

11/2023

Interventi

**DDL riforma fiscale – accise e dogane:
prime giornate di studio Assonime**

Introduzione

Nell'ambito del disegno di legge delega di iniziativa governativa per la riforma del sistema fiscale italiano ([DDL AC 1038](#)), sono previsti, tra l'altro, appositi principi e criteri direttivi per la revisione della normativa in materia di dogane e accise.

In sede di audizione parlamentare (v. [Consultazioni Assonime n. 9 del 2023](#)), nel soffermare l'attenzione sulle questioni di maggior interesse per le nostre Associate, Assonime ha già fornito un primo contributo alla riflessione sulle specifiche disposizioni del citato DDL che prevedono, in particolare, il riassetto del quadro normativo nella materia doganale (art. 11) e nel settore dell'accisa e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi (art. 12).

Come già avvenuto in passato, Assonime intende fornire il proprio sostegno sia alle imprese, sia alle istituzioni, mettendo a disposizione la propria capacità di analisi e approfondimento dell'ordinamento normativo allo scopo di rendere più moderno ed efficiente il sistema delle regole applicate nei predetti ambiti del sistema tributario in una prospettiva di interesse generale.

A tal fine, Assonime ha promosso la costituzione di un **Tavolo di lavoro dedicato ai profili "Accise e Dogane" della riforma fiscale**, al quale sono invitate a partecipare le imprese Associate. Nel corso del mese di maggio si è svolta una **prima Giornata di studio**, organizzata in presenza (martedì 9 maggio 2023) e da remoto (giovedì 25 maggio), al fine di favorire la ricognizione degli istituti e delle specifiche disposizioni che formano oggetto della delega, nonché di avviare l'elaborazione di adeguate proposte e soluzioni tecniche.

Nel presente Note e Studi sono riportati i materiali illustrati in occasione della Giornata di studio e una sintesi dei primi spunti di riflessione emersi dagli interventi delle imprese.

Le attività del Tavolo di lavoro proseguiranno con ulteriori incontri di approfondimento. Le imprese interessate a partecipare possono scrivere a dogane@assonime.it.

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1038

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(GIORGETTI)

Delega al Governo per la riforma fiscale

Presentato il 23 marzo 2023

DDL RIFORMA FISCALE – ACCISE E DOGANE
PRIME GIORNATE DI STUDIO ASSONIME

maggio 2023

SESSIONE ACCISE

- Introduzione: recenti evoluzioni normative
- Accisa e altre imposte sulla produzione e sui consumi (art. 12)
- Procedimenti e sanzioni (artt. 14, 15, 16, 18)
- Profili rilevanti e spunti critici del DDL delega
- Primi spunti emersi dagli interventi delle imprese

Accise – introduzione

Le recenti evoluzioni normative

Dal **13 febbraio 2023** trovano applicazione le principali modifiche al testo unico delle accise-TUA (D.Lgs. 26 ottobre 1995, n. 504), disposte dal decreto legislativo 5 novembre 2021, n. 180, che ha recepito nel nostro ordinamento le disposizioni di **rifusione** del regime generale delle accise, di cui alla **Direttiva (UE) n. 2020/262**, del 19 dicembre 2019.

Tra le modifiche intervenute, notevole rilevanza assumono, in particolare, le nuove figure soggettive del "**destinatario certificato**" (art. 8-bis, TUA) e dello "**speditore certificato**" (art. 9-bis, TUA), anche occasionali: invero, esclusivamente tra tali soggetti possono essere movimentati prodotti sottoposti ad accisa immessi in consumo nel territorio di uno Stato membro e successivamente trasportati verso un altro Stato membro per esservi consegnati per scopi commerciali, previo conseguimento di autorizzazione della competente Autorità.

Le recenti evoluzioni normative (segue)

In particolare, come rilevato dall'ADM, Direzione Accise-Energie e Alcoli, con la circolare n. 3/2023, del 3 febbraio 2023, ai sensi del novellato art. 10, comma 3, del TUA, la circolazione dei prodotti verso il destinatario certificato dello Stato membro di destinazione avviene con l'**e-DAS** di cui agli artt. 35, par. 1, e 36 della citata Direttiva (UE) 2020/262 (c.d. **e-DAS unionale**), emesso dal sistema informatizzato previo inserimento dei relativi dati da parte dello speditore certificato dello Stato membro di spedizione; al documento elettronico è attribuito un **codice unico** di riferimento amministrativo semplificato.

Le altre modifiche riguardano, tra l'altro: gli **abbuoni** per perdite, distruzione e cali; il regime del **deposito fiscale**; il **destinatario registrato**; la circolazione di prodotti già immessi in consumo in un altro Stato membro, con particolare riferimento a quelli **acquistati da privati**; i depositi fiscali di **prodotti energetici, alcoli e bevande alcoliche**; le disposizioni per il **vino**; il versamento dell'imposta sull'**energia elettrica**.

ARTICOLO 12

REVISIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ACCISA E ALTRE IMPOSTE SULLA PRODUZIONE E SUI CONSUMI

L'articolo 12 stabilisce i principi e i criteri direttivi della delega in merito alla revisione del sistema dell'accisa, nonché delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi di cui al Titolo III del TUA. Si prevede, in particolare, una **ridefinizione delle aliquote attualmente vigenti sui prodotti energetici** (carburanti e combustibili) e **sull'energia elettrica**, con l'obiettivo di contribuire alla graduale **riduzione dell'inquinamento ambientale** attraverso l'utilizzo della leva fiscale.

Per le medesime **finalità ambientali**, si provvede alla ridefinizione delle aliquote di accisa sui prodotti energetici impiegati per la produzione di energia elettrica in relazione all'impatto di ciascun combustibile sull'ambiente. In tale ottica, la norma **promuove**, nei limiti imposti dalle disposizioni unionali in materia di esenzioni o riduzioni di accisa, la produzione di energia elettrica, di gas metano o gas naturale ottenuti da **biomasse o altre risorse rinnovabili**.

