



**La nuova autorità doganale europea al centro della riforma del Codice doganale dell'UE**

*"Dobbiamo far avanzare l'unione doganale al livello successivo, dotandola di un quadro più forte che ci consentirà di proteggere meglio i nostri cittadini e il nostro mercato unico.*

*Proporrò un pacchetto ambizioso per un approccio europeo integrato volto a rafforzare la gestione dei rischi doganali e a promuovere controlli efficaci da parte degli Stati membri"*

Ursula Van der Leyen, Presidente della Commissione europea, luglio 2019.

# Cosa tratteremo

- 1) **Contesto – Dinamiche esterne/interne**
- 2) **Azioni – Valutazione d’impatto della Commissione**
- 3) **Interventi di dettaglio – Titoli della proposta Legislativa – Focus su e-commerce e ADE**

# Contesto

## Dinamiche esterne

- 1) Nel decennio 2020, cambiamenti geopolitici hanno perturbato le catene logistiche globali, spingendo l'UE a cercare di ridurre le dipendenze strategiche;
- 2) L'economia dell'UE è in una fase di duplice transizione, verde e digitale. Ha adottato una legislazione ambiziosa per norme ambientali, sociali, digitali e di sicurezza che influenzano le operazioni delle imprese nel mercato unico;
- 3) Le autorità doganali sono gravate da una varietà sempre maggiore di compiti derivanti dalla suddetta legislazione molto ambiziosa adottata negli ultimi anni e dai cambiamenti dei modelli di business a livello internazionale (e-commerce);
- 4) Gli elevati costi e quindi la difficile sostenibilità dei 27 sistemi doganali delle autorità doganali nazionali.

## Contesto

Dinamiche Interne – Report Speciali della Corte dei Conti Europea – 2017/2020

- 1) **Relazione speciale n. 19/2017**: le carenze del quadro normativo e un'applicazione inefficace pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE – *«approcci differenti, in termini di controlli doganali, per fronteggiare la sottovalutazione delle merci, l'errata descrizione dell'origine e l'errata classificazione nonché per comminare sanzioni doganali»* – **Customs Shopping**;
- 2) **Relazione speciale n. 26/2018**: Una serie di **ritardi nei sistemi informatici doganali**: cosa non ha funzionato? – *«dovuti a diversi fattori, in particolare alle modifiche dell'ambito dei progetti, alla dotazione finanziaria insufficiente assegnata dall'UE e dagli Stati membri e a un processo decisionale lungo per effetto della struttura di governance a più livelli»*;
- 3) **Relazione speciale n. 12/2019**: Il commercio elettronico: molti problemi relativi alla riscossione dell'IVA e dei dazi doganali non sono stati ancora risolti *«difficoltà nella riscossione degli importi corretti dell'IVA e dei dazi doganali»*;
- 4) **Relazione speciale n. 04 2021**: Controlli doganali: l'insufficiente armonizzazione nuoce agli interessi finanziari dell'UE – Mandato *«alla Commissione di rafforzare l'applicazione uniforme dei controlli doganali, nonché di sviluppare e attuare un'analisi a tutto campo e una effettiva capacità di coordinamento a livello UE»*.

# Valutazione d'impatto della Commissione

La valutazione d'impatto ha individuato e sintetizzato i cinque principali settori problematici alla base della necessità di riforma:

- 1. Le dogane incontrano sempre maggiori difficoltà a svolgere la loro missione di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e i sempre più numerosi requisiti non finanziari* nell'ambito delle politiche settoriali – **Non si può controllare tutto**, bisogna ricorrere all'analisi dei rischi, ma allo stato attuale la gestione dei rischi a livello unionale presenta delle criticità; determinante la cooperazione con altre autorità – anche questa allo stato attuale non ottimale;
- 2. Gli attuali processi doganali impongono* agli operatori economici **di fornire informazioni simili sulle merci più volte** nella catena di approvvigionamento a diverse autorità, attraverso molteplici sistemi informatici non sempre interoperabili. Ciò determina *oneri amministrativi per gli operatori legittimi*.
- 3. L'attuale modello doganale non è adatto al commercio elettronico;**
- 4. La qualità, l'accesso e l'analisi dei dati sono limitati;**
- 5. L'attuazione operativa negli Stati membri presenta notevoli differenze* nelle pratiche e nei metodi di controllo, nell'attuazione delle semplificazioni e nelle sanzioni in caso di violazione della normativa doganale – **Problema della governance doganale europea.**

