale. Con la riforma del Codice, il termine per la custodia temporanea si ridurrà da novanta a soli tre giorni. Una modifica, quella prospettata dalla Commissione europea, che sta allarmando gli operatori.

Condividendo le preoccupazioni espresse dalle associazioni portuali, ESPO (associazione delle autorità portuali europee) si è espressa in merito alla riduzione del periodo di custodia temporanea, prevista dalla riforma della Commissione europea. Pur condividendo l'obiettivo di migliorare l'efficienza delle procedure doganali nei porti, l'associazione europea ha espresso le proprie preoccupazioni rispetto alla drastica riduzione del periodo di stoccaggio temporaneo. Un periodo così ridotto non consentirebbe, infatti, di assicurare la fluidità dei flussi di merci che transitano attraverso i porti, soprattutto nel caso in cui i soggetti coinvolti nella catena logistica non forniscano in modo tempestivo i dati necessari per vincolare le merci a un regime doganale. La custodia temporanea è fondamentale anche nei casi di trasbordo.

2.7 ARMONIZZAZIONE DELLE SANZIONI MINIME

La Commissione ha evidenziato la presenza di divergenze fra le normative nazionali degli Stati membri, riguardo alle **violazioni doganali e alle relative sanzioni**, pertanto, la riforma intende incentivare l'armonizzazione della disciplina sulle infrazioni e delle sanzioni minime a livello UE, prevedendo un nucleo minimo comune di atti o omissioni che costituiscono infrazioni doganali e sanzioni non penali che riguardano più di uno Stato membro. Da questo punto di vista, la condivisione delle informazioni svolta dal nuovo eu customs data hub dovrebbe svolgere un ruolo chiave nella cooperazione degli Stati membri.

2.8 PREVENIRE LE CONTESTAZIONI ATTRAVERSO GLI STRUMENTI DI COMPLIANCE

La Commissione intende riformare anche la disciplina delle informazioni tariffarie vincolanti (**ITV**), delle informazioni vincolanti in tema di origine (**IVO**) e delle informazioni vincolanti sulla valutazione (**IVV**), proponendo che le decisioni delle Autorità doganali in materia dovranno essere assoggettate alle medesime regole e procedure.

Com'è noto, per assicurare un'applicazione uniforme della classificazione o dell'origine doganale in tutti gli Stati UE, il legislatore europeo ha introdotto l'istituto dell'Informazione



vincolanti sulla valutazione (IVV), proponendo che le decisioni delle Autorità doganali in materia dovranno essere assoggettate alle medesime regole e procedure.

Com'è noto, per assicurare un'applicazione uniforme della classificazione o dell'origine doganale in tutti gli Stati UE, il legislatore europeo ha introdotto l'istituto dell'Informazione vincolante: un vero e proprio parere preventivo, emesso dall'Agenzia delle dogane, circa la corretta classificazione o la corretta origine da attribuire a un prodotto (artt. 33 e ss., Reg. UE n. 952/2013, Cdu). Si tratta di uno strumento di compliance molto importante, che favorisce la collaborazione fra le Autorità doganali e gli operatori economici, annullando il rischio, i costi e le incertezze dei dubbi inerenti la corretta voce doganale di un bene.

Recentemente, anche l'Agenzia delle dogane, con la circolare 31 marzo 2023, n. 11/D, ha sottolineato l'importanza delle ITV, invitando gli operatori a chiedere un parere ufficiale di classifica per evitare contestazioni doganali.

Nonostante l'importanza di questi strumenti, sono ancora poche le richieste di Informazioni vincolanti in Italia. Guardando la banca dati Ebti, per esempio, il numero di ITV tedesche è molto più alto rispetto al numero di ITV richieste dalle dogane italiane.

Quali sono le ragioni che giustificano questi dati? Il tema è strettamente correlato all'organizzazione dell'attività aziendale. Spesso le aziende non tengono in considerazione l'opportunità di ottenere un parere preventivo sulla classifica o sull'origine della merce, oppure non hanno la possibilità di attendere i 120 giorni previsti dalla normativa UE per il rilascio di una decisione vincolante. Per alcune aziende, invece, il problema nasce dalla mancanza di formazione. Le piccole/medie imprese a volte non conoscono questi strumenti.

L'estrema novità di tali nuove misure doganali rende necessario un costante aggiornamento e la condivisione di spunti e riflessioni.

Chi è interessato a far parte di questo tavolo di approfondimento, coordinato dall'avv. Sara Armella, è invitato a iscriversi inviando una mail a formazione@arcomsrl.it

L'iscrizione è gratuita

Centro Studi
Arcom Formazione