Revisione delle disposizioni in materia di accisa e altre imposte sulla produzione e sui consumi (segue)

Tale obiettivo potrà essere perseguito anche attraverso l'introduzione di **meccanismi di rilascio di titoli** per la cessione di energia elettrica o di gas naturale a consumatori finali ai fini del riconoscimento dell'accisa agevolata o esente. Ciò per superare l'attuale sistema di tassazione che, in realtà, già prevede l'**esenzione** per l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili ma limitatamente all'**autoconsumo**.

Tra le principali criticità che la norma in esame intende affrontare c'è quella relativa alla presenza nell'ordinamento nazionale di talune agevolazioni in materia di accisa sui prodotti energetici e sull'energia elettrica, definite "**sussidi ambientalmente dannosi**"; in tal senso la norma in discussione si pone l'obiettivo di riordinare, sopprimendole o revisionandole, siffatte tipologie di agevolazioni, nel rispetto delle disposizioni unionali inerenti alle esenzioni obbligatorie in materia di accisa.

Revisione delle disposizioni in materia di accisa e altre imposte sulla produzione e sui consumi (segue)

È previsto anche uno specifico criterio direttivo per ammodernare e semplificare gli **adempimenti amministrativi** relativi alla detenzione, vendita e circolazione dei prodotti alcolici sottoposti al regime dell'accisa, soprattutto in fasi successive al pagamento dell'imposta, anche attraverso la **telematizzazione dei contrassegni di Stato** cartacei che, attualmente, sono obbligatoriamente applicati ai contenitori di bevande alcoliche per dimostrare l'avvenuto pagamento dell'accisa.

È prevista, infine, la **revisione della disciplina**, non armonizzata in ambito unionale, dell'**imposta di consumo sugli oli lubrificanti**, sui bitumi di petrolio e altri prodotti utilizzati per la **lubrificazione meccanica**, con particolare riguardo all'aggiornamento della platea dei prodotti alla semplificazione delle procedure e degli adempimenti amministrativi inerenti all'applicazione della medesima imposta di consumo.

ARTICOLO 14

REVISIONE PROCEDIMENTI AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA E ADEMPIMENTI CONTRIBUENTI

Con il comma 2 è stabilito che **i criteri e i principi** direttivi previsti in generale per la revisione del quadro dei **procedimenti** dell'Amministrazione finanziaria e degli **adempimenti** dei contribuenti **non trovano applicazione** per l'accisa e le altre imposte indirette di cui al Titolo III del TUA, in relazione alla specialità e specificità delle strutture di tali tributi.

Invece, sono indicati **due specifici criteri direttivi**. Il primo riguarda la **revisione del sistema delle cauzioni**, unitamente all'introduzione di uno specifico sistema di qualificazione dei soggetti obbligati al pagamento dei predetti tributi basato sull'individuazione di livelli di affidabilità e solvibilità; ciò ai fini della concessione, ai predetti soggetti, di benefici in termini di snellimento degli adempimenti amministrativi e di esonero, anche parziale, dall'obbligo della prestazione delle predette cauzioni. Il secondo criterio attiene, invece, alla semplificazione per la gestione della rete di **vendita dei prodotti del tabacco** e degli altri **prodotti succedanei da fumo**.

ARTICOLO 15

REVISIONE ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO

Il comma 2 dispone che i criteri e i principi direttivi previsti per la revisione del quadro generale delle procedure di accertamento tributario da parte dell'Amministrazione finanziaria non devono trovare applicazione per la revisione dei medesimi procedimenti inerenti all'applicazione delle accise.

Ciò in relazione alla specialità e specificità delle strutture di tali tributi indiretti per i quali l'attività dell'accertamento tributario rappresenta un'**attività fisiologica preventiva**, finalizzata alla determinazione dell'imposta dovuta e non un'attività successiva all'adempimento dell'obbligazione tributaria, come avviene per gli altri tributi, volta a contrastare i comportamenti patologici del sistema tributario.

ARTICOLO 16

REVISIONE SISTEMA DI RISCOSSIONE

Il comma 3 prevede che, ai fini della revisione del sistema della riscossione dell'accisa e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi di cui al Titolo III del TUA, il Governo debba osservare, unitamente ai principi e criteri direttivi di cui al comma 1, ad eccezione di quanto previsto in merito ai piani di rateazione, due ulteriori principi e criteri direttivi specifici.

Il primo riguarda la revisione generale del sistema di tassazione dell'accisa sull'**energia elettrica** e sul **gas naturale** al fine di superare l'attuale sistema di versamento dell'imposta che prevede il riferimento costante, ai fini del pagamento del tributo stesso, ai quantitativi consumati nell'anno precedente e di introdurre, invece, un sistema di versamento correlato ai quantitativi di energia elettrica e gas naturale venduti o autoconsumati.

Il secondo criterio specifico attiene alla **armonizzazione dei termini** previsti per la decadenza del diritto al rimborso dell'accisa e per la prescrizione del diritto alla riscossione dell'imposta.

ARTICOLO 18

REVISIONE SISTEMA SANZIONATORIO

Vengono dettate, ai commi 2 e 3, disposizioni in merito al riordino della disciplina sanzionatoria, penale e amministrativa, in materia di accise stabilendo principi e criteri direttivi particolari: in primis, la razionalizzazione del sistema ai fini di una maggiore semplificazione e coerenza con i principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, tra cui, in particolare, quelli di **predeterminazione e di proporzionalità** alla gravità delle condotte.

È prevista l'**introduzione di un nuovo illecito** allo scopo di sanzionare la sottrazione, con qualsiasi mezzo o modalità, all'accertamento o al pagamento dell'accisa sui tabacchi lavorati fissando, in maniera dettagliata, i criteri da osservare ai fini della determinazione delle sanzioni da comminare, tenuto conto anche della produzione irregolare dei prodotti.

