

# Il Codice doganale dell'Unione

## Novità e semplificazioni per le aziende

autore: Marina Zanga

versione del 23 maggio 2016

Dal 1° maggio 2016 sono in vigore nuove norme doganali che hanno l'obiettivo di semplificare la vita delle imprese che operano nell'Unione europea e di tutelare meglio i consumatori contro prodotti illegali e contraffatti.

Il nuovo Codice doganale dell'Unione (CDU) rappresenta un importante rinnovamento della legislazione doganale dell'UE, entrata in vigore nel 1992.

Le nuove norme puntano a:

- consentire agli operatori di espletare le procedure doganali in modo più semplice e più rapido, nonché di mettere i prodotti a disposizione dei consumatori in modo più rapido ed economico;
- tutelare meglio i consumatori contro i prodotti illegali che non rispettano i requisiti europei in materia di ambiente, salute e sicurezza;
- migliorare la cooperazione fra amministrazioni doganali con l'aiuto dei nuovi sistemi informatici.

### BOX – Il nuovo quadro normativo doganale



Consultabile nella sezione “Nuovo Codice Doganale dell’Unione – CDU” del sito internet dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli <https://goo.gl/0bnH6O>.

L'impianto normativo generale si articola in quattro regolamenti UE:

- Nuovo Codice Doganale dell'Unione (CDU) Reg. n. 952/2013;
- Regolamento delegato del CDU (RD) n. 2446/2015;
- Regolamento di esecuzione del CDU (RE) n. 2447/2015;
- Regolamento delegato transitorio del CDU (RDT) n. 341/2016.

Dal 1° maggio 2016 sono abrogati il Codice Doganale Comunitario (Reg. Cee 2913/1992), le Disposizioni di applicazione (Reg. Cee 2454/1993) e il Reg. Ce 1207/2001.

Il CDU semplifica procedure e norme doganali per rendere più efficienti le transazioni doganali e completa la transizione verso un ambiente doganale interoperabile, totalmente elettronico e senza carta. Questo obiettivo sarà raggiunto entro la fine del 2020, termine entro il quale il CDU dovrebbe essere pienamente attuato. Durante il periodo di transizione, le nuove norme sono applicate utilizzando i sistemi informatici esistenti nei singoli Stati membri.

Le nuove semplificazioni sono basate sulla digitalizzazione del dialogo tra impresa e dogana e mirano sia a ridurre i tempi di sdoganamento sia a fornire all'utenza la tracciabilità dell'intero ciclo

di import/export e dello svolgimento dei controlli connessi, inclusi i tempi di svincolo delle merci. In particolare sono previsti:

- semplificazione degli adempimenti;
- creazione di un ambiente *paperless*;
- invio e conservazione dei documenti telematici;
- concetto di sportello unico *single-window* e *one-stop-shop*;
- *partnership* tra operatori e dogane.

Molte novità procedurali hanno un impatto diretto sui dichiaranti in dogana, siano essi spedizionieri doganali, Centri di Assistenza Doganale (CAD) o soggetti certificati AEO.

Vi sono invece numerose novità che hanno un impatto diretto per tutte le aziende che esportano/importano beni verso/da paesi extraUe.

Di seguito si elencano alcune delle novità e delle semplificazioni previste dalla nuova normativa doganale.

#### **A. Diritti e garanzie per gli operatori**

##### **Il diritto ad essere ascoltati e i termini di adozione delle decisioni sulla normativa doganale**

Il CDU uniforma e dettaglia la procedura di adozione delle decisioni da parte della dogana su richiesta di parte (es. istanze di autorizzazione, revisione dell'accertamento, ecc.) o d'ufficio.

Viene regolamentato a livello unionale il "diritto ad essere ascoltati" che tutela il destinatario in caso di decisione sfavorevole, compresa la sospensione, la revoca o l'annullamento dei provvedimenti già adottati.

Sono previste deroghe a questo diritto di essere ascoltati solo in casi specificamente individuati (art. 22, par. 6, secondo periodo CDU) tra i quali figurano il rilascio di ITV e IVO, in caso di minacce alla salute e sicurezza, se viene pregiudicata l'attività di contrasto della frode, ecc.

