

I principali problemi legati alla facilitazione dei traffici, in particolar modo per quanto riguarda le procedure di importazione, risiedono sostanzialmente nel fatto che per motivi definiti dalle legislazioni e regolamentazioni nazionali cui appartengono le controparti di una transazione internazionale, è necessario produrre alle rispettive autorità dei documenti che in molti casi sono richiesti solo in forma cartacea, oppure sono disponibili con notevole ritardo rispetto i tempi programmati di partenza delle merci o di loro arrivo a destino.



Documentazione commerciale e facilitazione dei traffici

Alcuni di questi documenti sono preparati e presentati già presso il punto di partenza della spedizione (nel Paese di esportazione), ma non sempre sono disponibili nel luogo di importazione al momento in cui le merci arrivano. Tale circostanza determina ovviamente dei ritardi e degli aumenti di costo per gli importatori i quali vengono incorporati nel prezzo finale delle merci e dunque scaricati in ultimo sul consumatore.

La preoccupazione principale

delle autorità doganali di importazione è soprattutto quella di identificare la controparte dell'operazione commerciale, nonché la natura ed il valore delle merci - compresa la loro origine e classificazione - oltre che naturalmente, quella di valutare la conformità dell'operazione alle numerose normative in materia sanitaria, veterinaria, di sicurezza, ambientale, di tutela del patrimonio artistico e della proprietà intellettuale, di standard tecnici, ecc., vigenti nel territorio nel quale ope-

rano. Ciò normalmente avviene attraverso l'analisi di un documento principale - la dichiarazione doganale - il quale viene presentato all'autorità doganale del paese di importazione dall'importatore o dal suo rappresentante doganale, che a fronte dell'introduzione delle merci vengono chiamati a corrispondere degli specifici diritti (dazi, IVA, accise, ecc.).

La funzione della dichiarazione doganale tuttavia è assai più complessa: oltre a consentire la

liquidazione dei dazi e degli altri diritti gravanti sulle merci, permette alle autorità doganali di verificare che la spedizione rispetti i requisiti e le eventuali limitazioni o restrizioni previste dalla legislazione del Paese di riferimento (es. contingenti, eventuali licenze di importazione, embarghi, ecc.). Inoltre essa si presta ad alcuni controlli aggiuntivi come ad es. quello del diritto dell'importatore ad eventuali esoneri o sgravi da dazi. In ultimo, la dichiarazione doganale consente la raccolta di dati commerciali utili per elaborare le statistiche di interscambio commerciale.

Considerata la complessità di tale documento, si comprende dunque come i dati in esso contenuti necessitino il più delle volte di essere comprovati da una specifica documentazione di sup-

porto, a cominciare dalle fatture di vendita, i documenti di trasporto (es. polizza di carico, lettere di vettura, ecc.) od altre documentazioni che danno titolo ad ottenere benefici o trattamenti tariffari particolari. L'onere di procurarsi tale documentazione grava sull'importatore, che è anche responsabile di eventuali irregolarità dichiarative afferenti la stessa. In alcuni casi, alla responsabilità di tale soggetto può aggiungersi quella dell'agente doganale che per suo conto ha curato le formalità dichiarative (es. spedizioniere o doganalista).

Di per sé stessa, la dichiarazione doganale non presenta particolari criticità, trattandosi di un documento di riepilogo di informazioni contenute in altri documenti a sostegno. I principali Paesi del mondo inoltre (come gli Sta-

ti Uniti e l'UE) ammettono in molti casi la possibilità di prescindere dalla sua presentazione e di accettare in sua vece dei documenti commerciali od amministrativi semplificati dai quali si evincano almeno gli elementi necessari alle dogane per identificare le merci ed il regime doganale al quale si intende vincolarle (è il caso della dichiarazione semplificata di cui all'art. 76, par. 1, lett. b) del Reg. CE n. 2913/1992).

