



ANASPED

la nostra voce



Federazione Nazionale Spedizionieri Doganali • info@anasped.it - www.anasped.it • Numero 1 - anno VII - Gennaio 2020

Controlli ufficiali: regole più rigorose lungo la catena agroalimentare nell'UE

Sono state stabilite norme armonizzate dell'UE per prevenire, eliminare o ridurre il livello di rischio per l'uomo, gli animali e le piante, lungo la catena agroalimentare. I controlli ufficiali, effettuati dalle autorità competenti di ciascuno Stato membro, servono a verificare se queste regole sono correttamente applicate. Le imprese e le autorità beneficiano di oneri amministrativi ridotti, processi più efficienti e controlli rafforzati. I consumatori beneficiano di una maggiore trasparenza su come vengono effettuati i controlli per garantire la sicurezza alimentare e standard elevati per la salute delle piante, la salute e il benessere degli animali. I loro interessi economici sono protetti attraverso regole rafforzate per prevenire le frodi.

Cosa sono i controlli ufficiali e perché ne abbiamo bisogno?

I controlli ufficiali consistono in controlli effettuati dalle autorità competenti nei paesi dell'UE (e dell'EFTA) per verificare che le imprese rispettino le regole della catena agroalimentare. Queste norme riguardano la sicurezza e la qualità degli alimenti e dei mangimi, nonché la salute delle piante, la salute e il benessere degli animali. Oltre agli animali, alle piante e alle merci sul mercato dell'UE, si applicano anche agli animali e ai prodotti della catena agroalimentare che entrano nell'UE da paesi terzi e che vengono esportati in paesi terzi. Il regolamento sui controlli ufficiali (OCR) fornisce una base per controlli completi basati sul rischio lungo la catena agroalimentare. Ciò consente alle autorità di indirizzare meglio i propri controlli e di collocare le proprie risorse dove sono maggiormente necessarie. In particolare, un si-



stema IT più integrato consentirà alle autorità di controllo di tenere traccia delle pratiche commerciali problematiche in modo più efficiente.

Cosa cambiano le nuove regole?

Tra le principali novità vi sono un campo di applicazione esteso anche alle piante, una maggiore trasparenza, strumenti rafforzati per combattere

le frodi alimentari e un sistema integrato di controlli alle frontiere di animali, piante, alimenti e mangimi.

L'approccio basato sul rischio è mantenuto?

Sì. Gli operatori in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione che trattano animali, piante, alimenti, mangimi, nonché determinati beni, sostanze, materiali o attrezzature sono regolati dalle nuove norme. I controlli verranno eseguiti senza preavviso, a meno che ciò non sia necessario e debitamente giustificato. La frequenza dei controlli sarà collegata ai rischi che un prodotto o processo presenta in relazione a frodi, salute, sicurezza, benessere degli animali o, in alcuni casi, l'ambiente. I fattori inclusi nella valutazione del rischio sono, ad esempio, i precedenti di conformità dell'operatore o la probabilità che i consumatori siano indotti in errore sulle proprietà, sulla qualità, sulla composizione o sul paese di provenienza dell'alimento.

Una novità importante è l'obbligo per gli Stati membri di proteggere gli informatori che forniscono informazioni sulla non conformità alle autorità competenti.

La trasparenza sarà aumentata?

In base alle nuove norme, gli Stati membri sono tenuti a garantire una maggiore trasparenza, ad esempio mediante la pubblicazione di relazioni annuali. Norme trasparenti per

il calcolo delle tasse per i controlli ufficiali garantiranno che gli Stati membri possano salvaguardare un adeguato finanziamento dei loro servizi e che gli operatori possano evitare di essere sovraccaricati.

I controlli ufficiali riguarderanno i prodotti della catena agroalimentare di paesi terzi?