# Valutazione d'impatto – Opzioni

## 4 Opzioni:

1. **Normativa e procedure più semplici**
2. **Autorità doganale europea deputata a coordinare la cooperazione degli stati membri nella gestione del rischio e nell'applicazione delle norme – Nessun cambio nel modello digitale;**
3. **Centro digitale UE (EU Digital Hub);**
4. **La combinazione delle precedenti 3.**

**L'opzione 4 è stata quella ritenuta più adatta ad affrontare le sfide emerse**

# Stato dei Lavori

## Situazione attuale:

1. Proposta normativa terminata e presentata al Parlamento (COM 258/2023-17/05/2023);
2. Il parlamento ha adottato in prima lettura la risoluzione legislativa P9\_TA(2024)0151 – 13 marzo 2024 – [489 (s), 19 (n), 97 (a)];
3. Il Consiglio sta procedendo a sua volta alla «prima lettura»
4. I passi successivi dipendono dalla decisione del Consiglio:
  - Se il Consiglio accetta la posizione del Parlamento, l'atto legislativo è adottato;
  - Se il Consiglio modifica la posizione del Parlamento, la proposta è rinviata al Parlamento per una seconda lettura (a mio avviso questo sarà il caso più probabile);
5. Seconda lettura del Parlamento...etc.

# Disposizioni più importanti della proposta - 1

## Titolo I: Disposizioni generali

1. La missione delle autorità doganali è chiarita e rafforzata;
2. Le definizioni relative ai processi doganali sono state riviste - Nuove (importatore, importatore presunto, vendita a distanza, sorveglianza doganale, etc.), modificate (politica commerciale, gestione del rischio, etc.);
3. Si ridefinisce e semplifica il criterio per individuare l'autorità doganale competente per l'adozione di una decisione doganale - **luogo in cui è stabilito il richiedente;**
4. Si introduce l'obbligo per i titolari delle decisioni di dotarsi di strumenti interni per l'auto-monitoraggio e obblighi per le dogane in materia di monitoraggio;
5. Vengono introdotte **le informazioni vincolanti in materia di valore (IVV);**
6. P.E. - Muore il FO e il FC?



# Disposizioni più importanti della proposta - 2

## Titolo II: Diritti ed Obblighi delle Persone ai sensi della Normativa Doganale

1. Responsabilità dell'importatore, dell'importatore presunto e dell'esportatore nei confronti delle dogane;
2. AEO & TC
  - 2.1 - si introduce l'obbligo per le autorità doganali di monitorare la loro conformità almeno ogni tre anni ( P.E. 2 anni per T.C. e richiede che tale obbligo sia monitorato dall'ADE);
  - 2.2 - TC: **Criterio della trasparenza:** i TC consentono alle autorità doganali di accedere ai loro sistemi elettronici per tenere traccia della loro conformità e della circolazione delle loro merci. In cambio ottengono alcuni vantaggi, in particolare la possibilità di svincolare le merci per conto delle dogane e di differire il pagamento dell'obbligazione doganale;
  - 2.3 – P.E. – **AEO & TC rilasciate dall'ADE** sulla base degli audit delle dogane nazionali e previa consultazione di altre autorità – Imp/EXP vs Persona – SME – P.d.P. e accesso al TC;
3. Ruolo dei rappresentanti doganali: **il rappresentante indiretto** di un importatore o di un esportatore **assume tutti gli obblighi dell'importatore o dell'esportatore**, non soltanto l'obbligo di pagare o garantire l'obbligazione doganale, ma anche di rispettare **le altre normative applicate dalle autorità doganali** (P.E. introdotto considerando 17 bis relativo alla sfide specifiche delle SME, ai rapporti con i rappresentanti doganali e le correlate responsabilità – art. 26, art. 3 bis – rappresentante diretto -> TC in caso PMI).