Revisione del sistema sanzionatorio (segue)

Con l'introduzione del suddetto illecito viene inserita, nel testo unico delle accise, una **disciplina sanzionatoria specifica** e a carattere organico che riguarda espressamente ed esclusivamente il mancato assolvimento dell'accisa al verificarsi del fatto generatore e dell'esigibilità del tributo, a prescindere dal luogo di provenienza/produzione del prodotto stesso.

Ciò in analogia a quanto già previsto, dall'articolo 40 del medesimo testo unico, per i **prodotti energetici** che, come i tabacchi lavorati in questione, sono egualmente sottoposti al regime armonizzato dell'accisa.

Si dispone che le sanzioni afferenti al nuovo reato siano applicabili anche nell'**ipotesi del solo tentativo**, anche tenuto conto che anche l'art. 293 del TULD prevede, in linea generale nel caso di contrabbando, l'equiparazione del delitto tentato a quello consumato.

Revisione del sistema sanzionatorio (segue)

Del resto, anche il quadro sanzionatorio contenuto nel TUA per i prodotti sottoposti al regime dell'accisa diversi dai tabacchi (ad es., per i prodotti energetici) prevede (art. 40, comma 3) la medesima pena sia per il solo **tentativo** di sottrarre i prodotti energetici all'accertamento o al pagamento dell'accisa che per il **reato consumato**, a causa dell'elevata tassazione applicata a tali prodotti.

Come già stabilito per altri comparti tributari (delitti in materia di imposte sui redditi e IVA, nonché i reati di contrabbando doganale), si prevede l'**integrazione del d.lgs. n. 231/2001** con i reati previsti dal testo unico delle accise, in relazione ai quali saranno introdotte **sanzioni pecuniarie e interdittive** effettive, proporzionali e dissuasive rispetto alla tipologia di illecito (ad esempio, l'interdizione dall'esercizio dell'attività o la **sospensione e la revoca delle autorizzazioni**, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito).

Accise: profili rilevanti e spunti critici del disegno di legge delega

- ✓ utilizzo della **leva fiscale** per contribuire alla graduale riduzione dell'**inquinamento ambientale** (rimodulazione delle aliquote attualmente vigenti sui prodotti energetici e sull'energia elettrica);
- ✓ introduzione di **meccanismi di rilascio di titoli** per la cessione di energia elettrica o di gas naturale;
- ✓ riordino/soppressione/revisione dei “**sussidi ambientalmente dannosi**”;
- ✓ introduzione di uno **specifico sistema di qualificazione** dei soggetti obbligati al pagamento delle accise basato sull'individuazione di livelli di **affidabilità e solvibilità**;
- ✓ **sistema di versamento** correlato ai quantitativi di energia elettrica e gas naturale effettivamente venduti o autoconsumati;
- ✓ razionalizzazione delle **sanzioni** in coerenza con i principi di predeterminazione e di **proporzionalità** alla gravità delle condotte.

Accise: primi spunti emersi dagli interventi delle imprese

- ✓ necessità di una profonda revisione delle attuali sanzioni amministrative e penali e della disciplina degli interessi di mora
- ✓ estensione alle accise dei benefici riconosciuti allo status di AEO
- ✓ nuova definizione delle soglie di tolleranza per i cali e delle modalità di recupero dell'imposta, anche nel caso di furto del prodotto
- ✓ disciplina dei depositi fiscali: focalizzare sul depositante inadempiente le azioni di recupero dell'imposta e l'eventuale escussione delle garanzie
- ✓ agevolare in misura più ampia l'autoconsumo di energia elettrica nel caso di impianti di produzione da fonti rinnovabili
- ✓ regolamentare in maniera chiara l'annosa questione dell'utilizzo di energia da parte di soggetti terzi, o consociati, nell'ambito dei siti produttivi
- ✓ meccanismi di rilascio di titoli per la cessione di energia elettrica o di gas naturale prodotta da fonti rinnovabili: previsione di forme di asseverazione da parte delle Autorità competenti
- ✓ soppressione e rimodulazione dei SAD: auspicio di un intervento nel segno della gradualità e sostenibilità per gli operatori e i consumatori

SESSIONE DOGANE

- Revisione disciplina doganale: linee di intervento (art. 11)
- Procedimenti e sanzioni (artt. 14, 15, 16, 18)
- Focus AEO (Relazione ECA)
- Primi spunti emersi dagli interventi delle imprese

ARTICOLO 11

REVISIONE DELLA DISCIPLINA DOGANALE

Principi e criteri direttivi

- a) riassetto del **quadro normativo** in materia doganale
- b) completamento **telematizzazione** di procedure e istituti doganali
- c) maggiore qualità dei **controlli doganali**
- d) riordino procedure di **liquidazione, accertamento, revisione dell'accertamento e riscossione**
- e) revisione istituto della **controversia doganale**

Revisione della disciplina doganale (segue)

a) Riassetto del quadro normativo in materia doganale

Aggiornamento o abrogazione delle disposizioni attualmente vigenti ...

- d.P.R. 23 gennaio 1973, n.43 (***Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, TULD***)
- D.Lgs. 8 novembre 1990, n.374 (*Riordinamento degli istituti doganali e revisione delle procedure di accertamento e controllo in attuazione delle direttive n. 79/695/CEE del 24 luglio 1979 e n. 82/57/CEE del 17 dicembre 1981, in tema di procedure di immissione in libera pratica delle merci, e delle direttive n. 81/177/CEE del 24 febbraio 1981 e n. 82/347/CEE del 23 aprile 1982, in tema di procedure di esportazione delle merci comunitarie*)
- L 17 luglio 1942 , n.907 (*Legge sul monopolio dei sali e dei tabacchi*)
- R.D. 13 febbraio 1896, n.65 (*Regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi doganali, approvato col R.D. 26 gennaio 1896 n.20*)

Revisione della disciplina doganale (segue)

a) Riassetto del quadro normativo in materia doganale

Aggiornamento o abrogazione delle disposizioni attualmente vigenti ...