Sono dunque i documenti a sostegno della dichiarazione doganale a costituire il principale problema - dal punto di vista giuridico - nella facilitazione dei traffici, dovendo la maggior parte di essi essere predisposta dall'esportatore, esibita alle autorità del suo Paese e trasmessa all'importatore o ad un suo rappresentante, che a loro volta dovranno pre-



**editrice euroitalia
genova**

Piazza della Vittoria, 12/32 - 16121 GENOVA
Casella postale 909 - c.c.p. n. 500185
euroinformatica@euroitalia-editrice.it www.euroitalia-editrice.it

DA OLTRE 45 ANNI AL SERVIZIO DEGLI OPERATORI DOGANALI

• Attività editoriale - pubblicazioni tecnico-doganali



Codice Doganale Internazionale
di Francesco Ferrero



Dizionario Internazionale dell'Impiego
di Giuseppe Caracciolo



Il Commercio
di Francesco Ferrero



Codice Doganale dell'Importazione
di Giuseppe Caracciolo



Regole Internazionali per la classificazione delle merci
di Francesco Ferrero



Dizionario Doganale
di Francesco Ferrero



Nomenclatura U.S. e N.T.
di Francesco Ferrero

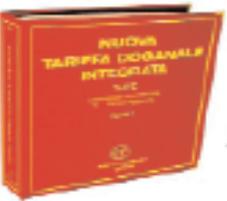
- Nel contenuto di un facile **DELL'INDICAZIONE** IL, i volumi sono caratterizzati e legittimati raccolti in robuste copertine cartonate ricoperte di balacconi e a richiesta i ricoperti ad anelli.
- Le opere sono emesse **ADJORNATE** al momento dell'ordine.
- L'**ABBONAMENTO ANNUALE** di fascicoli di aggiornamento assicura la costante operatività dei testi.

• Consulenza doganale online e telefonica:
uno staff di esperti a disposizione dei CLIENTI/ABBONATI

www.euroitalia-editrice.it

GRATIS

NUOVA TARIFFA DOGANALE INTEGRATA



NUOVA TARIFFA DOGANALE INTEGRATA
di Francesco Ferrero

- > La nuova **NUOVA TARIFFA DOGANALE** è consultabile on-line.
- > Anche le **NOTE ESPLICATIVE** sono consultabili on-line sul nostro sito.
- > Stiamo provvedendo a rendere disponibili sul nostro sito tutte le nostre opere.

CONTATTATECI
per quanto concerne la nostra attività, i prezzi, gli abbonamenti, le spedizioni, ecc.

Tel. 010.566648 - 010.593519 Fax 010.542320
informazioni@euroitalia-editrice.it

sentarla alle autorità del paese di importazione. Questo ciclo, se non gestito in maniera fluida e snella, può dar luogo a significativi ritardi nello svincolo delle merci, ossia nel suo rilascio nella disponibilità dell'operatore che in ultimo ne effettua l'importazione. Il problema è che talvolta tale gestione implica l'attesa di tempi tecnici che non dipendono dall'operatore, ma dalle procedure in uso dalle autorità del Paese di esportazione o di importazione, a cominciare dalle dogane. Già per quanto riguarda, ad esempio, la presentazione alle autorità del Paese di esportazione, si osserva che la documentazione in oggetto solo raramente avviene prima della spedizione delle merci, essendo il più delle volte effettuata all'atto od addirittura successivamente al loro invio per la via marittima, aerea o stradale. Questa circostanza dà origine al fenomeno, purtroppo non infrequente, per cui le merci arrivano a destino prima dei documenti. In questo caso, la spedizione subisce un blocco nel territorio dello Stato di importazione, con le merci temporaneamente stoccate in aree o magazzini sotto vigilanza doganale, in attesa dell'arrivo della documentazione.

Per ovviare a tale problema, la soluzione escogitata e consolidata nelle legislazioni e regolamentazioni doganali vigenti nella maggior parte dei principali Paesi del mondo, è l'anticipazione della trasmissione alle dogane di alcuni dati ed informazioni contenuti nella suddetta documentazione per far sì che, al momento in cui le merci giungono a destinazione, si possa procedere al loro immediato svincolo, senza tempi morti che penalizzerebbero gli importatori. Nel caso del-

l'UE, questo principio è stato ripreso dal nuovo Codice Doganale Comunitario "aggiornato" (in parte anticipate dal regolamento n. 648/2005) all'interno di un gruppo di disposizioni che incitano l'utilizzo delle dichiarazioni telematiche in luogo di quelle cartacee, obbligano gli operatori all'utilizzo delle dichiarazioni di prearrivo e di partenza e spingono le autorità doganali a ricorrere in maniera più ampia alle verifiche a posteriori ed ai controlli "sistemici" (system based), ossia basati su verifiche contabili condotte non sulle singole transazioni, ma sulle complessive modalità operativo-gestionali dei soggetti che si occupano dello svolgimento di operazioni di commercio internazionale, concetto questo sul quale si basa anche lo status di AEO.

