

ANASPED

LA NOSTRA

VOCE

anasped



Federazione Nazionale Spedizionieri Doganali • info@anasped.it - www.anasped.it • Numero 6 - anno VII - Giugno 2019

Sdoganamento centralizzato europeo: realtà o progetto in divenire?



Se il codice doganale dell'unione (CDU), in linea con un contesto internazionale attento alle facilitazioni, veste di nuovo la dichiarazione in dogana (EIDR la Nostra Voce n. 4 anno VII Aprile 2019), dall'altro rispolvera e ripropone strumenti già concepiti nel codice doganale comunitario (CDC e DAC) ed in quello modernizzato (CDM) con l'obiettivo di fornire agli operatori diverse leve per una dogana snella, su misura, adatta ad ogni esigenza.

Nell'eredità della precedente legislazione (art. 106 CDM e art. 201.3 DAC) ritroviamo, ad esempio, lo sdoganamento centralizzato, nominato nel considerando n. 44 del CDU e sviluppato poi nel Titolo V, nella sezione dedicata alle altre semplificazioni.

Mediante lo sdoganamento centralizzato un operatore può vincolare la merce a qualsiasi regime doganale (salvo, art. 149 RD, transito, inclusione nei depositi di custodia temporanea ed eccetto, art. 163.2.b RD, richiesta di autorizzazione per un regime speciale sulla base di una dichiarazione in dogana) presso l'ufficio doganale della zona in cui è stabilito, nonostante la merce da includere in un regime sia ubicata presso un

altro ufficio doganale, situato nello stesso Stato membro o in uno Stato membro diverso.

L'autorizzazione è la chiave per fruire dello sdoganamento centralizzato, per lo meno a livello europeo, mentre in ambito nazionale le autorità doganali possono prescindere da tale requisito. L'art. 179.1 CDU dispone, infatti, che "su richiesta, le autorità doganali possono autorizzare una persona a presentare, presso un ufficio doganale competente del luogo in cui l'interessato è stabilito, una dichiarazione in dogana per le merci presentate in dogana presso un altro ufficio doganale. Si può derogare al requisito per l'autorizzazione di cui al primo comma se la dichiarazione in dogana è presentata e le merci sono presentate agli uffici doganali sotto la responsabilità di un'unica autorità doganale". L'operatore di oggi, per ottenere la decisione favorevole da parte della dogana competente, deve presentare istanza attraverso il portale delle Customs Decisions (fornendo i dati della colonna 7/b dell'Allegato A RD) e rispettare i requisiti generali, comune denominatore di qualsiasi istanza (art. 11 RD), e specifici per la semplificazione del caso. In particolare, per lo sdoganamento

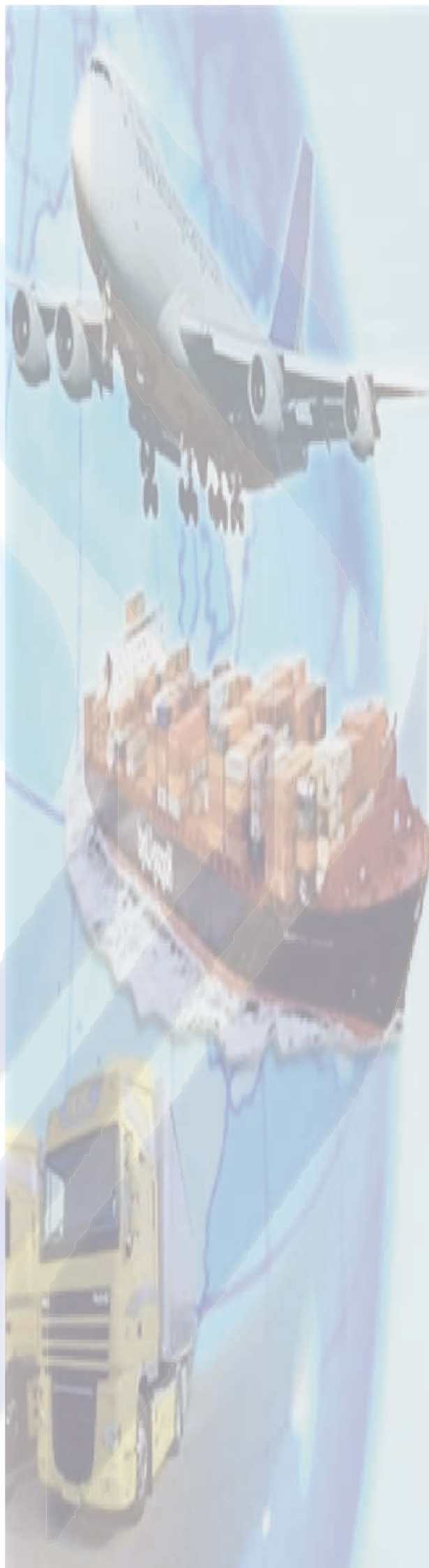
centralizzato, l'operatore deve essere AEOC (art. 179.2 CDU). Ieri era, invece, necessaria un'autorizzazione unica (1.13 DAC) alle procedure di dichiarazione semplificata o di domiciliazione per dividere il luogo della dichiarazione da quello di presentazione della merce fra diversi Stati membri (art. 201.3 lettera b) DAC).