Provvedimenti normativi particolarmente obsoleti e, in buona parte, non più applicabili tenuto conto dell'evoluzione del diritto UE in materia doganale.

Riferimento del TULD al territorio doganale della Repubblica italiana, circoscritto entro i confini politici con gli altri Stati e la linea del lido del mare, temporalmente antecedente alla determinazione del territorio doganale dell'Unione ad opera del codice doganale comunitario (CDC, Reg. n.2913/92), poi confluito nel codice doganale dell'UE (CDU, Reg. n.952/2013).

*In tal senso, l'intero TULD mira a disciplinare le procedure e gli istituti doganali, tipicamente riferiti all'arrivo o alla partenza delle merci dal territorio dello Stato, sempre in considerazione del desueto presupposto territoriale sopra descritto; **il TULD risulta, quindi, del tutto superato dalla sovraordinata normativa unionale, di per sé direttamente applicabile.***

Revisione della disciplina doganale (segue)

a) Riassetto del quadro normativo in materia doganale

Aggiornamento o abrogazione delle disposizioni attualmente vigenti ...

Necessaria **revisione delle disposizioni di carattere autonomo**, inerenti ad aspetti che la normativa unionale demanda agli Stati membri. In particolare:

- Organizzazione delle strutture e dei servizi doganali
- Disciplina relativa ai requisiti richiesti per lo svolgimento di funzioni di rappresentanza doganale
- Poteri attribuiti alle articolazioni dell'Amministrazione finanziaria nell'ambito dell'espletamento delle procedure in questione.

Revisione della disciplina doganale (segue)

a) Riassetto del quadro normativo in materia doganale

Aggiornamento o abrogazione delle disposizioni attualmente vigenti ...

... in conformità al diritto UE in materia doganale

Diretta applicabilità della sovraordinata **normativa unionale**, la cui **riforma è in corso** (v. [Pacchetto di proposte della Commissione europea, pubblicato il 17 maggio 2023](#))

Revisione della disciplina doganale (segue)

b) Completamento telematizzazione di procedure e istituti doganali, coerentemente con art. 6 CDU, con il fine principale di incrementare e migliorare l'offerta dei servizi forniti agli operatori

Articolo 6

Mezzi di scambio e archiviazione di informazioni e requisiti comuni in materia di dati

1. Tutti gli scambi di informazioni, quali dichiarazioni, richieste o decisioni, tra autorità doganali nonché tra operatori economici ed autorità doganali, e l'archiviazione di tali informazioni richiesti dalla normativa doganale sono effettuati mediante procedimenti informatici.
2. Ai fini dello scambio e dell'archiviazione di informazioni di cui al paragrafo 1 sono definiti requisiti comuni in materia di dati.

Revisione della disciplina doganale (segue)

c) Maggiore qualità dei controlli doganali ...

... attraverso il miglior coordinamento tra le Autorità doganali e la semplificazione delle verifiche inerenti alle procedure doganali anche attraverso un maggiore coordinamento tra le amministrazioni coinvolte, potenziando lo **Sportello unico doganale e dei controlli (S.U.Do.Co.)**

Revisione della disciplina doganale (segue)

c) Maggiore qualità dei controlli doganali ...

Interventi su attività connesse ai controlli doganali

- Applicazione di modelli e tecniche di verifica maggiormente efficienti
- Miglioramento cooperazione e coordinamento Amministrazioni che concorrono all'espletamento delle operazioni doganali
- Potenziamento e ottimizzazione S.U.DO.CO: completamento digitalizzazione processi import-export merci attraverso la modalità *“one stop shop”*

Revisione della disciplina doganale (segue)



SUDOCO

Normativa di riferimento

Con l'art. 20 del Decreto Legislativo n.169 del 2016, la riforma della portualità ha esteso la competenza dello Sportello Unico Doganale a tutti i controlli connessi all'entrata e uscita delle merci nel o dal territorio nazionale.

Lo Sportello Unico Doganale ha quindi assunto la denominazione di "Sportello Unico Doganale e dei Controlli" (SUDOCO).



Le disposizioni di attuazione sono contenute nel **Decreto del Presidente della Repubblica n. 235 del 29 Dicembre 2021**, regolamento recante la disciplina dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli (**DPR SUDOCO**).

Le modalità tecniche di realizzazione sono contenute nella **Determinazione Direttoriale n. 39493 del 28 Gennaio 2022**, che definisce l'architettura, le componenti, i processi e l'interoperabilità del Portale SUDOCO.

<https://www.adm.gov.it/portale/sportello-unico-doganale-e-dei-controlli-sudoco>

Revisione della disciplina doganale (segue)

d) Riordino procedure di liquidazione, accertamento, revisione dell'accertamento e riscossione

Intervento su disposizioni D.Lgs n.374/1990:

- Riordino degli istituti doganali
- Revisione delle procedure di accertamento e controllo, delle procedure di immissione in libera pratica delle merci e delle procedure di esportazione delle merci comunitarie.
- Riordino delle procedure di liquidazione, accertamento, e riscossione al fine di rendere più snelle ed efficienti dette attività evitando, allo stesso tempo, il contenzioso.

Revisione della disciplina doganale (segue)

e) Revisione dell'istituto della controversia doganale di cui al

Titolo II, Capo IV

IMPUGNAZIONE E REVISIONE DELL'ACCERTAMENTO

Artt. 65 e ss. TULD (D.P.R. n.43/1973)

Necessità di procedere al **coordinamento con gli altri rimedi
esperibili in sede di accertamento** del tributo dovuto

ARTICOLO 14

REVISIONE PROCEDIMENTI AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA E ADEMPIMENTI CONTRIBUENTI

Criteri e principi direttivi previsti per la revisione del quadro generale dei procedimenti dell'Amministrazione finanziaria e degli adempimenti da parte dei contribuenti **non trovano applicazione** per la revisione dei medesimi procedimenti e adempimenti inerenti alla **disciplina doganale**; ciò in relazione alla specialità e specificità delle strutture dei menzionati tributi indiretti (v. criteri e principi direttivi indicati nell'art.11).