Le informazioni necessarie ai fini del perfezionamento dell'importazione sono raccolte dall'importatore o dal suo rappresentante doganale presso un'ampia gamma di fonti. Esse riguardano le merci (es. descrizione, valore, quantità, origine, modalità di imballo, ecc.), i soggetti interessati dalla transazione (importatore, speditore, intermediario doganale) e le modalità di trasporto utilizzate (mezzo o mezzi di trasporto utilizzato/i, luogo dove è avvenuto il caricamento della merce, luogo di scarico, numero identificativo del container, ecc.). Altre informazioni aggiuntive riguardano infine l'assoggettamento della merce ad eventuali licenze, contingenti od autorizzazioni particolari.

Alcune di queste informazioni possono essere ottenute dall'esportatore o da altri soggetti che intervengono nella catena logistica (es. vettore) prima della spedizione delle merci o poco dopo

la sua partenza (è il caso ad esempio delle fatture, delle liste colli o delle polizze di carico). La documentazione di trasporto invece (es. documenti di transito, manifesti merce) viaggia normalmente insieme alle merci, per cui diviene disponibile solo al momento in cui queste ultime giungono a destinazione. In altri casi ancora, alcuni documenti (es. certificazioni, licenze, nulla osta), possono essere ottenute dall'importatore solo dopo l'arrivo delle merci a destino.

I documenti in relazione ai quali possono manifestarsi i principali problemi sono i seguenti:

1) La fattura commerciale: spesso infatti le autorità del paese di importazione pretendono che la fattura sia esibita in originale e rechi la firma autografa del titolare o del responsabile legale dell'impresa esportatrice o che sia autenticata o corredata da un visto conformità od altre attestazioni particolari (come nel caso delle fatture consolari). In tutte queste circostanze l'importatore deve attendere i tempi materiali di preparazione e trasmissione fisica del documento stesso da parte dell'esportatore che lo ha emesso.

2) I certificati di origine, in specie quelli preferenziali (più propriamente detti "certificati di circolazione"), devono essere firmati ed autenticati dalle autorità del paese di esportazione. Inoltre, talvolta l'ufficio di emissione (il quale il più delle volte è un ufficio doganale), richiede all'esportatore di produrre ulteriore documentazione giustificativa dell'origine o subordina il loro rilascio a controlli condotti presso la sua azienda, a volte effettuati sulla base di una specifica richiesta delle dogane del Paese di importazione. Anche

ciò, ovviamente, contribuisce a ritardare la spedizione delle merci ed aumentare i costi a carico dell'importatore.

2) Certificazioni sanitarie od attestazioni riguardanti il peso o altre specifiche delle merci, le quali spesso possono essere ottenute solo dopo l'arrivo delle merci a destino, e per di più sono condizione di svincolabilità delle stesse (in Italia è il caso, ad esempio, del nulla osta sanitario).

Essendo molti dei dati contenuti nella sopra elencata documentazione di importanza fondamentale affinché le autorità di importazione autorizzino lo svincolo delle merci, spesso ne viene richiesta la presentazione in formato cartaceo, con una firma chiaramente leggibile che evidenzia l'originalità del documento stesso. In realtà, ciò che spesso si trascura in questo tipo di approccio è il fatto che il valore di un qualsiasi documento poggia non tanto nel supporto che lo contiene, quanto piuttosto nelle informazioni che esso veicola. Il vantaggio di un documento cartaceo è certamente dato dalla sua tangibilità ed al fatto che si presta, per via della sua stabilità, a minori possibilità di alterazione o di falsificazione. Anche se può difettare di alcune informazioni od essere parzialmente inesatto