Sì. Una serie comune di regole si applicherà ai controlli ufficiali effettuati su animali e merci che entrano nell'Unione e comportano un rischio per la salute, la sicurezza, il benessere degli animali (o in alcuni casi l'ambiente). La frequenza dei controlli corretta per il rischio, collegata a un sistema informatizzato modernizzato per la gestione dei dati e delle informazioni sui controlli incanalerà le risorse verso i rischi. Questo nuovo sistema sarà quindi meno oneroso per le autorità di contrasto e l'industria. I posti di controllo di frontiera designati dovranno conformarsi ai requisiti comuni per garantire controlli ufficiali efficienti e coerenti.

I prodotti acquistati online ("e-commerce") saranno coperti anche dalle nuove regole?

Sì. L'OCR si applica anche ai controlli ufficiali di animali, alimenti, piante e alcuni altri beni venduti via Internet. L'OCR offre agli Stati membri una chiara base giuridica per ordinare prodotti online senza identificarsi ("mystery shopping") e utilizzare i prodotti acquistati come campioni ufficiali. In caso di non conformità, le autorità competenti possono richiedere la modifica del contenuto o la chiusura temporanea del sito Web utilizzato dall'autore.

Le nuove norme affronteranno la frode alimentare?

Sì. La frode mina la fiducia dei consumatori, danneggia la concorrenza e può compromettere la sicurezza di alimenti e mangimi. Pertanto, le nuove norme impongono agli Stati membri di effettuare controlli ufficiali regolari e senza preavviso basati sul rischio per individuare pratiche fraudolente o ingannevoli. Ciò include la verifica della conformità alle norme di commercializzazione per i prodotti agricoli in caso di sospetta frode. Le sanzioni finanziarie per le frodi dovranno riflettere il guadagno economico atteso o una percentuale del fatturato realizzato dall'operatore fraudolento.

In che modo le nuove regole affrontano il benessere degli animali?

Il regolamento sui controlli ufficiali richiede l'istituzione di centri di riferimento dell'UE per il benessere degli animali che assistano i paesi dell'UE nei loro controlli ufficiali effettuando studi scientifici e tecnici, conducendo corsi di formazione e diffondendo risultati di ricerca e informazioni su innovazioni tecniche. Nel marzo 2018 la Commissione ha designato un primo centro di riferimento per il benessere dei suini. Nell'ottobre 2019 è stato designato un secondo Centro di riferimento, dedicato al benessere del pollame e di altri piccoli animali da allevamento. L'OCR si applica ai controlli ufficiali sulle norme in materia di benessere degli animali, ad es. in materia di trasporto, macellazione e allevamento e consente alla Commissione di adottare norme tecniche per adeguare i requisiti di controllo ufficiali alle esi-

genze specifiche del benessere degli animali, ad es. mediante l'introduzione di indicatori di benessere degli animali.

In che modo le nuove regole affrontano la salute delle piante?

Il regolamento sui controlli ufficiali garantisce controlli armonizzati per la verifica della conformità ai requisiti fitosanitari, sia alle frontiere esterne che all'interno dell'UE. Sono stati adottati atti delegati e di attuazione più specifici in vari settori. Questi includono i controlli per il rilascio del passaporto delle piante che accompagna le piante commercializzate, l'importazione e la produzione di materiale da imballaggio in legno in conformità con gli standard internazionali, i dettagli dei controlli all'importazione di materiale appena regolamentato (ad esempio frutta, verdura e fiori recisi) e requisiti più prescrittivi riguardanti l'ubicazione e infrastruttura per controlli ufficiali. Sono stati istituiti cinque laboratori di riferimento europei per la salute delle piante (insetti e acari, funghi, virus, nematodi e batteri), designati e hanno iniziato a lavorare il 1° agosto 2019.

La cooperazione e l'assistenza tra i paesi dell'UE saranno rafforzate?