ARTICOLO 15

REVISIONE ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO

Criteri e principi direttivi previsti per la revisione del quadro generale delle procedure di accertamento tributario da parte dell'Amministrazione finanziaria **non trovano applicazione** per la revisione dei medesimi procedimenti inerenti alla **disciplina doganale**. Ciò in relazione alla specialità e specificità delle strutture dei citati tributi indiretti per i quali l'attività dell'accertamento tributario rappresenta un'attività fisiologica preventiva, finalizzata alla determinazione dell'imposta dovuta e non un'attività successiva all'adempimento dell'obbligazione tributaria, come avviene per gli altri tributi, volta a contrastare i comportamenti patologici del sistema tributario.

ARTICOLO 16

REVISIONE SISTEMA DI RISCOSSIONE

Taluni criteri e principi direttivi per la revisione dei procedimenti di riscossione e rimborso dei tributi **non trovano applicazione** nell'ambito della **riscossione delle risorse proprie tradizionali**.

In particolare, in considerazione della specialità e specificità delle risorse proprie dell'UE, non può essere previsto il discarico automatico per le somme afferenti la riscossione delle risorse proprie tradizionali dell'UE; sempre per la specificità dei tributi menzionati, è previsto che per la riscossione delle predette risorse proprie non possa essere previsto un piano di rateizzazione delle somme da versare all'Erario, articolato in 120 rate.

ARTICOLO 18

REVISIONE SISTEMA SANZIONATORIO

Articolo 42

Applicazione di sanzioni

1. Ciascuno Stato membro prevede sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa doganale. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

2. In caso di applicazione di sanzioni amministrative, esse possono avere tra l'altro la forma di:
 - a) un onere pecuniario imposto dalle autorità doganali, se del caso anche applicato in sostituzione di una sanzione penale;

 - b) revoca, sospensione o modifica di qualsiasi autorizzazione posseduta dall'interessato.

3. Gli Stati membri notificano alla Commissione, entro 180 giorni dalla data di applicazione del presente articolo, come stabilito a norma dell'articolo 288, paragrafo 2, le disposizioni nazionali vigenti di cui al paragrafo 1 del presente articolo e le notificano senza indugio ogni eventuale successiva modifica di dette disposizioni.

Principi e criteri direttivi specifici
per la **revisione del sistema sanzionatorio**
applicabile alle violazioni della normativa doganale

- a) revisione e coordinamento disciplina contrabbando tabacchi lavorati
- b) riordino della disciplina sanzionatoria in materia di **contrabbando** (Titolo VII, Capo I, TULD: artt. 282 e ss.)
- c) riordino e revisione della disciplina sanzionatoria in materia di **violazioni amministrative** (Titolo VII, Capo II, TULD: artt. 302 e ss.)
- d) integrazione disciplina responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche (**D.Lgs. 8 giugno 2001, n.231**)

Principi e criteri direttivi specifici per la **revisione del sistema sanzionatorio** applicabile alle violazioni della normativa doganale

a) revisione e coordinamento disciplina **contrabbando tabacchi lavorati**

Armonizzazione delle disposizioni sanzionatorie applicabili alle violazioni riguardanti il caso in cui i tabacchi lavorati, sottratti all'accertamento o al pagamento dell'accisa dovuta, siano anche oggetto di violazioni della disciplina doganale in quanto importati irregolarmente nel territorio doganale; in tale ipotesi, saranno comminabili, contestualmente, sia la sanzione prevista per l'inosservanza delle prescrizioni della normativa doganale (ad es., per il mancato pagamento dei dazi dovuti), sia quella prevista dalle disposizioni che disciplinano il nuovo illecito in relazione al mancato assolvimento dell'accisa per la quale l'obbligazione tributaria sorge e diventa esigibile, nel caso di specie, al momento dell'importazione irregolare.

Principi e criteri direttivi specifici per la **revisione del sistema sanzionatorio** applicabile alle violazioni della normativa doganale

b) riordino della disciplina sanzionatoria in materia di **contrabbando** di prodotti diversi dai tabacchi lavorati, avuto riguardo sia alle **fattispecie illecite di natura penale che di natura amministrativa** (Titolo VII, Capo I, TULD: artt. 282 e ss.)

Razionalizzazione delle fattispecie penali già esistenti e revisione delle sanzioni amministrative per adeguarle ai principi di effettività, proporzionalità e dissuasività stabiliti dall'art.42, CDU anche in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Armonizzazione del composito quadro sanzionatorio in materia di contrabbando, caratterizzatosi nel tempo da una stratificazione di norme che ha prodotto dapprima una depenalizzazione generalizzata delle violazioni sanzionate con la sola pena pecuniaria (d.lgs. n.8/2016) e successivamente una rinnovata rilevanza penale delle fattispecie di contrabbando connotate da un ammontare dei diritti di confine dovuti superiore a 10,000 euro.

Principi e criteri direttivi specifici per la **revisione del sistema sanzionatorio** applicabile alle violazioni della normativa doganale

c) riordino e revisione della disciplina sanzionatoria in materia di **violazioni amministrative** (Titolo VII, Capo II, TULD: artt. 302 e ss.)

Revisione delle misure delle sanzioni e armonizzazione dei comportamenti illeciti presupposto delle sanzioni amministrative.