# Disposizioni più importanti della proposta - 3

## TITOLO III: Centro Doganale Digitale dell'EU (CDD)

1. **Istituisce il CDD - nuovo paradigma di dati che integra e sostituisce gradualmente gli attuali sistemi informatici doganali:** il passaggio da 27 ambienti informatici con molti sistemi in ciascuno Stato membro a una serie centralizzata di sistemi e servizi – **L'uso del CDD è obbligatorio;**
2. Ridefinisce le modalità con cui i dati doganali e di altro tipo sono raccolti, utilizzati per la vigilanza doganale e condivisi con le autorità partner;
3. Nuovo "motore" che elabora, collega e archivia le informazioni e gestisce l'analisi dei rischi a livello europeo;
4. Una migliore visione della catena di approvvigionamento per la valutazione dei rischi e consente un intervento doganale più mirato e strategico;
5. P.E. – Prima che il CDD entri in funzione la COM dovrebbe istituire una fase pilota - Accesso più flessibile per EPPO – SWE viene introdotta nel CDU – Obbligo dell'esercizio dell'azione penale vs EPPO.

# Disposizioni più importanti della proposta - 4

## **TITOLO IV: Vigilanza doganale, Controlli doganali e Gestione dei Rischi**

1. Nessuna novità di rilievo sulla vigilanza doganale;
2. Uffici doganali competenti per il luogo di stabilimento dell'importatore o dell'esportatore (T&C – yes, #T&C – No);
3. Descrizione del processo di gestione del rischio, sia per i rischi finanziari che per quelli non finanziari;
4. Ruoli e responsabilità della Commissione, dell'Autorità doganale dell'UE e delle autorità doganali nazionali;
5. Ruolo del centro doganale digitale dell'UE per la gestione dei rischi doganali e prevede uno scambio e un utilizzo completi di informazioni per la gestione dei rischi e dei controlli;
6. Le autorità doganali nazionali mantengono il controllo della gestione dei rischi a livello nazionale e l'esecuzione dei necessari controlli doganali;
7. L'ADE formulerà raccomandazioni di controllo alle autorità doganali. Tali raccomandazioni per i controlli dovranno essere attuate oppure dovranno essere fornite le ragioni per cui non sono state applicate;
8. La Commissione continuerà a stabilire criteri di rischio e norme comuni nonché settori di controllo prioritari.

# Disposizioni più importanti della proposta - 5

## TITOLO V: Vincolo delle Merci a un Regime Doganale

1. La responsabilità di comunicare le informazioni alle autorità doganali spetta alla persona responsabile delle merci: l'importatore, l'esportatore o il titolare del regime del transito, **anziché il dichiarante**;
2. Le autorità doganali continuano ad essere responsabili del vincolo e dello svincolo delle merci a un regime doganale;
3. Gli operatori "Trust and Check" **potranno svincolare le loro merci senza un intervento doganale attivo** a condizione che:
  - a) le informazioni siano disponibili in anticipo (tutte non solo quelle S&S);
  - b) e le merci non siano state selezionate per essere controllate.
4. Norme sul processo e sulle conseguenze giuridiche quando le autorità doganali devono consultare altre autorità competenti prima di svincolare le merci;
5. la possibilità di chiedere agli importatori di fornire ulteriori informazioni **in merito alla distribuzione delle merci dopo la loro immissione in libera pratica**;
6. **Le dogane possono bloccare la circolazione delle merci, rifiutare lo svincolo delle stesse e, in ultima analisi, sequestrarle.**

# Disposizioni più importanti della proposta - 6

## TITOLO VI: Merci Introdotte nel Territorio Doganale dell'Unione

1. Nuova procedura semplificata per l'introduzione delle merci nell'unione doganale, che rappresenta una notevole riduzione della complessità e degli oneri amministrativi (**Multi-filling**, Condizione per entrare le merci in UE: esistenza di un importatore che se ne assume la responsabilità – **ACI generalizzato**);

2. Le dogane raccolgono informazioni per l'analisi del rischio, comprese le informazioni anticipate sul carico e quelle precedenti alla partenza, **e intervengono se necessario** – potenziamento delle possibilità d'intervento delle dogane;

L'attenzione delle amministrazioni doganali si sposta dalla **singola spedizione alla supervisione della catena di approvvigionamento** per individuare i possibili rischi;

