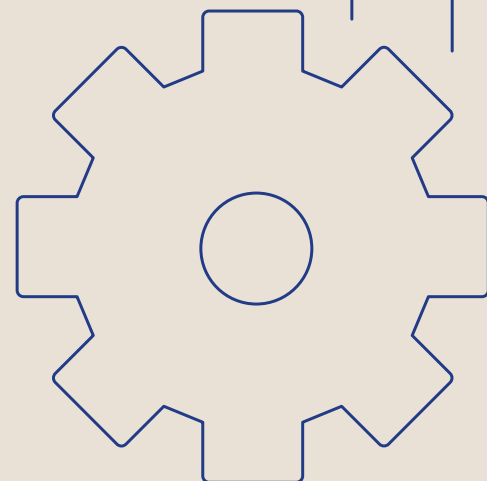


UN NUOVO IMPIANTO CODICISTICO DOGANALE

di Fulvio Liberatore — Team Ricerca Easyfrontier Technologies



Dopo un lungo periodo di sviluppo caratterizzato, tra l'altro, dalla pubblicazione del rapporto finale dell'High-Level Wise Persons Group sul futuro dell'unione doganale (Putting more union in the european customs), dall'adozione del Plan of Action della Commissione europea a seguito delle conclusioni raggiunte dal Joint Research Center – Future of Customs e dalla consultazione pubblica chiusa il 14 settembre, il 17 maggio scorso, la Commissione europea ha divulgato il testo della propria proposta di un nuovo Codice Doganale dell'Unione. La proposta si basa su un profondo ripensamento dell'intera legislazione doganale. Una vera e propria ridefinizione del ruolo delle dogane e delle regole del gioco per tutti gli attori che intervengono nel commercio transfrontaliero, attraverso strumenti che rafforzano e mettono in pratica la visione condivisa di un'unica dogana per l'Unione.

Il testo normativo del Codice Doganale dell'Unione, è accompagnato dalla Comunicazione della Commissione e dal report e dal sommario sull'Impact Assessment che approfondisce le motivazioni e l'orientamento della proposta stessa. È inoltre integrato da due ulteriori proposte legislative, l'una in materia di IVA per le vendite a distanza e l'altra volta a modificare le regole di uso e applicazione della Nomenclatura Combinata (quest'ultima destinata a riorganizzare misure e metodi per l'applicazione dei dazi da imporre sulle vendite di valore inferiore a 150 euro, attualmente esenti proprio da dazio).

Trattandosi di una vera e propria ristrutturazione dell'unione doganale, il processo di trasformazione della proposta della Commissione in Regolamento attraverserà diverse fasi: a partire dal feedback fornito dagli stakeholder e dai cittadini, che si concluderà, secondo l'attuale timeline, il 27 luglio 2023, per giungere all'approvazione del testo finale da parte del Parlamento e del Consiglio dell'Unione, prevista per la fine dell'estate o l'inizio dell'autunno 2023.

Successivamente, la Commissione dovrà, esercitando le diverse deleghe previste dal testo, allestire i regolamenti delegati e di esecuzione necessari affinché il nuovo Codice possa diventare concretamente operativo. I testi attualmente disponibili potrebbero quindi subire modifiche anche molto significative. Tuttavia, l'approccio sistemico, con le sue conseguenze principali in termini di istituti innovativi (come l'EU Customs Data Hub e l'EU Customs Authority, cui accenneremo a seguire), dovrebbe rimanere invariato. Ciò, anche grazie al fatto che la proposta è stata già discussa approfonditamente e congiuntamente dai servizi della Commissione e dalle autorità doganali degli Stati membri le quali hanno, quasi unanimemente, dato il loro consenso.

La proposta di Codice si struttura in 15 titoli e 265 articoli che seguono principi e logiche significativamente differenti rispetto al Codice Doganale attualmente in vigore (Reg. (UE) 952/2013), composto da 11 titoli e 288 articoli. Alcuni istituti, soprattutto in funzione del loro stretto lega-

me con le regole del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade della WTO) e della Revised Kyoto Convention della WCO (World Customs Organization) sono restati invariati: l'origine delle merci, i regimi doganali, le garanzie e le obbligazioni, il valore in dogana, devono seguire cicli di revisione e riforma da adottarsi, se del caso, a livello globale. Di grande aiuto, per orientarsi nella diversa mappatura adottata dalla proposta, è la tabella di correlazione tra gli articoli attuali e quelli futuri, riportata in Allegato alla proposta medesima.