Sì. L'OCR chiarisce e rafforza le norme sulla cooperazione e l'assistenza amministrativa tra i paesi dell'UE per garantire l'applicazione transfrontaliera delle norme della catena agroalimentare. Gli Stati membri sono tenuti a facilitare lo scambio di informazioni tra le autorità competenti e altre autorità esecutive come i pubblici ministeri su possibili casi di non conformità. Ciò consente una ricerca più rapida ed efficiente della non conformità transfrontaliera. Inoltre, un sistema di gestione integrato per i controlli ufficiali (IM-SOC) integrerà i sistemi informatici esistenti (e futuri), ad es. TRACES, RASFF ed Europhyt per garantire un uso ottimale dei dati, ridurre gli oneri a carico delle imprese e delle forze dell'ordine nazionali e accelerare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri.

Quando verranno applicate le nuove regole?

L'OCR entra in applicazione il 14 dicembre 2019.

Negli ultimi due anni, le nuove norme sono state gradualmente introdotte per dare ai paesi e alle imprese dell'UE il tempo di adattarsi. La data della domanda si riferisce alla maggior parte delle norme OCR e includerà ad esempio portata, definizioni, regole per le autorità competenti, finanziamento dei controlli ufficiali, assistenza amministrativa, campionamento e analisi (con alcune eccezioni per la salute delle piante) e azioni di applicazione di le autorità competenti. Inoltre, l'OCR è stato modificato e integrato con ulteriori norme specifiche, ad es. per quanto riguarda le ispezioni delle carni, i controlli fitosanitari e i controlli ufficiali su animali e merci che entrano nell'Unione. Queste regole si applicheranno, in generale, anche dal 14 dicembre 2019. Per i residui di sostanze negli alimenti e nei mangimi, il benessere degli animali e la salute delle piante, alcune regole diventeranno applicabili in seguito, ma prima della fine del 2022.

Ciro Autore



Elementi di prova dal 2020

Cessioni Intra UE

considerazioni – chiarimenti

Partiamo da una piccola premessa sulle fonti normative della UE. In sintesi l'Unione Europea si "esprime" a mezzo di atti giuridici. Questi possono essere vincolanti e/o non vincolanti (questi ultimi sono i pareri e le raccomandazioni). Tra gli atti giuridici vincolanti ricordiamo:

- Regolamenti
- Direttive
- Decisioni.

Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Una direttiva è un atto legislativo che stabilisce un obiettivo che tutti i paesi dell'UE devono realizzare. Tuttavia, spetta ai singoli paesi definire attraverso disposizioni nazionali come tali obiettivi vadano raggiunti.

La decisione è un atto obbligatorio in tutti i suoi elementi, a portata individuale, ossia vincolante solo per coloro cui è indirizzata.

Premesso ciò, appare evidente come le nuove prove legate alla dimostrazione di effettiva cessione intracomunitaria non siano "interpretabili o derogabili" ma risultano obbligatorie proprio per effetto del fatto che sono normate da un atto sovranazionale (Reg. di esecuzione 282/2011).

E' altrettanto vero che un Regolamento non è di per sé "fonte di perfezione assoluta" ma può esprimere anch'esso delle criticità e contraddizioni. E la modifica del RE 282/2011 (prove di cessione intraUE) ne è la comprova.

Siamo certi che in questo periodo tutti noi riceviamo da diverse Associazioni di Categoria il Regolamento che ci dice come dobbiamo comportarci già dal primo gennaio. Non ripercorriamo lo schema (che definirei un algoritmo più che un processo dettato dal buon senso) e vediamo come cautelarci il più possibile alla luce del fatto che alcune prove sono "tecnicamente" non producibili. Immaginiamo di effettuare una cessione intraUE con mezzi propri (prendo la bicicletta da Trieste e consegno la merce a Capodistria). Va da sé che il cedente non potrà mai fornire uno degli elementi di prova di cui alla lettera a) per mancanza di documento di trasporto e fattura emessa dallo spedizioniere (che non c'è). Al pari, qualora il trasporto fosse a cura del cessionario, quest'ultimo dovrebbe fornire al cedente dei documenti che potrebbero essere contraddittori al Regolamento 2016/679 sulla privacy (guarda caso anch'esso un regolamento, ma in questo caso "cane mangia cane"!). E' quindi inutile dilungarci sugli aspetti

di controsenso del Regolamento in questione e vediamo come, perlomeno, assecondarlo il più possibile al fine venga usata la massima ragionevolezza e proporzionalità - principi cardine della buona amministrazione - in sede di eventuale contraddittorio.

