



# ANASPED

## *la nostra voce*



Federazione Nazionale Spedizionieri Doganali • info@anasped.it - www.anasped.it • Numero 7 - anno X - Luglio 2023

## Accordo libero scambio UE - Nuova Zelanda

***Procedure doganali agevolate e “digital trade”, sistemi alimentari sostenibili e vantaggi per le piccole e medie imprese, energia e materie prime: un approccio moderno in un contesto precario***

### **Overview generale**

Il 9 luglio 2023, la UE e la Nuova Zelanda hanno firmato un Accordo di Libero Scambio (ALS) che il Vicepresidente esecutivo e Commissario per il Commercio, Valdis Dombrovskis, ha definito **“un accordo commerciale di nuova generazione, con la possibilità per entrambe le parti di ottenere reali vantaggi economici e ambientali”**. Il 27 giugno 2023, con la **Decisione** (UE) 2023/1323,

il Consiglio aveva autorizzato la firma dell'Accordo tra la UE e la Nuova Zelanda, a nome dell'Unione, con riserva della conclusione di tale Accordo.

Le negoziazioni dell'Accordo erano iniziate il 22 maggio 2018 ed erano terminate, con esito positivo, il 30 giugno 2022. L'accordo potrà entrare in vigore solo dopo l'approvazione del Parlamento europeo, la ratifica dell'accordo da parte della Nuova Zelanda e la notifica reci-

proca delle due parti del completamento delle rispettive procedure interne.

Come enfatizzato anche da Johan Forssell, ministro svedese della Cooperazione internazionale allo sviluppo e del commercio estero, nell'attuale contesto geopolitico mondiale, dopo la pandemia da COVID-19 e l'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, questo nuovo accordo, con un partner che condivide gli stessi principi come la Nuova Zelanda, è di fondamentale importanza tanto per la UE quanto per la strategia indo-pacifica dell'UE.

L'ALS offre grandi opportunità per le nostre imprese, i nostri **agricoltori** e i nostri **consumatori**, nonché per le controparti neozelandesi includendo, altresì, **impegni sociali e climatici** senza precedenti.



### **Un approccio di “nuova generazione”**

L'Accordo integrerà infatti il nuovo approccio dell'UE al commercio e allo sviluppo sostenibile e interesserà prettamente i settori dell'**agricoltura**, del **tessile**, del **digitale**, dell'**energia** e, per la prima volta, dell'**ambiente**.

Entrambe le parti hanno concordato impegni ambiziosi in materia di **Trade and Sustainable Development (TSD)** che coprono un'ampia gamma di questioni, basati sulla cooperazione e sul rafforzamento dell'applicazione, compresa la possibilità di sanzioni come ultima risorsa in caso di gravi violazioni dei principi fondamentali del lavoro o dell'Accordo di Parigi.

L'Accordo comprenderà, a tal fine, un capo dedicato ai sistemi alimentari sostenibili, un articolo dedicato al commercio e alla parità di genere e una disposizione specifica su commercio e ri-

forma delle sovvenzioni ai combustibili fossili. In caso di gravi violazioni dei principi fondamentali del lavoro o dell'accordo di Parigi, l'ALS prevede, in ultima istanza, come accennato, il ricorso a sanzioni secondo un approccio primo del suo genere.

Si prevede che, una volta entrato in vigore, l'Accordo possa contribuire a una **crescita del commercio bilaterale fino al 30%**, mentre le esportazioni annuali della UE potrebbero aumentare fino a **4,5 miliardi di Euro**.

Già dal primo anno della sua applicazione, l'Accordo può comportare un **taglio dei dazi** a carico delle imprese dell'UE pari a circa **140 milioni di Euro l'anno**.

### **La struttura delle regole di origine**

Il modello applicativo delle regole di origine riprende sostanzialmente la struttura dei più recenti accordi di libero scambio del tipo in argomento (si vedano, ad esempio, il c.d. Accordo Brexit, il JEFTA o le Regole “transitorie” PEM).

La UE e la Nuova Zelanda hanno concordato regole di origine che garantiscono che i prodotti che sono stati trasformati in modo significativo in una delle Parti potranno beneficiare delle preferenze tariffarie dell'accordo prevedendo che la documentazione sull'origine si fondi sui più recenti standard basati sull'autocertificazione da parte delle imprese per rendere l'utilizzo dell'accordo il più semplice possibile, soprattutto per le piccole e medie imprese.

