

L'articolo 66, paragrafo 2 del Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 (Codice Doganale Aggiornato) prevede la possibilità per le autorità doganali di accettare l'importo dei dazi dovuti all'importazione o all'esportazione determinato direttamente dal dichiarante, mediante quella che viene definita procedura di "autovalutazione dei dazi" (articolo 116), salva comunque la possibilità da parte di queste ultime di procedere a controlli a posteriori. Il concetto di autovalutazione, riferito dall'articolo 66 al caso specifico della determinazione dell'importo dei dazi dovuti, viene esteso dal successivo articolo 116 a talune formalità doganali ed a taluni controlli condotti sotto vigilanza doganale.

Codice Doganale autovalutazione dei dazi dovuti

L'art. 116 - semplificazione delle formalità e dei controlli doganali - stabilisce infatti che sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 184, paragrafo 4, le misure intese a modificare elementi non essenziali del Codice, integrandolo, che stabiliscono fra l'altro (lett. d) le condizioni alle quali "un operatore economico" può essere autorizzato a espletare talune formalità doganali che dovrebbero, in linea di principio, essere espletate dalle autorità doganali, inclusa l'autovalutazione dei dazi all'importazione e all'esportazione, e a effettuare taluni controlli sotto vigilanza doganale.

Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo COM(2007) 647 definitivo del 23 ottobre 2007, relativa alla posizione comune del Consiglio sull'adozione di una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Codice doganale comunitario, a tale proposito si leggeva: "... il Consiglio ha accolto a grandi linee il principio della 'autovalutazione' promosso da alcuni Stati membri in seno ad esso; in base a tale principio le formalità doganali vengono semplificate per quanto possibile e, se opportuno e praticabile, gli operatori autorizzati hanno la facoltà di autoregolamentarsi (o "valutarsi"). Infine, sempre lo stesso do-

cumento chiarisce che il meccanismo dell'autovalutazione "... sarà [...] limitato agli operatori economici autorizzati".

L'autovalutazione ('self-assessment') può dunque essere definita come una delega concessa dalle autorità doganali ad alcuni operatori ritenuti particolarmente affidabili, affinché questi possano eseguire certe formalità doganali od alcuni controlli che sono normalmente effettuati dalle autorità doganali.

L'autovalutazione permette dunque alle dogane di liberarsi di alcune funzioni di accertamento a carattere puramente burocratico e di passare da un approccio basato sulla verifica di ogni singola transazione (ossia di ogni singola dichiarazione doganale presentata), ad un approccio di sistema, in cui ad essere presa in esame è l'intera attività svolta dall'operatore economico.

I controlli di sistema consistono infatti nella verifica delle modalità con cui l'operatore assicura la propria conformità (compliance) alle disposizioni doganali nel loro complesso - in particolare per quanto riguarda il calcolo ed il pagamento di dazi ed altri diritti - attraverso l'analisi degli standard e sistemi interni di controllo che questo adotta.

La formulazione equivoca del suddetto art. 116 sembrerebbe portare alla conclusione che la possibilità di procedere all'autovalutazione

dei dazi, contrariamente a quanto stabilito nella suddetta Comunicazione COM(2007) 647, sia ammessa con riferimento a tutti gli operatori economici (e non solo agli operatori economici "autorizzati").

Allo stesso modo, sembrerebbe che qualsiasi operatore economico sia ammesso, in linea di principio, a svolgere alcuni compiti tipici delle dogane in materia di controlli sotto supervisione doganale (secondo modalità da definirsi secondo la procedura di cui all'articolo 184, paragrafo 4), previa concessione di una specifica autorizzazione.

Senonché, dall'esame complessivo della normativa comunitaria e dai documenti di lavoro del Comitato del Codice Doganale, sembra evidente che le formalità doganali in questione potranno essere delegate non genericamente a qualsiasi operatore economico, ma ai soli AEO

od agli operatori in possesso di una specifica autorizzazione rilasciata dalle dogane.

La bozza provvisoria delle disposizioni di applicazione del nuovo codice doganale aggiornato (doc. TAXUD/1717/2008, Rev 1 del 16.07.2008) elenca infatti (art. 123-02, par. 5) tra i benefici di cui gode l'AEO, quello dell'autovalutazione di cui all'articolo 116 del Codice.