Alcuni suggerimenti

Se da un lato le vendite con condizioni di consegna "a destino" (Es. DAP – trasporto a cura del cedente) sono quelle che in qualche modo assecondano il regolamento con più facilità (è infatti più facile procurarsi copia del CMR timbrato a destino e fattura emessa dallo spedizioniere/vettore), la stessa cosa non si può dire per le vendite "EXW" ed "FCA", dove il cedente mette a disposizione la merce al compratore spossessandosi così della stessa e perdendo quindi la sua tracciabilità. Tra l'altro, quest'ultimo caso, può essere anche quello della consegna della merce ad un primo vettore che la consegna non direttamente al destinatario finale di altro Paese UE ma presso un'altra casa di spedizioni per successivo inoltra.

Il suggerimento, nei casi quindi sia il cessionario a curare il trasporto è:

- di conservare ciò che già oggi richiede l'Agenzia delle Entrate (fattura, copia intrastat, incasso corrispettivo, corrispondenza, contratti, mail etc);
- di avere cura nel farsi sottoscrivere la "dichiarazione di ricevimento merce";
- di verificare il tracking elettronico per spedizioni via corriere;
- di sensibilizzare il vettore che ritira la merce a fornirvi qualsiasi utile informazione su chi potrebbe essere il vettore effettivo che andrà in consegna presso altro paese UE (se diverso da lui e già conosciuto);
- di ottenere ogni altra utile informazione.

In conclusione:

L'entrata in vigore del Regolamento comunitario non può che rendere tutti gli attori in causa maggiormente attenti alla filiera documentale nel caso di scambi intracomunitari. D'altro canto risulta altrettanto difficoltoso (in alcuni casi impossibile) applicare il Regolamento così come adottato se non con la complicità di una maggiore apertura da parte dei nostri organi amministrativi. A tal proposito ci preme suggerire la lettura della Risposta nr.100 del 08/04/2019 a seguito di un interpellato davanti all'Agenzia delle Entrate e dove quest'ultima, ha ritenuto ancora attuali le indicazioni di cui alle risoluzioni n. 345/E/2007, n. 477/E/2008 e n. 19/E/2013, rilevando che le stesse sono conformi al nuovo articolo 45-bis, Regolamento UE 282/2011.

AMPLIATO IL TERRITORIO DOGANALE DELL'UNIONE EUROPEA



Con il 31 dicembre 2019 si conclude un'epoca: dal primo gennaio 2020 il territorio del comune di Campione d'Italia, enclave italiana in territorio elvetico e le acque nazionali del Lago di Lugano «racchiuse tra la sponda e il confine politico nel tratto fra Ponte Tresa e Porto Ceresio», secondo la descrizione contenuta nell'art. 2, comma 4, TULD, cessano di costituire territorio extradoganale italiano e dell'Unione europea, per divenire parte integrante del territorio doganale dell'Unione.

È una modifica di portata storica, che interessa la configurazione della linea doganale italiana in quanto segmento nazionale della linea di demarcazione del territorio doganale dell'Unione.

Il comune di Lavena Ponte Tresa (VA) confina con l'omonimo comune di Ponte Tresa in Svizzera, da cui è separato dal fiume Tresa, emissario del Lago di Lugano verso il Lago Maggiore. I due comuni comunicano attraverso un ponte dove è situato il varco doganale stradale. La navigazione sul lago, anche per i servizi doganali, è regolata dalla Convenzione fra la Svizzera e l'Italia per la disciplina della navigazione sul lago Maggiore e sul lago di Lugano e dal relativo Regolamento, da ultimo conclusa il 2 dicembre 1992 ed entrata in vigore mediante scambio di note il 1.6.1997.