Un impianto codistico per il commercio internazionale

L'obiettivo di tale ristrutturazione dell'impianto codistico è quello di garantire una lettura più coerente con le ormai mutate dinamiche del commercio internazionale: ruolo e attività delle autorità doganali ad esse devono rispondere efficacemente, garantendo fluidità dei traffici ma anche adeguata protezione di persone, ambiente ed economia. Gli elementi più significativi della proposta si collegano, infatti, ad un approccio orientato alla valorizzazione del rapporto tra operatori e autorità doganali, da un lato e alla uniformità, trasparenza ed efficacia dei controlli, dall'altro:

- un'ampia estensione delle semplificazioni doganali, specialmente per coloro che otterranno lo status di Trust and Check Trader. Tale status si sovrapporrà parzialmente all'AEO per le semplificazioni doganali (AEO-C) e offrirà benefici ancor più significativi. Già da alcuni anni le autorità doganali degli

stati membri avevano rilevato la necessità di autorizzazioni AEO più ampie, con benefici evidenti sia per gli operatori sia per le dogane, pur a fronte di requisiti più elevati (sotto la denominazione di AEO+ o AEO plus, alcune soluzioni sono già state adottate, sia pur nel quadro normativo attuale, a livello nazionale). I Trust and Check Trader saranno assoggettati a controlli non più concentrati sulle singole transazioni, ma basati su un approccio sistemico, volto ad interpretare i flussi commerciali e la loro motivazione economica (eliminando, per coloro che otterranno tale status, la necessità di presentare dichiarazioni doganali per qualsivoglia regime a fronte di una condivisione sistematica dei propri dati con le autorità doganali e con le altre autorità competenti in materia di traffico internazionale).

- l'unificazione dei sistemi informativi doganali, attualmente implementati in forme talora molto diverse nei 27 stati membri, attraverso l'introduzione del "EU Customs Data Hub". Tale sistema, unico a livello unionale, costituirà una vera e propria piattaforma, da utilizzarsi oltre che per i controlli e l'acquisizione di dati e informazioni a vasto raggio, anche per un dialogo tra operatori economici e autorità doganali molto più integrato rispetto all'attuale Trader Portal, consentendo, tra l'altro, un'analisi dei rischi più efficace e uniforme in tutta l'Unione.

- il superamento delle differenze interpretative e applicative delle norme doganali dell'Unione, tramite la creazione di una EU Customs Authority. Essa avrà un ruolo di rilievo nel governo condiviso delle modalità di applicazione delle nor-

native doganali in tutta l'Unione e gestirà direttamente lo EU Customs Data Hub.

- la ridefinizione delle regole per il commercio elettronico transfrontaliero, in particolare per le spedizioni di modico valore nell'e-commerce B2C, con l'obiettivo di evitare una concorrenza di fatto iniqua da parte dei grandi e piccoli player dell'e-commerce nei confronti del commercio interno tradizionale. L'eliminazione della soglia dei 150 euro sotto la quale, attualmente, gli acquisti di merci non unionali non sono soggetti a dazio eviterà una significativa perdita di entrate per l'Unione. Eviterà anche l'aggressione al mercato unico interno da parte degli operatori che, entrando in contatto diretto con i consumatori e grazie ai volumi cresciuti enormemente negli ultimi anni delle transazioni B2C (parliamo di più di 800 milioni di dichiarazioni relative a merci di valore inferiore a tale soglia nel solo 2022) finiscono per rendere sottocompetitiva l'offerta dei prodotti unionali.

Grande cura da parte della Commissione è stata posta nell'evitare che la proposta non si trovi ad essere in conflitto con la riforma dell'IVA unionale (ViDA - Vat in the digital age), destinata a sua volta ad avere grande impatto nel commercio unionale.

Cosa ci attende?