*Con riferimento alla revisione delle sanzioni, le stesse dovranno essere **proporzionali** all'ammontare del tributo evaso ovvero, laddove la sanzione stessa miri a dissuadere specifiche condotte non correlate direttamente al mancato pagamento dei tributi dovuti, stabilite in misura **fissa**. Saranno comunque fissate **soglie di punibilità** al fine di tenere conto del livello della gravità delle azioni sanzionabili.*

Revisione sistema sanzionatorio (segue)

Art. 303, TULD

(Differenze rispetto alla dichiarazione di merci destinate alla importazione definitiva, al deposito o alla spedizione ad altra dogana)

Se i diritti di confine complessivamente dovuti secondo l'accertamento sono maggiori di quelli calcolati in base alla dichiarazione e la differenza dei diritti supera il cinque per cento, la sanzione amministrativa, qualora il fatto non costituisca più grave reato, è applicata come segue:

- a) per i diritti fino a 500 euro si applica la sanzione amministrativa da 103 a 500 euro;
- b) per i diritti da 500,1 a 1.000 euro, si applica la sanzione amministrativa da 1.000 a 5.000 euro;
- c) per i diritti da 1000,1 a 2.000 euro, si applica la sanzione amministrativa da 5.000 a 15.000 euro;
- d) per i diritti da 2.000,1 a 3.999,99 euro, si applica la sanzione amministrativa da 15.000 a 30.000 euro;
- e) per i diritti pari o superiori a 4.000 euro, si applica la sanzione amministrativa da 30.000 euro a dieci volte l'importo dei diritti.

Principi e criteri direttivi specifici per la **revisione del sistema sanzionatorio** applicabile alle violazioni della normativa doganale

d) integrazione disciplina responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche (**D.Lgs. 8 giugno 2001, n.231**), avuto riguardo ai reati di Contrabbando di cui al TULD

Applicazione sanzioni interdittive – in particolare, interdizione dall'esercizio dell'attività e sospensione/revoca delle autorizzazioni/licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito – contribuendo, in tal modo, a rafforzare ulteriormente il presidio, anche con finalità preventiva, nello specifico settore.

L'effettività, la proporzionalità e la dissuasività delle introducende misure è assicurata dal richiamo al solo comma 2 dell'articolo 25-sexiesdecies ove è statuita una soglia di 100 mila euro di diritti di confine dovuti, al cui superamento troveranno applicazione le sanzioni interdittive di che trattasi.

FOCUS SU AEO

IT

2023



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale

Operatori economici autorizzati

Un programma doganale solido con potenzialità ancora non sfruttate e un'attuazione disomogenea

Il primo audit ECA sull'AEO

Ogni secondo, merci per un valore di circa 241.000 euro attraversano la frontiera doganale esterna dell'UE

CUSTOMS UNION IN NUMBERS 2021



1919
customs
offices

82 669
customs
staff

IMPORT



691.5
million items
declared

TRANSIT



17.5
million
movements

EXPORT



486.3
million items
declared

PER 1 SECOND
(import and export)



37
items
declared



€241 420
declared
value

La Corte, esaminando il periodo **2019-2022**, ha verificato se la Commissione abbia predisposto un efficace **quadro normativo**, se svolga un effettivo **monitoraggio** e, inoltre, se gli Stati membri stiano **attuando correttamente** il programma. Ha visitato cinque Stati membri (Bulgaria, Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi e Spagna), selezionati in base a criteri di rischio quantitativi e qualitativi, e raccolto prove dirette dagli operatori AEO dell'UE tramite un'indagine.

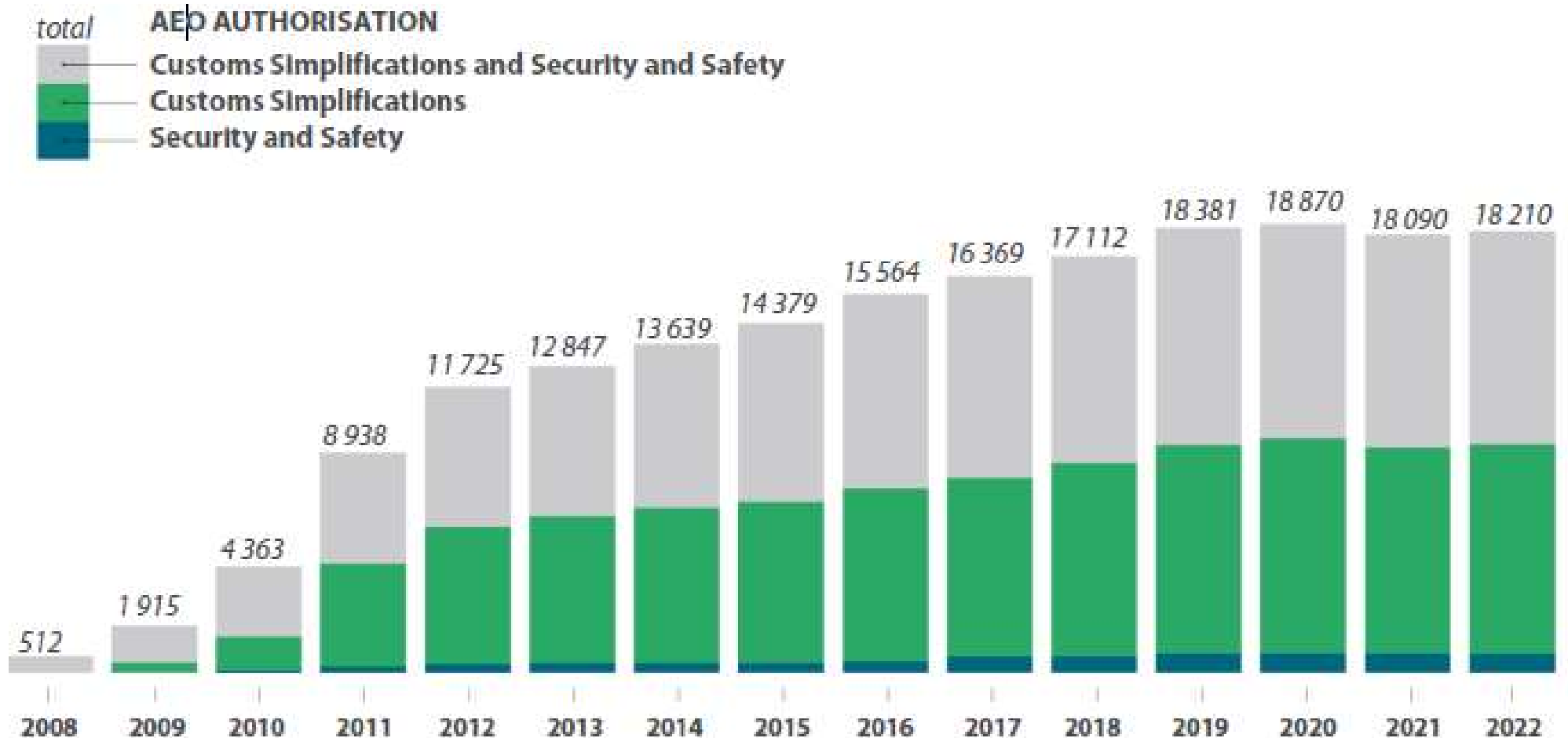
Ha concluso che la gestione, il quadro normativo e l'attuazione, anche riguardo ai **vantaggi dovuti all'AEO**, richiedono modifiche e miglioramenti.