Le decisioni relative all'applicazione della normativa doganale sono valide nell'intero territorio doganale della UE, salvo casi in cui l'effetto è limitato ad uno o più Stati membri.

##### **BOX – Il diritto ad essere ascoltati: riferimenti normativi unionali e nazionali**

Il diritto ad essere ascoltati è previsto dagli artt. 22-37 CDU, artt. 8-22 RD, artt. 8-23 RE, artt. 2-4 RDT).

Nasce dalla giurisprudenza dell'UE: sentenza della Corte di Giustizia C-349/07 del 2008 - Sopropè. E' previsto dall'art. 41, lett. a) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Ha già trovato applicazione a livello nazionale:

- in materia di controlli e accertamento doganale: art. 11 del D.lgs n. 374/1990 e art. 12 della Legge n. 212/2000 (Statuto dei diritti del contribuente);
- in materia di procedimento amministrativo generale: art. 10 della Legge n. 241/1990.

Anche la tempistica entro cui le decisioni devono essere adottate dalle dogane è regolamentata dal nuovo CDU ed è uniforme per tutta l'UE, fatte salve specifiche disposizioni per alcuni provvedimenti e situazioni (art. 171 RD):

- accettazione dell'istanza (entro 30 giorni dalla richiesta);
- eventuale integrazione istruttoria (riscontro a cura del destinatario della decisione entro 30 giorni dalla richiesta dell'autorità doganale);
- emissione della decisione (entro 120 giorni dall'accettazione della richiesta o più lungo termine da computarsi in relazione all'eventuale integrazione dell'istruttoria);
- eventuale motivata proroga del termine per l'adozione della decisione (30 giorni).

Diversamente dalla normativa nazionale, la disciplina unionale non prevede il silenzio-assenso, poiché l'amministrazione doganale è sempre tenuta ad adottare un provvedimento formale a seguito di richiesta dell'interessato.

### **Le sanzioni doganali, il diritto di ricorso, la conservazione di documenti e di altre informazioni**

Nel CDU sono enunciate disposizioni di principio per l'applicazione delle sanzioni amministrative, che possono prevedere una sanzione pecuniaria e la revoca/sospensione/modifica di qualsiasi autorizzazione posseduta dall'interessato. Questi principi si rifanno a quanto stabilito dalla giurisprudenza unionale in materia di sanzioni, che devono essere effettive, proporzionali e dissuasive. Resta quindi applicabile l'impianto sanzionatorio amministrativo nazionale, sia per tipologia di sanzioni che per entità.

Viene previsto, in via generalizzata, il diritto di ricorrere avverso le decisioni adottate dall'autorità doganale o avverso il silenzio in caso di mancata adozione della decisione nei termini. Resta confermato che il ricorso non sospende l'esecuzione della decisione così come la possibilità, in presenza di determinate condizioni (incompatibilità della decisione con la normativa doganale o possibile danno irreparabile per l'interessato), di concedere la sospensione amministrativa dell'esecuzione previa prestazione di una garanzia che può, tuttavia, non essere richiesta qualora possa provocare al debitore gravi difficoltà di carattere economico o sociale.

### **BOX – Sanzioni e ricorsi in ambito doganale: riferimenti normativi unionali e nazionali**

I principi per l'applicazione delle sanzioni amministrative doganali sono enunciati nell'art. 42 CDU. Le disposizioni sui ricorsi sono contenute negli artt. 43-45 CDU.

L'impianto sanzionatorio amministrativo nazionale è previsto dal D.P.R n. 43/1973 (Testo unico delle leggi doganali - TULD), dal D.lgs. n. 472/1997, dal D.lgs n. 8/2016 e dalle altre disposizioni di legge che prevedono sanzioni per violazioni il cui accertamento e/o irrogazione compete alle dogane.