Il successivo articolo 525-2-01 aggiunge che l'operatore economico può essere autorizzato a vincolare le merci ad uno o più tipi di regimi doganali tramite l'iscrizione delle merci nelle sue scritture e ad effettuare certe formalità doganali che sono normalmente eseguite dalle autorità doganali.

La possibilità di accedere alla semplificazione in oggetto viene quindi a dipendere, in concreto, da una specifica autorizzazione conces-

sa dall'autorità doganale, il cui rilascio è legato all'adempimento di una serie di requisiti, fra cui primo tra tutti figura quello dell'accessibilità delle scritture aziendali da parte delle dogane.

La stessa disposizione precisa infine che un operatore economico può essere autorizzato ad avvalersi della semplificazione in oggetto quale dichiarante, a condizione che disponga di scritture e procedure soddisfacenti che consentano all'ufficio doganale di vigilanza di identificare le persone rappresentate e di eseguire adeguati controlli doganali.

Sebbene la disposizione in questione rappresenti solo una versione provvisoria del futuro testo sull'autovalutazione che sarà accolto nelle prossime disposizioni di applicazione del nuovo Codice Doganale, è possibile fin d'ora effettuare alcune riflessioni. L'idea dell'autovalutazio-

Sticco sped s.r.l.
SPEDIZIONI INTERNAZIONALI
ASSISTENZA E CONSULENZA DOGANALE

*Depositi Doganali - Deposito Iva
Sconsolidamento - Stoccaggio Merci
Spedizioni Marittime, Terrestri, Aeree
Servizi Groupage
Spedizioni Consolidate Via Aerea e Via Mare*

*Siamo impegnati ormai da ben due generazioni
nel settore trasporti e spedizioni internazionali,
occupandoci anche di tutte le formalità doganali,
offriamo un servizio sicuro e veloce*

*Una struttura di oltre 2.200 mq. di magazzini coperti,
2.400 mq. scoperti, 280 mq. di uffici
Autorizzazione di Deposito Fiscale Iva
Collegamenti on-line con il Ministero delle Finanze*

*Spedizioni Groupage Via Aerea e Via Mare per
MAROCCO - TUNISIA - EGITTO - ARGENTINA
SUD AFRICA - CANADA - USA - LIBANO*

Sede Sociale: Via A. Vespucci, 78 - 80142 NAPOLI - ITALY
Sede Operativa: Interporto di NOLA
Lotto D - Modulo 103-106 - 80035 NOLA
Tel. +39 81 5189403 R.A. - Fax +39 81 5109434 R.A.

<http://www.sticcosped.com>
e.mail: sales@sticcosped.com
e.mail: info@sticcosped.com

ne (od "autotassazione") si ispira ad un principio analogo introdotto a livello comunitario, nell'ambito dell'IVA, ed a livello nazionale, con riferimento a numerosi tributi (quali l'IRPEF, l'IRES e l'IRAP), per i quali il contribuente può stabilire autonomamente, nel rispetto delle norme civilistiche e fiscali, sia la base imponibile che l'ammontare dell'imposta da versare (sebbene in certi casi queste operazioni vengano svolte da un sostituto d'imposta che paga l'imposta in nome e per conto di altri).

L'applicazione dello strumento dell'autovalutazione in ambito doganale non è però una novità introdotta dalla nuova normativa doganale comunitaria. Le dogane canadesi (Canada Border Services Agency o "CBSA") ad esempio, da tempo (dicembre 2001) hanno sviluppato il "Customs Self Assessment Program" (programma di autovalutazione in dogana) il quale rappresenta una forma di partenariato con il settore privato basata sul trasferimento a quest'ultimo dell'esercizio di alcune delicate funzioni e responsabilità, quali ad esempio quelle di accertamento e liquidazione dei dazi e di altri tributi gravanti sulle operazioni internazionali, al fine di liberare le dogane da compiti improduttivi, così da permettere loro di meglio utilizzare le proprie risorse, concentrandole sull'identificazione delle spedizioni ad alto rischio ed in grado di costituire un pericolo alla salute, sicurezza od al benessere economico dei cittadini. Lo strumento in questione insomma, risponde all'esigenza di accelerare lo svolgimento di alcune formalità a carattere burocratico rientranti nel processo di sdoganamento delle merci (quali appunto quelle di accertamento e pagamento dei dazi e di verifica delle merci) potenzialmente in grado di rallentarne il relativo iter e di causare inutili intralci ai traffici, attraverso una delega delle stesse direttamente ai privati. Il programma in questione è destina-