All'istanza fa seguito l'attività della dogana competente ai fini del rilascio dell'autorizzazione. Quest'ultima elabora un piano di controllo (art. 233.4 RE) e, in caso di coinvolgimento di più Stati membri, avvia la procedura di consultazione con le altre autorità doganali (art. 14 RE e art. 229 RE). Ottenuto il semaforo verde per lo sdoganamento centralizzato, la cooperazione tra uffici doganali è protagonista. L'ufficio doganale di controllo, ubicato nello Stato membro che ha rilasciato l'autorizzazione e presso il quale l'operatore è stabilito e presenta la dichiarazione, è il "registra": verifica l'inclusione delle merci al regime doganale prescelto, controlla i documenti ed eventualmente ne chiede altri all'operatore. Chiede, inoltre, all'ufficio di presentazione, quello "a contatto" con la merce, situato nello Stato membro partecipante, di svolgere eventuali controlli fisici o di prelevare campioni (art. 179.3 CDU). L'ufficio di presentazione collabora e condivide i risultati della sua attività con l'ufficio di controllo che chiude il cerchio svincolando la merce e, se del caso, riscuotendo l'importo del dazio all'importazione o all'esportazione. Il funzionamento sembra di fatto facile, dopotutto si basa "soltanto" sullo scambio di informazioni tra autorità doganali dello stesso Stato membro o, al limite, di più Stati membri (autorizzante e partecipanti). In realtà, dietro la semplicità alla quale lo sdoganamento centralizzato aspira, vi sono interrogativi importanti, soprattutto nel momento in cui la semplificazione è utilizzata a livello europeo.

Interrogativo n. 1: "l'ufficio di controllo chiude il cerchio svincolando la merce e, se del caso, riscuotendo l'importo del dazio". E per quanto riguarda l'IVA?

Prendiamo, ad esempio, una ditta "Alfa" stabilita a Firenze che intende servirsi dello sdoganamento centralizzato per immettere in libera pratica e consumo fotocamere digitali dal Giappone (v.d. 8525803000) che arrivano via aerea a Barcellona, Budapest e Zagabria. Dove verrà pagata l'IVA all'importazione? L'aliquota in Italia è 22%, in Spagna 21% mentre in Ungheria e Croazia le aliquote sono rispettivamente 27% e 25% (fonte https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_it.htm).

Secondo la guida "Simplifications – Title V UCC/Guidance for MSs and Trade" (Taxud/A2/05/11/2018) questi aspetti dovrebbero essere negoziati prima del rilascio dell'autorizzazione, in un accordo tra Stato membro autorizzante e di controllo (qui l'Italia) e Stati membri partecipanti, con l'obiettivo di versare l'IVA nel luogo di effettiva immissione in consumo. L'accordo tra Stati membri coinvolti dovrebbe, inoltre, essere parte integrante dell'autorizzazione e chiarire se l'operatore, nel nostro caso Alfa, debba aprire una posizione IVA o una rappresentanza fiscale negli Stati di destinazione finale delle fotocamere digitali. La dichiarazione ed il pagamento dell'IVA, secondo la guida Taxud, potrebbero essere gestiti con due schemi alternativi, ambedue basati su dichiarazioni doganali ed IVA separate e "differimento": del pagamento dell'imposta nel primo scenario, della sua liquidazione nel secondo. Per quanto riguarda lo schema "differimento del pagamento dell'IVA", Alfa dovrebbe presentare la bolletta a Firenze e delle dichiarazioni di IVA all'importa-



zione negli Stati membri partecipanti. Questi ultimi procederebbero poi, periodicamente, alla riscossione dell'IVA. Secondo il modello "differimento della liquidazione dell'IVA", invece, fermo restando il deposito della dichiarazione doganale presso l'ufficio di Firenze, Alfa dovrebbe presentare dichiarazioni periodiche di IVA all'importazione negli Stati membri partecipanti e procedere poi al versamento dell'imposta.

Interrogativo n. 2: E le imposte speciali?