Il CDU, nell'art.51, conferma l'obbligo di conservazione per almeno tre anni dei documenti e delle informazioni relative all'espletamento delle formalità doganali su qualsiasi supporto (anche formato elettronico) accessibile e accettato dalle autorità doganali. Tale termine è prorogato di altri tre anni

in caso di notifica di un accertamento doganale mentre, in caso di instaurazione di un procedimento giudiziario, il termine è prolungato fino alla conclusione di tale procedimento.

## **B. Novità relative a rappresentanza doganale, qualifica di esportatore e AEO**

### **L'ampliamento della rappresentanza in dogana**

Il nuovo codice sancisce il diritto di chiunque a nominare un rappresentante in dogana (diretto o indiretto). La rappresentanza diretta (il rappresentante agisce in nome e per conto del rappresentato), in precedenza era riservata ai soli spedizionieri doganali iscritti all'Albo professionale, mentre ora è stata ampliata ed è prevista per:

1. doganalisti iscritti all'Albo;
2. Centri di Assistenza Doganale (CAD) iscritti all'Albo (con le limitazioni territoriali previste dall'articolo 3, terzo comma del decreto n.549/92);
3. Operatori economici autorizzati con status Customs o Full (AEOC/AEOF).

Per la rappresentanza indiretta (il rappresentante agisce in nome proprio e per conto del rappresentato) i requisiti restano invariati.

Nel sistema AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise, il sistema informativo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) è stata istituita la "Banca dati dei Rappresentanti", contenente i soggetti cui è riconosciuto il potere di rappresentanza in dogana.

Il CDU prevede che il rappresentante doganale che soddisfa determinati requisiti possa prestare servizi di rappresentanza anche in un altro Stato membro.

### **La nuova qualifica di esportatore**

Il nuovo codice prevede tre ipotesi per l'attribuzione della qualifica di esportatore:

- a. la persona stabilita nel territorio doganale dell'Unione che, al momento dell'accettazione della dichiarazione doganale, è titolare del contratto concluso con il destinatario nel paese terzo e ha la facoltà di decidere che le merci devono essere trasportate al di fuori del territorio doganale dell'Unione. L'esportatore è quindi il titolare del contratto concluso con il destinatario e colui che ha la facoltà di decidere quando e se le merci verranno trasportate fuori dalla UE;
- b. il privato che trasporta le merci da esportare nei suoi bagagli;
- c. negli altri casi, la persona stabilita nel territorio doganale dell'Unione che ha la facoltà di decidere che le merci devono essere trasportate verso una destinazione situata al di fuori del territorio doganale dell'Unione;

Se il titolare del contratto è un soggetto terzo o in caso di triangolazione, secondo la definizione c) l'esportatore dovrà essere una persona residente nell'UE che ha la facoltà di decidere che le merci vengano trasportate fuori dalla UE. Questo sembrerebbe creare una limitazione in caso di resa EXW delle merci, che prevede che il trasporto sia effettuato a cura dell'acquirente residente nel paese terzo, che non necessariamente ha una stabile organizzazione nell'UE.

### **I nuovi parametri e benefici della certificazione AEO**

Il nuovo Codice ribadisce la centralità dei soggetti AEO, certificati come affidabili dall'autorità doganale. L'obiettivo è di diminuire i controlli doganali, rendendoli più rapidi e mirati, per garantire

agli operatori certificati AEO una corsia preferenziale nei rapporti doganali e una maggior celerità nella gestione della *supply chain*.

Il CDU prevede due soli tipi di certificati AEO, cumulabili:

- Certificato AEO Customs – Semplificazioni Doganali;
- Certificato AEO Security – Sicurezza.

Se un richiedente ha i requisiti per ottenere sia un'autorizzazione AEOC che AEOS, viene rilasciata un'autorizzazione combinata che garantisce i benefici complessivamente concessi.

Dal 1° maggio è disponibile un nuovo modello di istanza, scaricabile dal portale ITACA, che deve essere presentata dal richiedente corredata obbligatoriamente dal questionario di autovalutazione.