to in particolare agli operatori che si sono assoggettati ad uno specifico pre-esame da parte delle dogane volto ad accertarne l'affidabilità. I criteri richiesti per aderire al programma sono infatti particolarmente rigorosi, in maniera tale da restringere l'accesso alle semplificazioni ad esso associate solo a coloro che sono in grado di offrire certe garanzie. I requisiti in questione sono in particolare i seguenti:

- essere residenti in Canada;
- avere importato merci in Canada per almeno 2 anni;
- non aver commesso attività di contrabbando od altre infrazioni di carattere commerciale;
- essere disponibili ad investire in sistemi informativi aziendali;
- essere disponibili a sviluppare una serie di meccanismi volti a favorire il trasferimento elettronico di dati ed a consentire l'accesso diretto da parte delle dogane alle scritture ed alla contabilità aziendale (es. creazione di interfacce doganali, sistemi di tracciabilità delle merci ed altri tipi di collegamenti di carattere informatico che permettano alle dogane di accedere per via elettronica ai dati delle spedizioni commerciali).

In ultimo, occorre dichiarare che i sistemi ed i processi aziendali supportano i requisiti del programma e siglare un'apposita impegnativa con la CBSA. Dei requisiti specifici sono inoltre richiesti ai vettori e trasportatori che intendono accedere al programma. Al meccanismo in questione possono infine essere ammessi anche gli spedizionieri doganali.

I soggetti comunitari ai quali verrà concessa, in futuro, l'autorizzazione all'utilizzo dello strumento dell'autovalutazione, disporranno pertanto di poteri maggiori, legati all'assolvimento di una serie di compiti e funzioni nuovi, fino ad oggi di esclusiva pertinenza delle dogane.

Ci si domanda: a fronte di questi maggiori poteri, deriveranno delle maggiori responsabilità?

La normativa comunitaria al momento non prevede alcuna ipotesi di aggravamento della responsabilità per coloro che commetteranno violazioni in relazione alle funzioni oggetto di delega da parte delle dogane. È probabile quindi che saranno i singoli Stati membri a dover intervenire per regolare queste ipotesi. Nel caso dell'Italia ad esempio, l'esercizio da parte degli operatori privati di attività di controllo doganale (sia pure sotto la supervisione delle dogane) dovrebbe portare a configurarli quali "incaricati di pubblico servizio" laddove con tale qualificazione si fa riferimento, ex art. 358 c.p., a tutti coloro che a qualunque titolo svolgono un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione e caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, la quale si articola in una o più prestazioni volte a soddisfare un bene cui la collettività attribuisce rilevanza primaria (vedasi in proposito Cass., Sentenza n. 3901 del 31 gennaio 2001) con conseguente ampliamento della responsabilità sotto il profilo penale ed assoggettamento a pene più severe. Questa scelta però, oltre a rivelarsi discutibile sotto il profilo della diversità di trattamento nazionale che ne consegue, potrebbe determinare preoccupanti fenomeni di diversione dei traffici, spingendo gli operatori più disonesti a localizzarsi in certi Stati membri piuttosto che in altri al solo scopo di evitare i meccanismi sanzionatori più rigidi previsti da alcuni Paesi comunitari.

È opportuno, pertanto, in primo luogo intervenire al più presto per precisare il senso dell'art. 116, al fine di eliminare in radice i conflitti interpretativi che tale norma genera, e vigilare sulla corretta applicazione dell'istituto affinché non si determinino condizioni favorevoli all'instradamento dei traffici illeciti verso alcuni Stati membri dotati di sistemi sanzionatori meno repressivi.

Daniilo Desiderio