3. Le dogane mantengono la capacità di intervenire su ogni singola spedizione, sulla base delle informazioni contenute nel centro doganale digitale dell'UE – Nulla osta di altre autorità – **Svincolo sotto condizione** – **Svincolo con silenzio/assenso**;

4. Se la dogana dispone delle informazioni in anticipo e non vede alcun rischio o problema da affrontare, le merci possono circolare in linea con il principio di valutare in anticipo e intervenire solo quando e dove necessario – **No info, no scarico**;

5. Le molteplici **dichiarazioni doganali sono gradualmente sostituite dall'utilizzo di dati commerciali**, dopo un periodo di transizione richiesto per sviluppare i sistemi necessari (**multi-filling o presentazione multipla**);

6. Questione della TC: COM vs P.E.

# Disposizioni più importanti della proposta - 7

## **TITOLO VII: Uscita delle merci e Procedura di Esportazione:**

1. Persona stabilita nell'Unione responsabile delle merci – Questa persona assume il ruolo di esportatore;
2. La nozione di esportazione ricomprende quella di "riesportazione",
3. **L'ufficio doganale di export** effettua un'analisi dei rischi delle informazioni sulle merci e adotta o richiede misure idonee prima dell'uscita delle stesse, tipo la richiesta all'ufficio doganale responsabile del luogo di spedizione delle merci e all'ufficio doganale di uscita, e, se necessario ad altre autorità, di effettuare controlli;

# Disposizioni più importanti della proposta - 8

## TITOLO VIII: Regimi Speciali

1. Sono mantenuti i regimi speciali del codice precedente. Non vi sono grosse novità, eccetto nel caso del transito (indicare imp/exp o assumerne le responsabilità);
2. Per il futuro cambia l'approccio ai dati e, in linea con l'approccio generale, sono migliorate la trasparenza e la responsabilità dell'operatore economico;

## TITOLO IX: Classificazione Tariffaria, Origine e Valore delle Merci

1. Non vi sono grandi modifiche anche perché la normativa in materia è in gran parte determinata dalle norme internazionali (OMC, OMD, accordi commerciali bilaterali dell'UE);
2. Introdotte due semplificazioni che l'importatore può decidere di applicare **per determinare il dazio doganale nelle operazioni B2C**. Se l'importatore ha optato per l'uso del trattamento tariffario semplificato:
  - a) la prova dell'origine non preferenziale può essere non presentata;
  - b) le spese di trasporto fino alla destinazione finale delle merci devono essere incluse nel valore in dogana;
  - d) Questo approccio garantisce il pieno allineamento della base imponibile per i dazi all'importazione e l'IVA per quanto riguarda le operazioni di commercio elettronico da impresa a consumatore.

# Disposizioni più importanti della proposta - 9

## **TITOLO X: Obbligazione doganale e Garanzia**

1. L'obbligazione doganale sorge al momento dell'immissione in libera pratica. Poiché l'attenzione delle autorità doganali si sta spostando dalla spedizione alla catena di approvvigionamento, **la loro attività si concentra maggiormente sull'importatore e sull'esportatore;**
2. L'obbligazione doganale sorge nel luogo in cui l'importatore è registrato, anziché nel luogo in cui è presentata la dichiarazione doganale (a regime);
3. L'importo dei dazi è determinato dall'importatore o dall'esportatore e dall'autorità doganale competente solo se l'importatore non ha proceduto in tal senso;
4. Nel commercio elettronico (B2C), per l'importatore presunto sorge un'obbligazione doganale già al momento del **pagamento della vendita**, analogamente a quanto previsto per l'IVA ;
5. T&C esonero a prestare garanzia per obbligazioni esistenti e a non fornire garanzia in caso di autorizzazione al differito (P.E.)