Ha predisposto raccomandazioni per migliorare l'efficacia del programma AEO e **contribuire alla prossima riforma** del codice doganale dell'Unione.

Gli AEO sono tenuti a rispettare la normativa doganale e fiscale e a informare le Autorità doganali di eventuali difficoltà nel farlo.
In cambio, le Autorità doganali forniscono supporto agli AEO.

La Corte dei conti UE interpreta l'AEO come una stretta cooperazione

ASSONIME - Riproduzione riservata





EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

Il quadro normativo appare solido, ma privo di disposizioni adeguate per **misurare le prestazioni**. Lo stesso programma **non definisce obiettivi/traguardi** quantitativi da raggiungere.

I report della Commissione non fanno un raffronto tra la percentuale di scambi AEO e la percentuale di controlli doganali effettuati sugli AEO.

Inoltre, si riscontra una interpretazione incoerente e disomogenea, derivante anche dalla **mancaza di definizioni precise** da parte dell'UE.



EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

assonime
Associazione fra le società
italiane per azioni

Gli Stati membri non concedono pieni vantaggi agli AEO e la Commissione non tutela sufficientemente tale diritto.

I benefici non sono concessi in maniera adeguata: ad es., solo il **35%** degli intervistati ha dichiarato di aver ricevuto il previsto «**trattamento prioritario**» e solo tre degli Stati membri visitati dalla Corte hanno affermato di aver fornito questo vantaggio agli AEO, e solo a determinate condizioni. Solo il **60%** degli intervistati ha notato una **riduzione dei controlli** fisici e documentali a causa del proprio status di AEO; il **49%** ha dichiarato di aver ricevuto **notifiche preventive** quando è stato selezionato per i controlli.

La concessione dei benefici sembra essere anche impattata dal ruolo dell'operatore nella catena.

Figure 10 – AEO’s view of the benefits received based on their role in the supply chain in all Member States

Satisfaction with AEO benefits

		Easier admittance to customs simplifications	Fewer physical and document-based controls (AEOF)	Fewer physical and document-based controls (AEOC)	Prior notification in the case of selection for physical control (AEOF)	Prior notification in the case of selection for customs control (AEOC)	Priority treatment if selected for control	Possibility to request a specific place for customs controls	Mutual Recognition with third countries	
Role in the international supply chain	Average	74 %	63 %	61 %	58 %	58 %	50 %	58 %	61 %	
	Manufacturer	65 %	77 %	68 %	66 %	62 %	62 %	56 %	61 %	64 %
	Exporter	64 %	76 %	67 %	65 %	61 %	61 %	55 %	60 %	63 %
	Importer	63 %	76 %	66 %	64 %	60 %	60 %	54 %	60 %	63 %
	Carrier	60 %	75 %	63 %	61 %	59 %	59 %	49 %	59 %	61 %
	Other	60 %	73 %	60 %	60 %	59 %	60 %	50 %	61 %	59 %
	Warehouse keeper/ storage facility operator	60 %	75 %	62 %	60 %	57 %	58 %	48 %	58 %	59 %
	Freight forwarder	57 %	72 %	58 %	56 %	54 %	54 %	43 %	56 %	59 %
	Customs agent /Representative	56 %	73 %	59 %	56 %	54 %	54 %	42 %	56 %	58 %



EUROPEAN
COURT
OF AUDITORS

assonime
Associazione fra le società
italiane per azioni

Gli AEO possono chiedere alle Autorità doganali di effettuare i propri controlli doganali in un luogo diverso da quello in cui le merci devono essere presentate in dogana. In molti casi, è più semplice e rapido per un commerciante trasportare le proprie spedizioni direttamente al luogo di attività (magazzino, fabbrica, ecc.) e farle controllare a fini doganali.

Gli Stati membri visitati dalla Corte hanno affermato di **aver concesso questo vantaggio solo in alcuni casi e a certe condizioni** (ad es., se l'AEO dispone di un deposito doganale riconosciuto, se il luogo dei controlli non è lontano dall'ufficio doganale, ecc.).

Alcuni degli intervistati al sondaggio non hanno ritenuto di poter cambiare il luogo dei controlli.

La Corte dei Conti UE evidenzia che il quadro normativo va integrato e migliorato, avendo riscontrato dei **punti deboli**.

- viene interpretata diversamente la nozione di “infrazioni gravi e ripetute”, a causa della mancanza di una definizione UE dettagliata;
- non è obbligatorio per gli Stati membri rispondere alle consultazioni avviate da altri Stati membri durante la procedura di autorizzazione;
- le linee guida AEO non prevedono disposizioni sull'attuazione del trattamento prioritario se una partita AEO è selezionata per il controllo;
- le performance del programma non sono adeguatamente misurate;
- non viene monitorata la piena applicazione degli Accordi di Mutuo Riconoscimento.
- non vengono pienamente concessi i benefici a cui hanno diritto gli AEO, e la Commissione non monitora e non interviene a supporto degli operatori;
- gli Stati membri hanno validi sistemi e procedure di rilascio, ma ci sono alcune carenze nella loro gestione.