od irregolare, il documento cartaceo infatti, una volta emesso, conserva la sua identità e le sue caratteristiche principali, a differenza del documento informatico che può in qualsiasi momento essere facilmente modificato od integrato da dati ed informazioni aggiuntive. La paternità dello stesso è inoltre facilmente riscontrabile tramite la firma, mentre quella del documento informatico implica l'adozione di specifici dispositivi (es. firma digitale) che necessitano prim'ancora di essere accettati dalle dogane e dalle altre autorità pubbliche, di essere regolamentati a livello giuridico ed equiparati alla firma autografa. Ciò in quanto spetta alle autorità nazionali il compito di stabilire a quali condizioni i documenti informatici possono essere considerati come valida prova delle informazioni e dei dati da essi veicolati. La documentazione cartacea, da parte sua, presenta tuttavia un indubbio svantaggio: essa non consente lo scambio rapido delle informazioni o dati in essa contenuti.

In generale, le dogane non svincolano le merci fino a quando non hanno ricevuto la dichiarazione di importazione e dato il loro consenso a che l'importatore od il suo rappresentante doganale prelevino le merci. Ciò av-

viene talvolta a prescindere dal pagamento dei dazi e degli altri diritti, dei quali, a talune condizioni, è ammesso il differimento entro dati limiti temporali.

A seguito delle recenti evoluzioni nelle modalità e nelle tecniche di trasporto delle merci (si pensi ad esempio allo sviluppo dei traffici roll-on/roll-off, dove la merce viaggia insieme al mezzo di trasporto caricati entrambi su un mezzo di trasporto più grande), e soprattutto della introduzione del container, le dogane di tutto il mondo hanno sviluppato nuove modalità e procedure più rapide di svincolo delle merci, le quali consentono oggi all'operatore di venire in possesso delle merci sulla base di dichiarazioni contenenti un set limitato di informazioni, sia pure da integrare in un secondo momento con successive trasmissioni documentali e di dati. Lo stesso vale per i controlli doganali, in relazione ai quali si assiste sempre più ad un loro spostamento dal momento dell'entrata delle merci nel territorio doganale, all'interno del territorio, mediante la conduzione di verifiche approfondite condotte direttamente in azienda (controlli a posteriori). Tale tendenza, all'interno dell'Unione Europea, è evidente soprattutto nei Paesi del nord Europa (es. Olanda, Germa-

Informazioni e consulenza per assicurare la competitività delle società sul mercato dell'Unione europea e mondiale !



Studio Giffoni
International Trade Consultancy

spri STUDIO GIFFONI bvba
rue Fernand Bernier 15
1080 Bruxelles, Belgio
www.studiogiffoni.com
tel. +32.2.543.44.79
fax +32.2.543.44.44
info@studiogiffoni.com

- Forniamo consulenza in merito alle problematiche doganali e sulle misure anti-dumping.
- La nostra sede si trova a Bruxelles, centro di tutte le istituzioni internazionali (Comunità europea, Organizzazione mondiale delle dogane (OMD), ...).
- Navigando sul nostro sito internet www.studiogiffoni.com sarete aggiornati sulle ultime novità in materia doganale e antidumping.

Abbonandovi al servizio "Spedite internazionali", riceverete il bollettino @dogana sulle novità doganali e potrete consultare la versione consolidata del codice doganale comunitario e le regole di origine contenute nei protocolli o in altri atti comunitari!! [per maggiori informazioni potete telefonare al n° 06 42004621, fax 06 42044628 - Roma].