# Focus su Commercio elettronico

Attualmente	Dopo la riforma
<b>Il consumatore è considerato responsabile per tutti gli obblighi doganali legati agli acquisti online effettuati al di fuori l'UE.</b>	La piattaforma online sarà considerata importatore e si occuperà di tutte le formalità doganali.
<b>I consumatori non possono essere sicuri che i loro acquisti siano conformi ai severi standard sicurezza e protezione dell'UE, o che le merci siano vietate e soggette a restrizioni o proibizioni</b>	Le piattaforme saranno responsabili e dovranno dimostrare che i prodotti che vendono nell'UE siano conformi a tutti gli standard e alla normativa doganale. I consumatori oltre a non aver responsabilità in materia avranno più certezza che i prodotti acquistati sono sicuri e sostenibili.
<b>All'arrivo del pacco, i consumatori possono trovarsi di fronte alla sorpresa di oneri nascosti (es, dazi doganali non pagati).</b>	I venditori online dovranno addebitare dazi doganali in anticipo. Gli acquirenti saranno sicuri che non ci saranno sorprese alla consegna
<b>Centinaia di milioni di pacchi che entrano nell'UE ogni anno sono sottovalutati in modo da poter sfruttare dell'esenzione dai dazi doganali di 150 euro.</b>	Gli operatori disonesti non potranno più vendere le loro merci a prezzi più bassi, a scapito delle imprese dell'UE, mentre i commercianti legittimi potranno optare per un sistema di dazi semplificato che eviti inutili oneri burocratici. La soglia dei 150 € sarà rimossa e un metodo semplificato di 4 categorie sarà adottato per il calcolo dei dazi per le merci di basso valore.

# Disposizioni più importanti della proposta - 10

## **TITOLO XI: Misure Restrittive e Meccanismo di Gestione delle Crisi**

1. Disposizioni in materia di crisi integrate nel codice doganale dell'Unione;
2. Per i diversi scenari di crisi **l'Autorità doganale dell'UE** elaborerà:
  - a) protocolli e procedure;
  - b) l'applicazione di criteri di rischio comuni,
  - c) misure di attenuazione e un quadro di collaborazione appropriati;e ne garantirà l'applicazione e l'attuazione, mediante una decisione che la Commissione adotterà con un atto di esecuzione.

# Disposizioni più importanti della proposta - 11

## TITOLO XII: L'Autorità Doganale dell'Unione Europea

1. Viene istituita l'Autorità doganale dell'UE, definendone i compiti, le responsabilità e la governance;
2. La Commissione può affidare all'Autorità il compito di sviluppare e gestire il centro doganale digitale dell'UE **(P.E. affida!)**.

### **Missione:**

1. Gestione operativa dell'unione doganale mediante coordina e vigilanza sulla cooperazione operativa tra le autorità doganali nazionali;
2. Mette in comune e fornisce le competenze tecniche per potenziare l'efficienza e il conseguimento dei risultati;
3. Gestisce e mantiene il CDD e contribuisce a fare un uso ottimale dei dati disponibili ai fini della vigilanza doganale, del controllo e della gestione dei rischi;
4. Sostiene le autorità doganali nazionali nel conseguimento di un'attuazione uniforme della normativa doganale, in particolare al fine di garantire che i controlli doganali e la gestione dei rischi siano effettuati in modo armonizzato;
5. contribuisce all'esecuzione delle altre normative dell'Unione applicate dalle autorità doganali.

# FOCUS sull'ADE

## Compiti principali:

a) Gestione del rischio;

b) Misure restrittive e meccanismo gestione delle crisi;

c) Sviluppo delle capacità, sostegno operativo e coordinamento delle autorità doganali nazionali:

- a) Effettua la diagnostica e il monitoraggio dei valichi di frontiera e di altri luoghi di controllo, elabora norme comuni e formula raccomandazioni per le migliori pratiche;
- b) Effettua la misurazione delle prestazioni dell'unione doganale;
- c) Elabora il **contenuto minimo comune in materia di formazione per i funzionari doganali nell'Unione** e ne controlla l'uso da parte delle autorità doganali - elabora e diffonde manuali operativi per l'applicazione pratica dei processi e dei metodi di lavoro doganali (P.E – specialmente per PMI);
- d) Contribuisce a un sistema di **riconoscimento dell'Unione per le università** e le altre scuole che offrono programmi di formazione e istruzione nel settore doganale – facilita e coordina la ricerca e l'innovazione in materia doganale;
- e) Coordina e sostiene la creazione, da parte degli Stati membri, di centri di eccellenza specializzati in materia doganale;
- f) Coopera con gli organismi dell'Unione e le autorità nazionali diverse dalle autorità doganali – P.E. assiste la commissione in materia di diplomazia doganale e nella gestione delle relazioni con i paesi terzi;