Anche le accise, come l'IVA, sono legate all'importazione definitiva e andrebbero quindi versate nello Stato membro di effettiva immissione in consumo. Immaginiamo la ditta "Beta" di Padova, importatrice di Rum dalla Costa Rica (v.d. 2208405100) sbarcato a Sines (Portogallo) e destinato al consumo a Lisbona e allo stoccaggio presso un deposito fiscale di Bordeaux. Secondo la guida dal Taxud l'ufficio doganale nello Stato membro di presentazione dei beni dovrebbe sapere, prima dello svincolo, se questi verranno immessi in consumo o se, invece, saranno immagazzinati in un deposito fiscale, circolando in regime sospensivo dalla dogana di presentazione al deposito. Nel primo caso, il Portogallo dovrà riscuotere le accise mentre nel secondo dovrà accertarsi che uno spediteore autorizzato abbia presentato un e-AD per scortare le merci fino al deposito fiscale di Bordeaux. Il documento d'accompagnamento elettronico dovrà essere coerente con la dichiarazione d'importazione depositata in Italia, presso l'ufficio di Padova. Lo Stato membro di presentazione dovrebbe, inoltre, avere evidenza della chiusura nell'ECMS del transito Sines – Bordeaux e dell'iscrizione del Rum nella contabilità del deposito fiscale.

Interrogativo n. 3: Costi di gestione connessi alla riscossione dei dazi, quale Stato membro viene rimborsato?

I dazi fanno parte delle risorse proprie tradizionali iscritte nel bilancio dell'Unione (art. 2.1.a Decisione 2014/335/UE) e gli Stati membri hanno l'obbligo di versarli trattenendo, come rimborso per le spese amministrative, il 20% degli importi (art. 2.3 Decisione 2014/335/UE). Nessun problema quando lo sdoganamento centralizzato è nazionale, ma nei casi di Alfa e Beta è l'attività congiunta di più Stati membri a portare alla determinazione del dazio che poi viene versato dallo Stato membro autorizzante e di controllo. È solo quest'ultimo che ha diritto a trattenere il 20% a titolo di rimborso delle spese amministrative sostenute? E l'attività dello Stato membro partecipante non viene riconosciuta e, quindi, ricompensata? La questione era già sorta all'epoca dell'art. 106 CDM, quando per le risorse proprie dell'Unione il meccani-

smo analogo a quello descritto era previsto nella Decisione 2007/436/CE. Per tentare di ovviare al problema gli Stati membri elaborarono una "Convenzione concernente l'attribuzione delle spese di riscossione nazionali trattenute allorché le risorse proprie tradizionali sono messe a disposizione del bilancio dell'UE" (GUCE C 92/1 del 21.04.2009). Secondo tale Convenzione lo Stato membro dell'ufficio di controllo che riscuote il dazio e lo versa trattenendosi il 20% dovrebbe devolvere il 50% di tale somma allo Stato membro partecipante (considerando n. 2 e art. 4 della Convenzione).

Interrogativo n. 4: lo sdoganamento centralizzato a livello europeo impatta sulle statistiche del commercio estero?

Le statistiche del commercio estero registrano le esportazioni e le importazioni (art. 3 Reg. CE 471/2009) e la base dei dati è costituita dalle dichiarazioni in dogana (art. 4 Reg. CE 471/2009). Secondo l'art. 7.2 del Reg. CE 471/2009 "le autorità doganali si assicurano che le registrazioni relative alle importazioni e alle esportazioni siano trasmesse all'autorità statistica nazionale dello Stato membro indicato nella registrazione come: a) all'importazione, lo Stato membro di destinazione; b) all'esportazione, lo Stato membro di effettiva esportazione". Nello sdoganamento centralizzato a livello europeo, tuttavia, l'importazione e l'esportazione avvengono fisicamente in luoghi diversi rispetto al luogo di deposito della dichiarazione doganale.

Quale Stato membro deve trasmettere i dati all'autorità statistica nazionale? C'è il rischio di registrare due volte un'importazione o un'esportazione? Secondo la guida Taxud sopra citata lo Stato membro autorizzante e di controllo dovrebbe comunicare i dati delle dichiarazioni alla dogana di presentazione, situata nello Stato membro partecipante. Quest'ultima dovrebbe poi condividere le informazioni con la propria autorità statistica per permetterle di rispettare l'obbligo di trasmissione dei dati sul commercio estero alla Commissione.

Ultimo, ma non meno importante, perché lo sdoganamento centralizzato europeo passi da "progetto in divenire" a realtà pronta all'uso per gli operatori è necessario che i sistemi informatici degli Stati membri siano perfettamente allineati tra loro per favorire la comunicazione e lo scambio di dati. A tal fine bisognerà attendere almeno fino al 2020... anzi, fino al 2025 (Reg. UE 632/2019), quando potrebbe essere finalmente operativa una e-Customs in tutti i paesi dell'UE.



