



Consiglio Nazionale
degli Spedizionieri Doganali

***“IL FUTURO DEI RAPPRESENTANTI DOGANALI E DEI
CUSTOMS BROKERS“***

- Napoli, 15 Marzo 2013 -

HOTEL ROYAL CONTINENTAL

Relatore: Dott. Giovanni DE MARI
Presidente del Consiglio Nazionale Spedizionieri Doganali



Premessa

La figura del Customs broker, custom house brokers, customs agent o clearing agent, è conosciuta nella maggior parte dei Paesi del mondo e si occupa di assistere importatori ed esportatori nello sdoganamento ed in genere nel compimento di tutte le formalità doganali legate alla movimentazione delle merci. La funzione svolta da tali professionisti consiste sostanzialmente nella rappresentanza, in ambito specificamente doganale, di tutti quegli operatori che svolgono un'attività che comporta la movimentazione di merci da o verso altri Paesi.

In alcuni Paesi, l'attività di rappresentanza doganale è disciplinata in maniera assai dettagliata, ed i diritti e gli obblighi di colui che la esercita sono precisamente definiti, mentre altri Paesi relegano la disciplina di tale attività ad uno specifico atto autorizzatorio (mandato o procura) con cui tali soggetti vengono formalmente incaricati di agire per conto del proprietario delle merci.

In ambito europeo, esistono tradizioni assai diverse riguardo all'attribuzione a terzi di funzioni di rappresentanza doganale. In particolare, mentre in alcuni Stati membri tali attività fin dall'antichità venivano riservate ad apposite figure aventi caratteri di particolare fiduciarità¹, in altri vige una particolare libertà di attribuzione delle funzioni di rappresentanza doganale nei confronti dei terzi, ai quali non si richiede il possesso di particolari competenze professionali rigorosamente valutate, ai fini del legittimo esercizio della loro professione.

A differenza di altri Paesi infatti, soprattutto a carattere federale (es. Stati Uniti, Canada,), l'Unione Europea non riconosce, fatta eccezione per alcuni Stati membri (Spagna, Portogallo, Grecia, Francia, Italia), la figura professionale uniformemente regolamentata dello spedizioniere doganale ("*Customs Brokers*").

I servizi di rappresentanza doganale all'interno dell'UE vengono pertanto assicurati da una platea particolarmente ampia e diversificata di soggetti che vanno dai *clearing-agents* inglesi, semplici trasmettitori di dati doganali per conto delle imprese, a figure non-professionali di spedizionieri doganali (cioè non considerati a livello nazionale come professioni, es. Germania), ma che godono in taluni casi di uno speciale regime di accreditamento presso le dogane (es. Svezia), oppure sono soggetti a particolari iscrizioni in registri pubblici (es. Belgio, dove gli spedizionieri doganali devono essere iscritti presso un apposito registro speciale tenuto secondo le condizioni stabilite dal Ministro delle Finanze), od ancora prestano i loro servizi conformemente alle condizioni generali predisposte da apposite Associazioni o Federazioni Nazionali (es. Olanda, Germania, Svezia)²

In alcuni stati membri ancora, come la Finlandia, la figura dello spedizioniere doganale non esiste e le sue funzioni sono totalmente assorbite da altre figure non qualificate giuridicamente come "professioni": si tratta in questo caso principalmente di ("*forwarding agents*").

¹ Ad es. in Portogallo esistono documenti risalenti addirittura al XVI- secolo, i quali testimoniano che i customs brokers svolgevano un'attività assai importante durante il periodo dello sviluppo dei traffici coloniali, occupandosi per conto del Re della riscossione dei tributi sui commerci svolti lungo le vie marittime per l'India.

² Tali condizioni generali sono costituite, nel caso dell'Olanda, dalle Condizioni FENEX (Associazione degli spedizionieri e degli operatori logistici olandesi), per la Germania dalle *German Freight Forwarders' standard Terms and Conditions* (ADSp), predisposte dall'Associazione Federale degli Spedizionieri ed Operatori Logistici tedeschi (DSLTV) e per la Svezia dalla *Nordic Freight Forwarders General Regulations* (NSAB 2000), predisposte dalla Nordic Association of Freight Forwarders.