Il testo delle norme di origine, pubblicato dopo i negoziati, rivela alcuni punti di interesse tra cui:

■ La possibilità di utilizzare il metodo della segregazione contabile per materiali e prodotti fungibili alla condizione che ciò venga applicato in conformità con un metodo di gestione delle scorte secondo i principi contabili generalmente accettati nella Parte in cui viene utilizzato il metodo di separazione contabile. In tal senso, il metodo di **segregazione contabile** deve essere qualsiasi metodo che garantisca che in qualsiasi momento non vi siano più prodotti che ricevono il carattere originario di quanti ne riceverebbero se i materiali o i prodotti fossero fisicamente separati.



■ Il principio di **“non alterazione”**

secondo cui un prodotto originario dichiarato per uso domestico nella Parte importatrice non deve, dopo l'esportazione e prima di essere dichiarato per uso domestico, essere stato alterato, trasformato in alcun modo o sottoposto a operazioni diverse dalla conservazione in buono stato o dall'aggiunta o apposizione di marchi, etichette, sigilli o qualsiasi altra documentazione per garantire la conformità ai requisiti specifici della Parte importatrice. L'articolo in parola prevede, in ogni caso, la possibilità di frazionamento delle partite in un Paese terzo a condizione che tali partite non vengano sdoganate in tale Paese terzo.

■ La certificazione dell'origine preferenziale attraverso la **“attestazione di origine”** rilasciata dall'esportatore di un prodotto sulla base di informazioni che dimostrano che il prodotto è originario, comprese, se del caso, informazioni sul

carattere originario dei materiali utilizzati nella produzione del prodotto. L'esportatore è responsabile della correttezza dell'attestazione di origine e delle informazioni fornite. L'Accordo precisa, inoltre, che l'autorità doganale della Parte importatrice non dovrebbe respingere una richiesta di trattamento tariffario preferenziale a causa di errori o discrepanze di lieve entità nell'attestazione di origine.

In tal senso, la modalità di certificazione dell'origine preferenziale prevista dall'Accordo sarà costituita dal sistema degli esportatori registrati **“REX”** e, in linea con l'approccio **“customs and trade facilitation”** e **“digi-**

**tal trade”**, nonché in continuità con i più recenti accordi di libero scambio, non è prevista la possibilità di dichiarare l'origine preferenziale attraverso certificati rilasciati dalle Autorità doganali quali, ad esempio, il documento EUR 1.

■ Oltre alla attestazione di origine, è prevista altresì la possibilità di utilizzare l'istituto della **“conoscenza dell'importatore”** tale per cui un importatore può richiedere l'applicazione di un trattamento preferenziale sulla base di informazioni che dimostrano che il prodotto è originario secondo le regole previste dall'Accordo.

■ Tra le regole di origine preferenziale è interessante segnalare la previsione contenuta nella definizione di **“VNM”**<sup>(1)</sup> tale per cui se il valore dei materiali non originari non è noto e non può essere accertato, si utilizza il primo prezzo accertabile pagato per i materiali non originari nell'Unione o in Nuova Ze-

1) *Value of non-originating materials*, ossia il valore dei materiali non originari utilizzati nella produzione del prodotto, ovvero il suo valore in dogana al momento dell'importazione, compresi il trasporto, l'assicurazione, se del caso, l'imballaggio e tutti gli altri costi sostenuti per il trasporto dei materiali al porto d'importazione della Parte in cui si trova il produttore del prodotto.



landa. Inoltre, la previsione aggiunge che il valore dei materiali non originari utilizzati nella produzione del prodotto può altresì essere calcolato sulla base della formula del **costo medio ponderato** o di un altro metodo di valutazione delle scorte secondo i principi contabili generalmente accettati nella Parte.

### **La crucialità della pianificazione doganale e del ruolo del Doganalista**

Appare evidente come il panorama economico, politico e sociale attuale si caratterizzi sempre di più dalla interdipendenza dei diversi Paesi e delle loro imprese su dimensione mondiale. Ciò ha portato la dottrina economica internazionale a definire la **globalizzazione** come la “terza rivoluzione industriale”.