**P.E. – questione delle risorse – Si impone alla COM e ai MS di provvedere!**

# FOCUS sull'ADE

1. La veste istituzionale dell'ADE sarà quella tipica di una **AGENZIA EUROPEA**;
2. **Organi:**
  - a) **Consiglio di amministrazione** [rappresentanti della Comm (2), degli SM (27) e P.E.(1) – Durata 4 anni, con possibilità di proroga, Elegge un P e un VP – previsti supplenti];
  - b) **Comitato esecutivo** [composto da 5 membri (2 COM)];
  - c) **Direttore esecutivo** (facoltativo un vice-direttore) – Il Direttore ha la rappresentanza dell'Agenzia, assicura la gestione giornaliera dell'ADE e risponde al consiglio;
  - d) **Comitato consultivo** (P.E.) – Assistere il comitato esecutivo attraverso una rappresentanza equilibrata degli stakeholders, sia commerciali (specialmente PMI) che non commerciali – Nominato dal consiglio di amministrazione – 4 membri + 1 presidente partecipano quali osservatori al consiglio di amministrazione;
3. A regime la struttura dovrebbe avere **250 dipendenti**.
4. Allo staff si applicano le regole e i privilegi di cui allo Statuto dei funzionari europei;
5. **L'ADE si può servire di END** e di altro personale assunto direttamente.

# Disposizioni più importanti della proposta - 12

## TITOLO XIII: Cooperazione Doganale

1. Nuovo quadro di cooperazione per una collaborazione strutturata tra le dogane e le autorità competenti in quattro ambiti:
  - a) norme e legislazione;
  - b) scambio dati;
  - c) elaborazione di strategie;
  - d) azioni coordinate.
2. La cooperazione internazionale e la diplomazia doganale assume più importanza e la cooperazione con i paesi terzi è rafforzata e **può comprendere lo scambio di dati doganali.**

# Disposizioni più importanti della proposta - 13

## **TITOLO XIV: Disposizioni Comuni sulle Infrazioni Doganali e sulle Sanzioni non Penali**

### 1. Introduce:

- a. un numero minimo comune di atti od omissioni che costituiscono infrazioni doganali;
- b. un numero minimo comune di sanzioni non penali;
- c. alcuni principi comuni [es.  $S=f(\text{dolo o colpa grave, etc.})$ , fattori aggravanti o attenuanti, competenza giurisdizionale, etc.].

2. L'ordinamento processuale degli Stati membri non è modificato e consente loro di prevedere ulteriori infrazioni doganali e di aggiungere sanzioni penali.

3. E' prevista la cooperazione per più autorità nel caso di infrazione che interessi più di uno stato membro;

4. Il centro doganale digitale dell'UE raccoglierà tutte le decisioni correlate alle infrazioni doganali e le relative sanzioni (BDA europea);

5. P.E. Le sanzioni e le responsabilità agli operatori economici, **proporzionate al ruolo degli operatori nell'operazione.**

# Disposizioni più importanti della proposta - 14

## TITOLO XV: Disposizioni Finali

1. prevede:

- a) Il periodo in cui sarà ammessa la pratica attuale, con le dichiarazioni doganali ai sistemi nazionali;
- b) Le modalità e i tempi di transizione verso il nuovo sistema;

2. Tempistica:

a) Proposta della Commissione:

- i. Autorità doganale operativa dal 1° gennaio 2028;
- ii. CDD e procedura relativa al CDD operativi 1° Marzo 2028
- iii. Estensione dell'operatività tramite CDD a tutte le operazioni: 31 dicembre 2037, con facoltà degli operatori economici di anticipare tale data al 1° marzo 2032.

b) Controproposta del Parlamento:

- i. Autorità doganale operativa dal 1° gennaio 2026;
- ii. CDD e procedura relativa al CDD operativi 1° Marzo 2026;
- iii. Estensione dell'operatività tramite CDD a tutte le operazioni: 31 dicembre 2032, con facoltà degli operatori economici di anticipare tale data al 1° gennaio 2029.



# GRAZIE PER L'ATTENZIONE! DOMANDE?



Gaetano Sassone  
ADM – DT V – Toscana e Umbria  
[gaetano.sassone@adm.gov.it](mailto:gaetano.sassone@adm.gov.it)