• La rappresentanza doganale nel nuovo codice modernizzato

Il Reg. 450/2008 ha regolamentato per la prima volta all'interno della legislazione comunitaria la figura del "*rappresentante doganale*", definito all'art. 4 come il soggetto che - sulla base di uno specifico atto di nomina - rappresenta altri presso le autorità doganali ai fini dell'espletamento degli atti e delle formalità previsti dalla normativa doganale. Tale definizione, a carattere volutamente generico, non fa riferimento ad alcuna particolare figura professionale, limitandosi a racchiudere sotto un unico ombrello un parterre particolarmente variegato di intermediari doganali che allo stato attuale operano all'interno dell'UE.

Il legislatore comunitario, pertanto, non riuscendo a prevedere una "figura europea" del rappresentante doganale" o peggio, considerando la riserva un monopolio, addirittura un ostacolo ed un costo aggiuntivo, non la definisce e permette a "**chiunque**" di compiere operazioni doganali per conto di terzi.

Abbiamo grande considerazione per il lavoro svolto dalla Taxud in un contesto giuridico e socio-economico così complesso ed articolato, ma è stata sconcertante, per alcuni aspetti lo è tuttora, la superficialità di siffatta conclusione che mina alla base uno dei pilastri della revisione dell'attuale codice doganale Comunitario, quello della sicurezza fiscale, di "safety" e "security".

Il nuovo codice offre la possibilità a ciascuno Stato membro di mantenere in vita, nell'ambito del proprio territorio nazionale, specifiche regolamentazioni interne che disciplinano in maniera autonoma l'accesso e l'esercizio delle attività di rappresentanza in dogana.

Il nuovo codice stabilisce, inoltre, che i criteri cui gli Stati membri possono assoggettare l'accesso alle attività in questione, possono essere anche "*meno severi*" ***purchè non in contrasto con le normativa comunitaria*** rispetto a quelli elencati dalle lettere a) - d) dell'art.14 (i quali definiscono le condizioni di accesso allo stato di AEO, nella variante "semplificazioni doganali")

Una delle possibili soluzioni è la nascita di una molteplicità di regolamentazioni diverse che anziché semplificare le modalità di prestazione dei servizi doganali in ambito comunitario, rischiano di renderle più complesse, rinunciando alla creazione di un uniforme quadro normativo di riferimento.

Tale situazione inoltre potrebbe addirittura incentivare ciascuno Stato membro ad attuare al proprio interno iniziative di totale deregolamentazione, al solo scopo di attrarre la domanda di accesso alla figura di rappresentante doganale anche da altri Stati membri, la quale rischierebbe di nuocere al prestigio di quanti oggi svolgono tale attività come professione, compromettendo, inoltre, quel ruolo di **garanzia** (in termini di maggiore sicurezza sia nel recupero dei diritti doganali e fiscali, che nel corretto assolvimento delle formalità doganali), che la figura di rappresentante doganale professionista riveste negli Stati membri e negli altri paesi del mondo che prevedono tale figura.

Il nuovo Codice infatti, non interviene nelle professioni legate ai servizi di rappresentanza doganale, lasciando a ciascuno Stato membro il compito di definire le condizioni di accesso di esercizio delle stesse. Anche se la professione di doganalista in Italia, non verrà toccata dalla riforma e continuerà ad essere regolamentata dalla legislazione italiana, cambia tuttavia, la regolamentazione dei servizi di rappresentanza doganale prestati da intermediari stabiliti in Paesi diversi da quello di stabilimento.



A quei rappresentanti doganali che intendono prestare i propri servizi in uno o più Stati membri diversi da quello di stabilimento, il nuovo codice consente di operare con entrambi i tipi di rappresentanza, alle seguenti alternative condizioni.

1. acquisire lo status di AEO;
oppure
2. ottenere la specifica abilitazione che li autorizza ad operare a livello sovrastatale (Reg.450/2008 art. 11, par. 2), concessa dalle dogane, dietro dimostrazione della rispondenza ai criteri di cui all'art. 14 [lettere da a)-d)] CDCA.