Secondo la Corte dei Conti UE, il programma AEO facilita il commercio legittimo, migliora la sicurezza della catena di approvvigionamento e la tutela degli interessi finanziari dell'UE, ma la gestione, il quadro normativo e l'attuazione, compresi i vantaggi AEO, richiedono modifiche e miglioramenti. Raccomanda alla Commissione di migliorare il quadro normativo, misurare meglio i risultati del programma e migliorare il monitoraggio della sua attuazione, elaborando in particolare TRE RACCOMANDAZIONI



Raccomandazione ECA n.1:

Migliorare il quadro normativo del programma AEO. In particolare:

- a) elaborare il concetto di "infrazioni gravi e ripetute"
- b) obbligare le autorità doganali degli Stati membri consultati a rispondere in merito all'adempimento dei criteri AEO nella legislazione AEO
- c) fornire spiegazioni sul trattamento prioritario delle partite AEO selezionate per il controllo

La Commissione accetta le raccomandazioni. Il punto b) verrà affrontato nel contesto della riforma doganale, i punti a) e c) negli orientamenti.

La Commissione precisa che non può, tuttavia, assumere impegni specifici, in questa fase, sul contenuto del futuro legislazione.

Raccomandazione ECA n.2:

Migliorare, insieme agli Stati membri, il sistema di misurazione delle performance

La Commissione intende sviluppare, insieme agli Stati membri, miglioramenti all'esistente quadro di **misurazione delle performance**.

È pronta ad affrontare le preoccupazioni sollevate dalla Corte dei conti per quanto riguarda la **raccolta e la comunicazione dei dati**.

La Commissione non può, tuttavia assumere impegni specifici, in questa fase, sul contenuto della futura normativa.

Raccomandazione ECA n.3: Migliorare la gestione del programma AEO

Per raggiungere gli obiettivi del programma AEO dell'UE di aumentare il commercio legittimo e l'offerta sicurezza della catena, la Commissione dovrebbe monitorare regolarmente la corretta applicazione del programma, sia riguardo alla legislazione UE sia riguardo agli Accordi di Mutuo Riconoscimento. In particolare, la Commissione **dovrebbe controllare** che gli Stati membri:

- a) **concedano i benefici** aventi diritto a tutti gli AEO;
- b) **coordinino le loro azioni di monitoraggio** per gli operatori AEO con stabili organizzazioni commerciali in altri Stati membri;
- c) **utilizzino sistematicamente il sistema degli operatori economici** per la registrazione di tutte le azioni di gestione delle autorizzazioni AEO.

(segue) **Raccomandazione ECA N.3: Migliorare la gestione del programma AEO**

La Commissione comprende che il paragrafo introduttivo di questa raccomandazione esprime un obbligo di mezzi da parte della Commissione, ma non può garantire che gli Stati membri prendano azioni e ottenere i risultati che sono di loro competenza.

Ciò premesso, la Commissione accetta la Raccomandazione 3, punti a), b) e c) e continuerà ad occuparsi del monitoraggio della corretta applicazione del programma AEO.

Tuttavia, precisa che concedere i benefici spettanti, coordinare le azioni di monitoraggio per gli operatori AEO con stabili organizzazioni in altri Stati membri, assicurare l'utilizzo del sistema per la registrazione di tutte le azioni di gestione delle autorizzazioni AEO rientrano nelle competenze degli Stati membri.

In conclusione, la Commissione:

- farà in modo che le Autorità doganali interpellate negli Stati membri siano obbligate a rispondere in merito al soddisfacimento dei criteri AEO previsti dalla normativa, intervenendo nell'ambito della riforma in corso del Codice Doganale dell'UE
- riguardo le carenze nella misurazione della performance, intende apportare miglioramenti al quadro di misurazione
- vista la raccomandazione ad adottare disposizioni più adeguate che chiariscano il concetto di «violazioni gravi e ripetute», fornirà indicazioni ma in forma «soft», attraverso orientamenti
- sulla mancata concessione dei vantaggi e del trattamento prioritario, evidenzia che la normativa prevede deroghe al «diritto ai vantaggi» qualora le Autorità doganali ritengano che le merci presentino rischi finanziari, di sicurezza o altri rischi non fiscali e siano necessarie misure di controllo; intensificherà comunque il monitoraggio.

Dogane: primi spunti emersi dagli interventi delle imprese

- ✓ completamento della digitalizzazione delle procedure dichiarative (importazione, esportazione, transito, INF5, etc.)
- ✓ auspicio di maggiore uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione delle regole e delle procedure come risultato di un più efficiente coordinamento delle strutture e dei servizi doganali
- ✓ necessità di una profonda revisione delle attuali sanzioni, amministrative e penali, con l'obiettivo di una maggiore proporzionalità rispetto alla gravità delle condotte, anche al fine di ridurre gli elementi di difformità rispetto ai sistemi sanzionatori nazionali degli altri Stati membri
- ✓ previsione di maggiori semplificazioni, sul piano procedurale e finanziario, a beneficio degli operatori riconosciuti affidabili e solvibili (AEO)
- ✓ rilevanza dello status di AEO ai fini della determinazione delle sanzioni e di apposite procedure di *disclosure*
- ✓ estensione dei benefici AEO anche ad altri ambiti dell'ordinamento tributario

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1038

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(GIORGETTI)

Delega al Governo per la riforma fiscale

Presentato il 23 marzo 2023

Grazie per l'attenzione!

DDL RIFORMA FISCALE – ACCISE E DOGANE
PRIME GIORNATE DI STUDIO ASSONIME

maggio 2023