In tale contesto, le imprese hanno ridisegnato le proprie **supply value chain** considerando, da un lato, i potenziali vantaggi della delocalizzazione in mercati esteri dove il costo della manodopera o delle materie prime potesse portare a condizioni di maggiore efficienza produttiva senza compromettere la efficacia del prodotto finito e, dall’altro, la possibilità di affacciarsi in mercati oltre i confini nazionali in modo consolidato all’interno del proprio modello di business. Basti pensare alle cosiddette imprese “**born global**”, il cui sistema di offerta viene da subito concepito per un mercato internazionale e proposto contemporaneamente in più Paesi.

Tale dimensione internazionale dei processi, se da un lato può comportare una migliore efficienza e/o efficacia dei processi, dall’altro impone una attenta analisi delle questioni doganali collegate allo scambio internazionale di beni e servizi. Proprio in tal senso, in sede di incontro WTO, si è detto che «**la competitività delle imprese e la loro crescita non sono più determinate soltanto dall’attrattività**

**dei prodotti, ma – in maniera sempre più crescente – dalla corretta pianificazione dei tempi, dei costi e delle procedure doganali adottate**», in linea con la filosofia del Legislatore unionale che individua nelle Dogane «**una funzione di guida nella catena logistica [che le rende], nella loro attività di monitoraggio e gestione del commercio internazionale, un catalizzatore della competitività dei paesi e delle società**» (Considerando n. 16 CDU).

Proprio in forza della sua **portata a 360°** nella definizione del **piano strategico aziendale**, l’attività di **pianificazione doganale** è stata definita come una attività **progettuale, continuativa, propositiva e multidisciplinare** (F. VI-SMARA, *La pianificazione doganale e il ruolo dei doganalisti*, in *Il Doganalista*, n. 6, 2015, pp. 15 ss).

Se quindi è vero che la completa integrazione della analisi di pianificazione doganale nello schema decisionale del complesso aziendale richieda investimenti in termini, tra gli altri, di un **sistema informatico analitico** che permetta una gestione dei dati “doganali” in modo corretto, completo e tracciabile, è altresì vero che tale modello aziendale risulterebbe decisamente **premiante** sotto il profilo della pianificazione, gestione e **ottimizzazione delle performance** aziendali in virtù delle potenzialità che gli istituti di diritto doganale offrono in tal senso.

...e quale figura professionale, se non quella del **Doganalista**, potrebbe garantire un così ampio ventaglio di conoscenze e competenze, dagli aspetti strategici a quelli operativi, per accompagnare le imprese, grandi, medie o piccole, in queste **sfide** dettate da un mercato *senza confini* ma che vede proprio *nei confini* un momento di cruciale importanza?



Gianluca Sigismondi  
AnaspeDoganaGiovani

# Semplificazioni e regimi speciali?

## Sì, ma solo con rappresentanza diretta



**U**n tema che da sempre affascina la categoria e accende il dibattito è quello riguardante la rappresentanza ed in particolare la rappresentanza in dogana.

Istituto che nasce nel diritto privato ed in virtù del quale ad un soggetto (rappresentante) è attribuito un apposito potere di sostituirsi ad un altro soggetto (rappresentato) nel compimento di attività giuridica per conto di quest'ultimo, la figura del rappresentante doganale è definita nel CDU all'art. 5.6 mentre la rappresentanza in dogana trova il suo spazio nel Titolo I.

Sono gli articoli 18 e 19 CDU a stabilire la facoltà per chiunque di avvalersi di un rappresentante per le attività inerenti alle operazioni doganali, il requisito dello stabilimento nel territorio UE del rappresentante e la prova della rappresentanza nei rapporti con le autorità doganali.

L'articolo 18 CDU mette in luce, inoltre, le due modalità con cui la stessa può essere

esercitata, vale a dire diretta ed indiretta. Nel primo caso, com'è noto, il rappresentante agisce in nome e per conto del rappresentato, mentre nel secondo il rappresentante opera a nome proprio.

I due tipi di rappresentanza, in altre parole, si distinguono dal punto di vista del soggetto che assume il ruolo di dichiarante, definito dalla normativa come la persona che presenta a nome proprio ovvero la persona in nome della quale è effettuata la presentazione della dichiarazione in dogana (art. 5.15 CDU).

La figura del dichiarante e la differenza fra i due tipi di rappresentanza sono state, da sempre, oggetto di studio sotto il profilo tributario.