nia, Svezia e Regno Unito), che eseguono pochi controlli alle frontiere o nei punti di arrivo delle merci, preferendo effettuarli presso i locali aziendali o lungo tutta la filiera distributiva, con risultati talvolta tutt'altro che desiderabili, come evidenzia la relazione speciale n. 1/2010 della Corte dei Conti dell'UE, che sottolinea come gli Stati membri che fanno maggiore uso delle procedure semplificate e di domiciliazione, sono anche quelli che contribuiscono di meno (in proporzione) alle entrate dell'UE, dando per implicito il fatto che in questi Paesi il sistema dei controlli a posteriori è debole e consente ampi spazi di evasione. Il Consiglio dell'Unione Europea, nelle Conclusioni sulle relazioni speciali della Corte dei conti presentate nel biennio 2009-2010, con atto n. 5891/11 (Addendum 2) del 3 febbraio 2011 ha recepito tali raccomandazioni, invitando le istituzioni europee a migliorare il quadro normativo e le linee guida sulle procedure doganali semplificate. Le procedure mediante le quali le varie dogane del mondo eseguono il monitoraggio e la verifica delle operazioni di importazione ed esportazione ed il presidio dei territori di loro competenza, per quanto ispirate ad una logica ed a principi comuni, presentano sensibili differenze a livello applicativo, essendo modulate sulle particolarità specifiche del contesto geografico nel quale operano, tenendo conto della conformazione morfologica del territorio, dell'assenza o meno di sbocco sul mare, del numero e della collocazione dei porti, degli aeroporti e delle frontiere, della distribuzione delle imprese, dei percorsi principali che seguono i flussi di merci, della dislocazione

sul territorio degli altri organismi di controllo, fino a fattori di carattere più specifico. Ciò vale anche all'interno dell'Unione europea, dove ad una normativa doganale comune non sempre corrispondono procedure applicative ed operative uniformi da parte delle amministrazioni doganali dei singoli Stati membri. A tale proposito andrebbe ricordato che l'Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD), nel 1973 ha adottato una Convenzione Internazionale, denominata "Convenzione di Kyoto sulla semplificazione ed armonizzazione delle procedure doganali", alla cui versione "riveduta" (ossia emendata da un protocollo aggiuntivo adottato nel 1999), aderiscono oggi ben 76 Paesi di tutto il mondo, Unione europea compresa. Tale Convenzione elenca tutte le migliori pratiche, i principi e gli standard relativi all'utilizzazione di metodi rapidi di svincolo delle merci, ai meccanismi di trasmissione anticipata e condivisione delle informazioni alle dogane ed agli altri organismi di controllo, nonché alla facilitazione dei traffici. In tale Convenzione affondano le radici molti degli istituti concepiti dal legislatore europeo, a cominciare dallo sdoganamento centralizzato, l'analisi comune dei rischi, i controlli sistemici, le dichiarazioni di prearrivo e preparazione, lo sportello unico doganale, l'AEO e gli altri schemi di partenariato tra settore pubblico e privato. Alcuni di tali meccanismi sono stati anticipati tramite opportuni innesti normativi nell'attuale impianto della normativa doganale europea (regolamenti n. 2913/1992 e n. 2454/2993), mentre altri sono stati recepiti dal legislatore europeo direttamente all'interno del codice doganale

comunitario aggiornato e dunque rimangono non operativi per via del fatto che tale testo non è ancora entrato in vigore. I tempi di adozione delle sue disposizioni di applicazione hanno inoltre recentemente subito una battuta d'arresto per via della necessità di adeguare il nuovo Codice alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona - entrato in vigore lo scorso 1° dicembre 2009 - a cominciare dal suo stesso nome, essendo stata la "Comunità europea" completamente assorbita dall'Unione europea (vedasi Il Doganalista n. 1 del gennaio-febbraio 2010, "Trattato di Lisbona"). Si attende infatti entro la fine del 2011 la bozza di un Regolamento modificativo del Reg. 450/2008 che lo allinei alle disposizioni del nuovo Trattato. Ancora incerta è invece la data presunta di entrata in vigore (secondo alcune fonti non sarebbe possibile prima del 2015). A fronte di questo scenario dai contorni decisamente cupi, si auspica che le riforme concepite a livello UE ed oggetto del tentativo di modernizzazione della legislazione doganale, entrino in auge quanto prima possibile, in quanto ciò potrebbe consentire all'industria dell'UE di recuperare parte della competitività persa negli ultimi anni nello scenario internazionale. Non prima però di chiarire alcuni equivoci e nodi interpretativi della nuova normativa, quale il ruolo del rappresentante doganale e le sue relazioni con la figura dell'AEO, l'autovalutazione dei dazi, o la possibilità per le dogane di utilizzare le garanzie costituite a copertura dei diritti doganali anche per il recupero degli importi dei dazi e di altri oneri dovuti in seguito a controlli a posteriori.

Daniilo Desiderio