L'adozione del futuro codice doganale dell'Unione europea avrà un impatto tutt'altro che trascurabile sul nostro settore. La proposta sottolinea la necessità che le dogane volgano la loro attenzione, assai più di quanto già, peraltro, avviene

adesso, verso i controlli non tariffari, vale a dire quelli legati alla conformità dei prodotti alle diverse direttive, limitazioni e tariffe aggiuntive previste dalla normativa unionale, sia per l'attuazione del Green Deal, sia per la necessità di mettere a disposizione del mercato dell'Unione prodotti sicuri e non dannosi in nessuna forma. In tal senso, distinguendo in modo graduale tra operatori corretti e competitor sleali o non perfettamente conformi, il nuovo Codice prevede, da un lato, semplificazioni ancor più formidabili (e molto facilmente accessibili, come ricordato più volte, per le imprese associate anche a partire dalla normativa attuale) e dall'altro controlli più intensi e assistiti da soluzioni tecnologiche innovative. Le garanzie che il nuovo Codice mette in campo a tutela di un mercato interno libero dall'aggressione impropria verso i consumatori finali o pseudo tali. Pensiamo alle vendite di beni destinati ad entrare come tali nelle mani degli utenti finali, venduti a prezzi ultraribassati nei diversi marketplace, proprio grazie all'esenzione da dazi e alla scarsità dei controlli in materia di conformità). Sono da considerarsi preziose e volte ad offrire opportunità crescenti per i produttori della meccanica unionale.

Resta aperta e, forse, non risolvibile una grande preoccupazione. Pur ammettendo che i tempi previsti per l'adozione della nuova normativa vengano integralmente rispettati, si parla di una timeline a dir poco deludente: la prima applicazione concreta delle nuove disposizioni è prevista per il 2028. L'utilizzo dello EU Customs Data Hub da parte degli operatori economici dovrebbe iniziare dal 2032 e l'applicazione integrale nel nuovo Codice partirebbe dal 2038. Tempi troppo lunghi per adeguarsi a quella che è, già oggi, una diversa configurazione del commercio internazionale e che nel 2038 potrebbe essere ulteriormente e completamente mutata. □

Le tecnologie di gestione dell'informazione già oggi indirizzano e, talora, gestiscono in maniera autonoma processi quali l'acquisizione di dati, la valutazione dei rischi, la segnalazione di anomalie, l'individuazione di attività illecite, la facilitazione nei pagamenti transfrontalieri e molto altro. Tutte attività e processi che, fino a pochissimi anni fa, richiedevano competenze umane

L'utilizzo dello EU Customs Data Hub da parte degli operatori economici dovrebbe iniziare dal 2032 e l'applicazione integrale nel nuovo Codice partirebbe dal 2038. Tempi troppo lunghi per adeguarsi a quella che è, già oggi, una diversa configurazione del commercio internazionale e che nel 2038 potrebbe essere ulteriormente e completamente mutata

Il nuovo Codice Doganale dell'Unione

Timeline

Proposta della Commissione	17 maggio 2023	
Consultazione degli stakeholder	fino a Luglio/Agosto 2023	
Approvazione da parte del Parlamento e del Consiglio	Agosto/Ottobre 2023	
Entrata in vigore	20 giorni dopo la pubblicazione in GUUE	
Applicazione	Generale	2027
	Autorità doganale UE	1 gennaio 2028
	EU Customs Data Hub	
	Solo per e-commerce	1 marzo 2028
	Per gli altri operatori	1 marzo 2032
	Pienamente operativo	1 gennaio 2038
	Eliminazione soglia esenzione dazi per beni fino a 150 €	1 marzo 2028
	Trattamento tariffario semplificato per e-commerce	1 marzo 2028
	Trust&Check Traders	2027
	Utilizzo del EU Customs Data Hub	1 gennaio 2032

I numeri dell'explanatory memorandum (preMESSO alla proposta di riforma)

Riduzione dei costi (savings)	Semplificazione delle procedure ed eliminazione delle dichiarazioni doganali	1,6 miliardi di euro l'anno
	Centralizzazione dei servizi IT (EU Customs Data Hub)	Da 194 milioni a 2,3 miliardi di euro l'anno
Maggiori entrate	Rimozione della soglia di esenzione dai dazi per beni fino a 150 €	Da 750 milioni a 1 miliardo di euro l'anno
Maggiori uscite	Costo complessivo della riforma a partire dal 2027	1,855 miliardi (approssimativamente)
Dichiarazioni H7 (import beni di valore inferiore a 150€) - Anno 2022	Numero	890 milioni
	% (su numero totale delle dichiarazioni di import)	73%
	% (sul valore totale delle dichiarazioni di import)	0,5%