La nuova normativa ha infatti assimilato il rappresentante doganale (che intende agire al di fuori del proprio Paese di stabilimento) all'AEO, unificando i requisiti di accesso alle due figure. Sia nell'uno che nell'altro caso, il rappresentante doganale dovrà quindi dimostrare di soddisfare i requisiti di cui all'art. 14 [lettere da a) - d)] .

A tal riguardo sorge spontanea una riflessione su come sia possibile, infatti valutare se tale figura posseda degli standard "pratici" di competenza sufficienti a renderlo idoneo a svolgere tali servizi fuori del suo Paese di stabilimento. Inoltre, come si fa a stabilire se la qualifica professionale eventualmente posseduta dal rappresentante doganale è idonea alla prestazione di tali servizi anche in altri Stati membri.

Non si comprende poi il motivo della distinzione tracciata dal nuovo codice tra la figura del rappresentante doganale e dell'AEO, se poi di fatto sia gli **effetti** di entrambe le posizioni che i **requisiti** per accedervi sono praticamente gli stessi (per quanto riguarda l'esercizio a livello comunitario). A che scopo creare un'apposita figura di rappresentante doganale se poi, di fatto, si finisce per assimilarla completamente a quella dell'AEO?

Infine, un'altra perplessità deriva dal fatto che mentre l'AEO viene individuato con una precisa posizione giuridica, ossia come uno "*status*", il rappresentante doganale - che fa le stesse cose dell'AEO, e che per di più (quando agisce a livello paneuropeo), deve rispondere agli stessi requisiti di quest'ultimo - rimane configurato come categoria generica.

La regolamentazione della figura del rappresentante doganale nel nuovo codice sembra costituire un vero e proprio pasticcio compiuto dal legislatore comunitario al solo scopo di mettere a tacere coloro che da tempo richiedono un riconoscimento a livello comunitario di un'attività che sebbene assolve ad una preziosa funzione di tutela degli interessi erariali³, ed altri della collettività quali quelli riferiti alla salute, alla sicurezza, contribuisce alla fluidità dei traffici, non dappertutto viene regolamentata o tanto più viene disciplinata come professione.

L'AEO ed il rappresentante doganale sono infatti figure che – sia pur nella loro possibile convergenza - devono assolvere, lo ribadiamo, a funzioni e finalità differenti.

Il primo dovrebbe infatti rispondere ad esigenze di tutela della sicurezza in ambito comunitario, il secondo ad una funzione di facilitazione dei traffici e di sostegno a tutti coloro (leggasi "Piccole e Medie Imprese") che non dispongono delle competenze tecniche e professionali sufficienti per occuparsi da sole delle operazioni di carattere doganale e commerciale con l'estero, la cui complessità e tecnicità è ben nota. In quanto tali dunque, le due figure avrebbero meritato di essere

³ Nel senso che il non corretto assolvimento della fiscalità legata all'interscambio delle merci comporta ovviamente delle perdite in termini delle entrate sia nazionali che comunitarie.



assoggettate a requisiti diversi per quanto riguarda le rispettive condizioni di accesso ed esercizio delle loro attività.

Se proprio si voleva regolamentare la figura del rappresentante doganale, sarebbe stato pertanto più opportuno prevedere dei **requisiti specifici** di accesso (diversi rispetto a quelli previsti per l'AEO), tentando di mettere in risalto quegli elementi che, a nostro avviso, dovrebbero caratterizzare ogni attività la quale si sostanzia nell'esercizio di funzioni così delicate quali l' **integrità morale**, il possesso di **competenze tecnico-professionali** adeguate ed una **comprovata conoscenza della materia**.

Nella stessa legislazione comunitaria si trova un procedimento analogo, laddove con Direttiva n. 26 del Consiglio del 29 aprile 1996, sono stati definiti precisi requisiti di accesso alla professione di autotrasportatore, tra cui quello del superamento di un esame di abilitazione.

Non siamo qui per tentare di difendere l'esclusività della rappresentanza diretta in dogana, sebbene molti paesi membri abbiano ritenuto opportuno affidarla ai professionisti per una migliore tutela degli interessi nazionali e comunitari.