Numerosi sono, ad esempio, i contributi dedicati al rappresentante indiretto, debitore dell'obbligazione doganale e responsabile in solido con il rappresentato. Allo stesso modo, molte pagine hanno trattato il rapporto fra rappresentanza e sanzioni amministrative tributarie, senza dimenticare l'esimente dell'autore mediato ed il tema della diligenza professionale, argomenti al cui sviluppo ha contribuito anche ADM con importanti documenti di prassi.

La giurisprudenza, poi, soprattutto negli ultimi anni, si è pronunciata su contenziosi riguardanti il rapporto fra rappresentanza in dogana ed IVA all'importazione, chiarendo come per tale tributo il rappresentante non possa essere debitore, nemmeno se indiretto.

La figura del dichiarante e la differenza fra rappresentanza diretta ed indiretta rilevano, tuttavia, anche in un ambito ancora inesplorato e che riguarda il mondo delle semplificazioni e dei regimi speciali.

Ad oggi, infatti, sembrano esserci "solo" due documenti TAXUD ad approfondire la questione, affermando che la rappresentanza diretta è l'unica possibile in caso di procedure semplificate e di certi regimi speciali quali uso finale, perfezionamento attivo e passivo, ammissione temporanea e deposito doganale privato.

Ma come? Niente rappresentanza indiretta in questi casi? Quali sono le riflessioni della DG TAXUD?

### **Semplificazioni e regimi speciali: quali particolarità?**

Strumenti previsti rispettivamente dal Titolo V e dal Titolo VII del CDU, semplificazioni e regimi speciali



offrono agli operatori straordinarie agevolazioni nella dichiarazione in dogana e nella circolazione internazionale delle merci. Si basano, contrariamente alle procedure ordinarie e ai regimi definitivi, su autorizzazioni, vale a dire decisioni favorevoli prese dall'autorità doganale competente su richiesta dell'interessato e che attribuiscono a quest'ultimo, in quanto titolare dell'autorizzazione, diritti e conseguenti obblighi particolari, previa verifica del rispetto di determinate condizioni.

E sarebbe proprio l'esistenza a monte di un'autorizzazione, e di diritti ed obblighi specifici ad essa correlati, a rendere necessaria la presentazione della dichiarazione in dogana a nome dell'interessato, secondo la chiave di lettura dell'art. 170.1 CDU, fornita dalla DG TAXUD, per la parte in cui il legislatore unionale afferma che "qualora l'accettazione di una dichiarazione in dogana implichi obblighi particolari per una determinata persona, tale dichiarazione è presentata da tale persona o dal suo rappresentante".

L'interessato, in altre parole, in caso di semplificazioni e di certi regimi speciali dovrebbe essere il dichiarante, ruolo che può conservare solo operando in nome proprio o avvalendosi di un rappresentante diretto.

### **Un esempio pratico applicato al mondo delle semplificazioni?**

Pensiamo all'utilizzo regolare della dichiarazione semplificata in dogana, di cui all'articolo 166 CDU. Al titolare dell'autorizzazione è consentito vincolare la merce ad un qualsiasi regime doganale in modo più "snello", provvisoriamente senza alcuni dati o documenti previsti dagli articoli 162 e 163 CDU, con l'obbligo particolare di presentare una dichiarazione complementare entro un certo termine (art. 167.1 CDU). Il tutto previa verifica da parte dell'autorità doganale competente, in fase di rilascio della decisione favorevole, del rispetto dei requisiti soggettivi di affidabilità, previsti dall'articolo 145 RD CDU, da parte dell'interessato.



Come potrebbe funzionare correttamente una dichiarazione semplificata in cui figuri un dichiarante diverso (i.e. il rappresentante indiretto) rispetto alla persona verificata ed autorizzata? La dichiarazione semplificata risulterebbe scollegata dalla decisione favorevole che permette il suo utilizzo sistematico.

### **E che dire dei regimi speciali?**

Analoghe considerazioni e conclusioni vengono applicate dalla DG TAXUD a uso finale, perfezionamenti, ammissione temporanea e deposito doganale privato.

Non solo. Nel mondo dei regimi speciali è imprescindibile identificare il titolare del regime, figura che il codice definisce, sovrapponendola parzialmente alla nozione di dichiarante, come "la persona che presenta, o per conto della quale è presentata, la dichiarazione in dogana" (art. 5.35 lettera a CDU).