Le condizioni previste per l'accettazione dell'istanza sono:

- essere registrato presso l'autorità doganale (essere in possesso codice EORI);
- essere stabilito nel territorio doganale dell'Unione;
- presentare la domanda all'Ufficio doganale competente del luogo in cui è tenuta o è accessibile la sua contabilità principale ai fini doganali;
- non aver ricevuto, nei tre anni precedenti la domanda, un provvedimento di annullamento o revoca di un'autorizzazione AEO.

Tra i requisiti necessari all'ottenimento del certificato sono stati introdotti:

- l'assenza di violazioni gravi o ripetute alla normativa doganale e fiscale ed assenza di reati gravi connessi all'attività economica del richiedente (conformità);
- per l'AEOC, il rispetto di standard pratici di competenza o qualifiche professionali direttamente connesse all'attività doganale svolta.

I benefici per i soggetti AEO sono stati ampliati e oltre alla riduzione e priorità nell'esecuzione dei controlli (benefici primari) sono previste:

- la possibilità di esercitare la rappresentanza doganale in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito;
- la prestazione di una garanzia globale con ammontare ridotto ed esonero dalla garanzia;
- l'autorizzazione all'uso temporaneo alla garanzia globale con importo ridotto o ad un esonero dove è previsto un divieto all'uso della garanzia globale;
- l'approvazione di un luogo diverso dall'Ufficio doganale per la presentazione delle merci e la custodia temporanea delle merci.

### **C. Novità che riguardano gli elementi dell'accertamento**

#### **Il valore in dogana**

Il valore in dogana è la base imponibile su cui calcolare i diritti doganali all'importazione di merci terze nell'UE (principalmente dazio e IVA). Secondo il CDU, come già nel vecchio codice doganale, il valore in dogana è dato dal valore di transazione (prezzo effettivamente pagato o da pagare) eventualmente adeguato con elementi aggiuntivi e diminutivi. In caso di mancata accettazione del valore di transazione quale valore in dogana, l'iter della nuova procedura viene semplificato. In caso di fondato dubbio sul valore, l'autorità doganale può chiedere informazioni supplementari. Se i dubbi non dissipati, si utilizzano i criteri alternativi di determinazione del

valore, che restano sostanzialmente gli stessi: valore di merci identiche o simili, valore basato sul prezzo unitario al quale le merci importate sono vendute nel territorio doganale dell'Unione, valore calcolato sulla base dei costi diretti o indiretti di produzione.

Il nuovo codice prevede la possibilità di richiedere all'autorità doganale la forfettizzazione degli elementi del valore e del valore di transazione. Sono previste, inoltre, semplificazioni nella determinazione degli importi che costituiscono parte del valore in dogana (art. 73) e degli elementi aggiuntivi e diminutivi (art. 71 e 72) in base a criteri specifici, dietro autorizzazione dell'autorità doganale e in presenza di determinate condizioni.

Fino al termine del periodo transitorio la soglia per la presentazione obbligatoria del modello D.V.1 passa da Euro 10.000 a Euro 20.000. Al termine del periodo transitorio il D.V.1 non sarà più obbligatorio, ma da produrre solo su richiesta della dogana.

Non è più applicabile a regime (salvo un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2017) la regola del “*first sale price*” o prezzo di prima vendita che consentiva di dichiarare, ai fini del calcolo dei dazi, il valore riferito ad una vendita anteriore a quella in base alla quale le merci sono state immesse in libera pratica.

Nel calcolo della base imponibile vanno inclusi anche i beni immateriali o “*intangibles*” frutto di operazioni che avvengono fuori dal territorio dell'Unione. E' il caso delle *royalties*, ma anche dei brevetti, delle spese di ricerca e sviluppo, che devono essere quantificati ed eventualmente dichiarati nel valore in dogana.

Il nuovo codice stabilisce le condizioni per prendere in considerazione riduzioni del valore, per esempio per sconti commerciali e per pagamenti anticipati. In particolare, gli sconti possono essere riconosciuti solo se previsti nel contratto di vendita al momento della dichiarazione in dogana delle merci. Le modifiche contrattuali successive alla dichiarazione in dogana non sono accettate ai fini della riduzione del valore.