I doganalisti italiani, lo ribadiamo intendono contribuire alla realizzazione degli obiettivi della riforma attraverso un percorso alternativo. Non monopolio o riserva, quanto piuttosto l'esigenza di limitare l'accesso al ruolo di rappresentante doganale a soggetti in possesso di requisiti specifici armonizzati a livello europeo ed è in questa direzione di che vanno inquadrati i recenti emendamenti presentati dalla Commissione INTA del PE (doc2012/0027- COD) del 24/09/2012 in particolare quello proposto dall'On. Muscardini.

Lo spedizioniere doganale domani

Gli spedizionieri doganali/doganalisti, al termine di un lungo percorso avviato nel 1992, ma delineato e tracciato sin dagli anni '80, con la Legge n. 213 del 25 luglio 2000, sono stati riconosciuti esperti di commercio con l'estero⁴. Da allora è iniziato un nuovo corso che è culminato nella revisione del nostro codice deontologico e nell'approvazione di un "Regolamento di Formazione Continua".

La consulenza nel commercio estero è il futuro della nostra attività professionale, nel cui ambito si colloca anche la rappresentanza doganale.

Detto ciò, siamo consapevoli che la riforma del Codice Doganale non costituisce la sede più adatta per regolamentare, né tanto meno riordinare una professione quale la nostra, rientrando ciò nella competenza di altre istituzioni comunitarie.

Abbiamo voluto innanzitutto chiarire anche a noi stessi il nostro "domani" per meglio immaginare l'immediato futuro che riassumiamo nella parola "oggi", nella fase cioè ricompresa nel percorso che la Commissione ha intrapreso per la revisione del Codice Doganale dell'Unione di cui ne condividiamo pienamente i principi e gli obiettivi enunciati.

⁴ Cfr. Art. 9 "Doganalisti" – 1. *Gli spedizionieri doganali iscritti negli albi professionali, istituiti con Legge 22 dicembre 1960, n. 1612, quali esperti nelle materie e negli adempimenti connessi con gli scambi internazionali, sono anche definiti doganalisti*".



E' stato affermato qualche volta che il rappresentante doganale costituirebbe un ostacolo al mercato interno ed un maggiore costo per le imprese. Queste affermazioni sono non dimostrate e non rispondenti al vero.

Al contrario, il rappresentante doganale è un'occasione per le aziende che, a seguito di un'attenta valutazione del rapporto costi/benefici, potrebbero trovare più conveniente esternalizzare questa funzione, avvalendosi del rappresentante doganale per accedere a tutte le semplificazioni ed agevolazioni previste.

Inoltre, non è nemmeno un ostacolo ove pensiamo che un rappresentante doganale accreditato in qualsiasi Stato membro (preferibilmente secondo standard uniformi, previsti dall'Unione europea o secondo il proprio ordinamento interno), e riconosciuto in tutta l'Unione, possa avvalersi di tale status per accedere al sistema informatico comunitario, facilitando la realizzazione controlli uniformi, mirati ed efficaci su tutto il territorio doganale.

Le autorità doganali, considerata la posizione nodale occupata all'interno della catena logistica e la funzione di filtro svolta nei confronti dei flussi delle merci, sono oggi chiamate a svolgere una missione nuova, che oltre ad essere delicata ha una natura indiscutibilmente complessa: tutelare gli interessi erariali e presidiare la difesa degli interessi collettivi da un lato, assicurare la fluidità dei traffici dall'altro, contemperando i controlli con le esigenze di sicurezza in modo da garantire sviluppo e crescita economica.

Ebbene, è giunto anche per noi il momento di cambiare la vocazione più intima della nostra professione, assumendo la funzione di partner delle autorità doganale e subordinando a tale compito il ruolo tradizionalmente svolto nel contraddittorio tipico dell'accertamento doganale.

E' proprio tale cambio di mentalità infatti, che consentirà di distinguere nel prossimo futuro il doganalista dalla figura del rappresentante doganale genericamente modificato nel nuovo codice doganale comunitario, consentendoci di riappropriarci di una vocazione che nessuna legge, comunitaria o nazionale, potrà mai sottrarci, nella piena consapevolezza che gli operatori economici non potranno fare a meno di una figura professionale esperta in tutte le tematiche legate al commercio estero e di provata affidabilità per le autorità pubbliche.