Titolare del regime, dell'autorizzazione e dichiarante devono essere la stessa persona nei regimi citati, sostiene la DG TAXUD. Se il titolare del regime ed il dichiarante fossero diversi rispetto al titolare dell'autorizzazione, cosa che accadrebbe con la rappresentanza indiretta, si otterrebbe lo stesso risultato già visto per le semplificazioni: il dichiarante (e in questo caso titolare del regime) eserciterebbe diritti ed avrebbe obblighi che l'autorizzazione a monte attribuisce ad un altro soggetto.

### **Rappresentanza indiretta che sembrerebbe, dunque, esclusa per vari regimi fra i quali anche il deposito doganale privato. E per il deposito doganale pubblico?**

Nel regime di deposito doganale l'autorizzazione di cui all'articolo 211 CDU riguarda la gestione delle strutture e dei locali per lo stoccaggio di merci senza dazi e senza misure di politica commerciale. Il titolare dell'autorizzazione è, quindi, il gestore del magazzino.

Solo quest'ultimo, nel deposito doganale privato, può fruire dei locali e custodirvi merci non UE in sospensione daziaria, vincolandole al regime mediante una dichiarazione H2 (equivalente all'ormai scomparso DAU/IM7), con la conseguente e necessaria sovrapposizione già vista fra titolare dell'autorizzazione, titolare del regime e dichiarante.

Ciò non avviene, invece, nel deposito doganale pubblico. In questo caso, infatti, le strutture ed i locali autorizzati sono "utilizzabili da qualsiasi persona per il magazzinaggio doganale di merci" (art. 240 CDU). Chiunque può, quindi, introdurre beni nel deposito vincolandoli al regime con l'apposita dichiarazione doganale.

Ne discende che, nel deposito doganale pubblico, il titolare dell'autorizzazione può essere diverso rispetto al titolare del regime e al dichiarante e che, quindi, anche la rappresentanza indiretta è possibile.

Le riflessioni della DG TAXUD forse sorprendono. Tanto le dichiarazioni H, pensiamo ad esempio ad un uso finale (H1), ad un perfezionamento attivo (H4) o ad un'ammissione temporanea (H3), quanto i DAU/EX (immaginiamo un perfezionamento passivo), al momento, passano con qualsiasi tipo di rappresentanza.

Non solo. La normativa doganale prevede che alcuni regimi speciali possano essere utilizzati da una persona non stabilita in UE. Pensiamo, ad esempio, al perfezionamento attivo e all'uso finale (art. 161 RD CDU) o all'ammissione temporanea (art. 250.2 lettera c CDU).

La doverosa sovrapposizione fra titolare dell'autorizzazione, del regime e dichiarante nei regimi speciali commentati, affermata dalla DG TAXUD e possibile grazie alla rappresentanza diretta, entra forse in relazione con la circolare ADM 40/2021 riguardante la necessaria rappresentanza indiretta in caso di importatore non stabilito?

Il CDU ed i regolamenti ad esso correlati, a fronte di una "chiara" nozione di esportatore, non definiscono l'importatore, limitandosi a nominarlo fra i data element di cui all'Allegato B RD CDU (d.e. 13 04 000 000) come la "parte che presenta una dichiarazione d'importazione o per conto della quale viene presentata una dichiarazione d'importazione".

La dichiarazione in dogana è l'atto con cui una persona manifesta la volontà di vincolare le merci ad un determinato regime doganale e, fra i regimi contemplati dal CDU, non esiste quello dell'importazione.

Quale significato attribuire, quindi, a "dichiarazione d'importazione"? Limitarlo all'immissione in libera pratica? Non è forse più corretto estenderlo a tutti i regimi che comportano l'introduzione di merce nel territorio doganale dell'UE e, quindi, anche ai regimi speciali in commento? E, nel caso sia da privilegiare quest'ultima interpretazione, come si potrebbero conciliare i documenti della DG TAXUD con la circolare ADM?



Elena Di Benedetto  
AnaspeDoganaGiovani

*Save the Date*  
YOU'RE INVITED

**Pisa 15 Settembre 2023**

**WORKSHOP**

**EurTradeNet - Confiad - Anasped**

***"Riforma el Codice Doganale dell'Unione"***

**HOTEL TOWER PLAZA PISA - ORE 10:00**

**Via Caduti del Lavoro, 46 - 56122 PISA**

**Segreteria organizzativa: [info@anasped.it](mailto:info@anasped.it) - 328 187 35 98**