### **BOX: royalties, sconti e pagamenti anticipati**

**Royalties:** i corrispettivi e i diritti di licenza devono essere inclusi nel valore doganale solo se sono considerati pagati come condizione della vendita delle merci importate, ovvero quando è soddisfatta una delle seguenti condizioni:

- a) il venditore o una persona a esso collegata chiede all'acquirente di effettuare un pagamento;
- b) il pagamento da parte dell'acquirente è effettuato per soddisfare un obbligo del venditore, conformemente agli obblighi contrattuali;
- c) le merci non possono essere vendute all'acquirente o da questo acquistate senza versamento dei corrispettivi o dei diritti di licenza a un licenziante.

**Sconti e pagamenti anticipati:** il CDU considera le riduzioni del valore in dogana solo alle seguenti condizioni:

1. le riduzioni - per esempio per sconti commerciali indicati in fattura - sono prese in considerazione se, al momento dell'accettazione della dichiarazione in dogana, il contratto di vendita prevede la loro applicazione e il loro importo.

2. Le riduzioni per pagamento anticipato sono prese in considerazione per le merci il cui prezzo non sia stato effettivamente pagato (non ancora saldato) al momento dell'accettazione della dichiarazione in dogana.

3. Le riduzioni derivanti dalle modifiche al contratto successive al momento dell'accettazione della dichiarazione in dogana non sono prese in considerazione.

Sarà quindi essenziale per il riconoscimento di queste riduzioni, fornire alla dogana - oltre alla fattura commerciale - il contratto di vendita che prevede le condizioni di pagamento, l'eventuale sconto e l'importo dello stesso e la contabile di pagamento per dimostrare il pagamento anticipato.

### **L'origine doganale delle merci**

Resta immutato l'assetto generale per l'attribuzione di origine non preferenziale, legato al concetto di prodotti interamente ottenuti o che hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale, ma le regole di attribuzione sulle materie tessili non sono più distinte da quelle previste per i prodotti non tessili. Nuove regole non preferenziali specifiche sono contenute nell'allegato 22-01 del regolamento delegato Reg. UE 2446/2015. Non si tratta ancora di un allegato completo con regole per ogni voce tariffaria, ma di un mix che comprende le regole del vecchio Allegato 11 delle Disposizioni di applicazione del Codice doganale comunitario e le *list rules* che rappresentano la posizione comune dell'Unione nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

### **BOX: Le regole d'origine non preferenziale primarie e residuali**

Nell'allegato 22-01 del regolamento delegato Reg. UE 2446/2015 sono previste regole d'origine non preferenziale primarie e regole residuali. In particolare, quando non è possibile attribuire l'origine applicando le regole primarie, il paese di origine delle merci è quello in cui ha origine la maggior parte dei materiali, con riferimento al loro valore.

La regola residuale determina l'origine tenendo conto dei soli costi dei materiali utilizzati, senza considerare le regole di lista.

#### **ESEMPIO**

MACCHINARIO (valore dei materiali 100)

<b>MATERIALI</b>	<b>Origine</b>	<b>Valore</b>
componente A	Cina	25
componente B	Russia	20
componente C	USA	15
componente D	UE (Italia)	40
TOTALE		100

Maggior proporzione dei materiali = 40

**ORIGINE NON PREFERENZIALE DEL MACCHINARIO: UE (MADE IN ITALY)**

Nell'ambito del Sistema delle Preferenze Generalizzate a partire dal 1° gennaio 2017 c'è l'obbligo per gli esportatori di quei Paesi di essere registrati nella banca dati REX accessibile agli operatori economici dell'Unione.

Un'ulteriore novità in materia di prove dell'origine non preferenziale è contenuta nell'articolo 61 del CDU che prevede che, qualora le esigenze del commercio lo richiedano, un documento che prova l'origine può essere rilasciato nell'Unione conformemente alle norme di origine in vigore nel paese o territorio di destinazione o ad altri metodi di individuazione del paese in cui le merci sono state interamente ottenute o in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale.