Transito di prodotti dual use: il ruolo delle autorità doganali

Nell'ordinamento giuridico italiano l'applicazione delle normative in materia di prodotti dual use è soggetta ad un sistema integrato di controlli, che prevede l'intervento coordinato di autorità diverse. Questi organismi, nel rispetto delle prerogative di ciascuno di essi, agiscono sotto il coordinamento del Ministero dello sviluppo economico – Direzione generale per la politica commerciale internazionale. Il MISE, infatti, ai sensi dell'art. 4, D.Lgs. 15 dicembre 2017, n. 221, è individuato come Autorità competente cui è affidata la responsabilità per l'applicazione delle normative in questione. Il sistema è caratterizzato dalla circolazione delle informazioni e dalla collaborazione tra gli enti che lo costituiscono; considerata la particolare sensibilità della materia, è significativa la previsione di cui al terzo comma dell'art. 4, cit., secondo cui l'Autorità competente “riceve dai Servizi di informazione per la sicurezza, [...], ogni notizia rilevante in materia di non proliferazione e comunica agli stessi eventuali informazioni utili al riguardo”. Presso il MISE è istituito un Comitato consultivo per l'esportazione, il trasferimento, l'intermediazione ed il transito di prodotti a duplice uso, di merci soggette al regolamento anti tortura e di prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali. La presidenza del Comitato è affidata al Direttore generale dell'Autorità competente come definita più sopra e ad esso partecipano, con un rappresentante per ciascuno, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, della salute, dei beni e delle attività culturali e del turismo, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (art. 5, D.Lgs. 221/17). È altresì prevista la presenza di “esperti tecnici di provata competenza nei regimi di controllo dei prodotti a duplice uso”, nominati con decreto del MISE.

L'integrazione dei controlli in un unico sistema riflette l'interdisciplinarietà della materia, dove le analisi di rischio sono basate su molteplici profili volti a prevenire la commissione di reati finanziari, a verificare il rispetto delle disposizioni antiriciclaggio oppure ad accertare la sussistenza di particolari requisiti tecnici previsti nella normativa applicabile ai prodotti dual use o ad essi assimilabili (prodotti a duplice uso non listati, merci soggette al regolamento anti tortura o prodotti listati per effetto di misure restrittive unionali).

Lo scambio delle informazioni assume un ruolo fondamentale non solo all'interno del sistema di controllo, ma anche tra operatori economici ed enti preposti al controllo. Nel caso del transito di questi prodotti attraverso il territorio doganale dell'Unione, ad esempio, un ruolo significativo è assegnato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli. L'Agenzia, nel caso ritenga vi siano i presupposti per sottoporre i

prodotti a divieto di transito, sospende le operazioni doganali informandone non solo l'Autorità competente, ma anche il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero dell'interno e il Ministero della difesa. L'Autorità competente e cioè il MISE – DG per la politica commerciale internazionale, sulla base degli elementi istruttori a sua disposizione decide immediatamente per l'imposizione del divieto; tuttavia, gli elementi istruttori elaborati sulla base delle informazioni fornite in prima battuta dall'operatore commerciale all'Agenzia delle dogane potrebbero non essere sufficienti per adottare una decisione e potrebbero rendersi necessari ulteriori approfondimenti. In tal caso l'Autorità competente concede all'interessato un'autorizzazione preventiva per il transito “dandone immediata comunicazione al responsabile legale dell'operazione”, intendendosi per tale “il soggetto nazionale coinvolto nella stessa, spedizioniere, agente marittimo, rappresentante in Italia della società di Paese terzo proprietaria del bene o che ha disposto l'invio del bene in transito” o rappresentante legale di una sua filiale italiana (art. 7, D.Lgs. 221/2017). L'interessato dovrà fornire all'Autorità competente “ogni informazione richiesta”. In casi come questo il ruolo della parte privata nello scambio delle informazioni con l'Autorità è determinante; ma, ancor prima, sono determinanti le disposizioni previste dall'ordinamento doganale dell'Unione per il corretto svolgimento del rapporto tra parte privata e autorità doganale preposta ai controlli all'atto della presentazione della merce in dogana. I rapporti tra autorità doganale e parte privata sono ispirati al principio di buona fede, sia in ambito tributario, sia in ambito extra-tributario, per il raggiungimento di una finalità economica comune: sicurezza, rapidità e semplificazione del movimento internazionale delle merci. È fuori discussione che l'autorità doganale abbia tra i propri obiettivi anche quello di esercitare il controllo delle merci, per quanto di competenza, in funzione delle politiche unionali riguardanti il commercio complessivamente considerate, anche in collaborazione con altre autorità come nel caso di specie (cfr. art. 3, Reg. (UE), 9 ottobre 2013, n. 952, Codice doganale dell'Unione, CDU 2013). Quanto più complete ed accurate saranno le informazioni fornite dall'interessato all'autorità doganale, tanto più questa autorità sarà in grado di vagliare nel migliore dei modi se ricorrano o meno i presupposti per sospendere le operazioni di transito ed innescare l'intervento dell'Autorità competente e del sistema integrato dei controlli.