Nel tratto del Lago di Lugano (o Lago Ceresio) compreso tra Ponte Tresa (VA) e Porto Ceresio (VA) la linea doganale correva, fino al 31 dicembre 2019, lungo la sponda italiana del lago, verosimil-

mente per motivi di opportunità dovuti alle necessità di controllare il movimento di persone e merci dalle sponde: in quel tratto, infatti, vi sono alcuni punti dove il territorio geografico dei due Stati rivieraschi è separato solo da pochi metri.

Per quanto riguarda il comune di Campione d'Italia, l'art. 1, comma 3, TULD precisava *ad abundantiam* che il confine di demarcazione del comune verso il territorio elvetico non costituisse linea doganale: la precisazione in realtà era superflua, poiché l'intero territorio comunale era, per definizione, fuori dal territorio doganale in quanto enclave italiana in territorio elvetico; dunque il confine del comune, situato in territorio elvetico, non poteva avere alcun rilievo ai fini della delimitazione del territorio doganale italiano e poi comunitario.

Dal primo gennaio 2020, come si è detto, il territorio del comune di Campione d'Italia e le acque del Lago di Lugano nel tratto sopra descritto sono divenuti parti integranti del territorio doganale dell'Unione europea, per effetto dell'art. 1 del regolamento (UE) n. 474/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019 che ha modificato l'art. 4, comma 1, CDU 2013. Il legislatore unionale ha preso atto che «le motivazioni storiche che ne giustificano l'esclusione, quali l'isolamento e gli svantaggi economici, non sono più pertinenti», pur mantenendone l'esclusione dal territorio dell'Unione europea rilevante ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.

La conseguenza di questa modifica sulla consistenza della linea doganale nel segmento di competenza italiana nei rapporti con la Svizzera è che, da una parte, la linea ora coincide anche con la linea di demarcazione del territorio del comune di Campione d'Italia verso il territorio elvetico, con abrogazione tacita della disposizione contraria contenuta nell'art. 1, comma 3, TULD; dall'altra, che nelle acque del Lago di Lugano comprese tra Ponte Tresa e Porto Ceresio la linea doganale corre lungo il confine politico tra i due Stati rivieraschi e non più lungo la sponda italiana del lago.

Niente è cambiato, invece, per la posizione del comune di Livigno(SO), il cui territorio continua a costituire territorio extradoganale italiano e dell'Unione europea ai sensi dell'art. 2, comma 4, TULD e dell'art. 4, comma 1, CDU 2013. I benefici concessi al territorio del comune di Livigno sono comunemente ricondotti, in epoca a noi vicina, alle intese stipulate tra la comunità di Livigno e l'amministrazione asburgica nel periodo dal 1825 in avanti, che culminarono nella Convenzione stipulata il 13 giugno 1857 tra l'«inclita regia intendenza delle finanze» ed il comune di Livigno con Trepalle, il cui testo può essere consultato in I. Silvestri, La franchigia di Livigno in

un documento del 1857, in Bollettino Storico Alta Valtellina, n. 3/2000, Centro Studi Storici Alta Valtellina (a cura di).

Questa convenzione, dove peraltro i benefici delle esenzioni daziarie erano concessi dietro pagamento di un canone annuo, fu di fatto ratificata nel Regno d'Italia con l. 17.7.1910, n. 516, il cui art. 1, senza citare espressamente il precedente della convenzione, dichiarò il comune di Livigno «fuori della linea doganale».

Il regolamento adottato con r.d. 14.5.1911, n. 546 ne delimitò il territorio. Il riconoscimento dell'extraterritorialità fu mantenuto nell'art. 1 della legge doganale n. 1424/1940 e, attraverso di essa, entrò nell'art. 2 TULD.

Nel territorio del comune di Livigno, confinante con la Svizzera, si prescinde dal confine politico e la linea doganale segue la delimitazione del territorio del comune di Livigno verso i comuni italiani limitrofi. Questa scelta fu storicamente determinata dalla particolare posizione geografica di questo comune ed è stata recepita anche nell'ordinamento doganale dell'Unione.

Piero Bellante
Avvocato in Verona