### **ESEMPIO**

In caso di esportazione negli USA di tessuti prodotti nell'Unione, sarà possibile richiedere alla Camera di Commercio il rilascio di un certificato di origine conformemente alle regole di origine vigenti negli USA per i tessuti.

### **La dichiarazione del fornitore in ambito preferenziale**

Per quanto riguarda l'origine preferenziale, le disposizioni del Reg. 1207/2001, abrogato, sono state trasfuse negli artt. 61 e seguenti del Reg. n. 2447/2015 (RE). La dichiarazione del fornitore a lungo termine adesso vale due anni (in precedenza valeva un anno). La retroattività è confermata ad un anno. E' possibile non firmare la dichiarazione, sia spedendola elettronicamente, sia inviando una dichiarazione preventiva con cui il fornitore si assume la responsabilità delle dichiarazioni rese, anche non firmate. Con il nuovo CDU gli operatori hanno 120 giorni di tempo per ottenere dal fornitore le prove che la sua dichiarazione era veritiera (per rilascio dei certificati INF4).

### **ITV (Informazione Tariffaria Vincolante) e IVO (Informazione Vincolante sull'Origine)**

Il nuovo Codice ha uniformato il periodo di validità di ITV e IVO (3 anni a decorrere dalla data in cui hanno efficacia) e sono stati precisati i casi di cessazione della validità e di revoca).

Le domande di ITV e IVO devono essere presentate compilando un nuovo modello scaricabile dalla apposita sezione "Nuovo codice doganale dell'Unione – CDU" del sito dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. L'istanza può essere presentata all'autorità doganale competente dello Stato membro in cui il richiedente è stabilito o all'autorità doganale competente dello Stato membro in cui l'informazione deve essere utilizzata;

Le ITV e le IVO con il nuovo codice sono diventate vincolanti, per quanto riguarda, rispettivamente, la classificazione tariffaria e la determinazione dell'origine della merce, sia per le autorità doganali sia per il destinatario della decisione.

Continua ad essere consentito, a determinate condizioni, l'utilizzo prolungato delle ITV e delle IVO dopo la loro cessazione o revoca. Le decisioni relative ad informazioni vincolanti già in vigore al 1° maggio 2016 restano valide per il periodo fissato in tali decisioni.

### **D. Alcune novità sulle procedure doganali**

#### **Modalità di presentazione della dichiarazione doganale**

Non è più obbligatorio allegare i documenti in formato cartaceo alla dichiarazione doganale, essendo prevista dal 1° maggio la possibilità di avvalersi della presentazione del fascicolo elettronico. Questa nuova modalità dichiarativa è utilizzata dai dichiaranti e consente di usufruire di



una serie di nuove facilitazioni, tra cui la tracciabilità delle tempistiche dei controlli doganali e l'immediata ricezione del codice di svincolo delle merci.

**BOX: Le innovazioni doganali: la dogana 4.0 e il fascicolo elettronico**

Per una visione d'insieme sulla *e-customs* e sull'utilizzo del fascicolo elettronico per la presentazione dei documenti in dogana, sul portale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sono disponibili due video informativi:

Dogana 4.0: <https://goo.gl/CLI3zL>

Il fascicolo elettronico: <https://goo.gl/SGgSCM>

**Riscossione, pagamento, rimborso e sgravio dell'importo dei dazi**

Il nuovo termine di contabilizzazione dei dazi è stato ampliato, passando da due a quattordici giorni. Sono rimaste invariate le tempistiche relative alle fasi di accertamento, comunicazione al debitore ed esecuzione della pretesa doganale, sulla base del principio di "tempestività" dell'azione di recupero.

Altre innovazioni riguardano la disciplina dei tassi di interesse e la nuova regolamentazione dei casi di sgravio e rimborso dei dazi.

In quest'ultimo ambito, si deve evidenziare la previsione del pagamento di interessi "quando siano decorsi più di tre mesi tra la data di decisione del rimborso e quella di esecuzione dello stesso" e l'eliminazione della non contabilizzazione a posteriori dei dazi.