

ARcom Formazione

Centro Studi

**Atti della seconda edizione del  
Forum del Commercio Internazionale**



Forum  
del Commercio  
Internazionale

**ARcom**  
Formazione

## Programma 15 novembre 2024

### Mattina: Ascoltare e riflettere

#### Registrazione

#### Apertura dei lavori e benvenuto

**Giovanna Pancheri** - *Giornalista Sky TG24*

**On.le Maurizio Leo** - *Viceministro dell'Economia e delle finanze*

**Dott. Claudio Oliviero** - *Direttore della Direzione Centrale Dogane dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*

**Dario Fabbri** - *Direttore rivista "Domino"*

### Geopolitica e riflessi sul commercio internazionale

#### Prima Tavola rotonda: *L'evoluzione dello scenario internazionale, l'Europa tra Stati Uniti e Cina*

**Dott. Maurizio Forte** - *Direttore centrale per i settori dell'export presso ICE*

**Dott. Filippo Mancuso** - *Dirigente di Assonime, Coordinatore Commissione Dogane & Trade Facilitation di ICC Italia*

**Prof. Fabrizio Marrella** - *Professore di diritto internazionale e dell'Unione europea, l'Università Ca' Foscari*

**Avv. Sara Armella** - *Fondatrice Studio Legale Armella & Associati, Direttore scientifico di ARcom Formazione*

**Prof. Giorgio Sacerdoti** - *Professore emerito di diritto internazionale ed europeo, Università Bocconi*

**Dott. Stefano Simontacchi** - *Avvocato Studio legale BonelliErede, Professore, Università di Leiden*

**Dott.ssa Laura Travaglini** - *Senior Adviser per la Politica Commerciale, Area Affari Internazionali di Confindustria*

**Dott. Dario Fabbri** - *Direttore rivista "Domino"*

Modera **Giovanna Pancheri** - *Giornalista Sky TG24*

**Seconda Tavola Rotonda: *Commercio internazionale e diritto doganale: esperienze a confronto***

**Dott.ssa Maria Preiti** – *Direttore Territoriale Lombardia dell'Agazia delle Dogane e dei Monopoli*

**Prof. Gaetano Mesiano** – *Senior Associate SFL Studio Legale, Membro della Commissione ministeriale di esperti per la riforma doganale*

**Dott.ssa Nazzarena Franco** – *CEO DHL Express Italy*

**Dott. Massimiliano Mercurio** – *Titolare e amministratore unico Hermes V&C*

**Avv. Massimo Monosi** – *Partner Studio Armella & Associati, docente di ARcom Formazione*

**Dott. Andrea Venegoni** – *Procuratore europeo per l'Italia EPPO*

**Avv. Renato Antonini** – *Managing Partner Studio Steptoe Bruxelles, membro dell'International Custom Law Academy*

**Prof. Enrico Perticone** – *Professore di merceologia doganale presso la Facoltà di economia dell'Università di Chieti*

Modera **Giovanna Pancheri** – *Giornalista Sky TG24*

## Pomeriggio: *Partecipare e collaborare*

### Tre tavoli di lavoro tematici

#### Tavolo di lavoro 1 – *La riforma del diritto doganale nazionale ed europeo*

Dialogo con:

**Avv. Sara Armella** – *Fondatrice Studio Legale Armella & Associati, Direttore scientifico di ARcom Formazione*

**Dott. Claudio Oliviero** – *Direttore della Direzione Centrale Dogane dell'Agazia delle Dogane e dei Monopoli*

**Prof. Gaetano Mesiano** – *Senior Associate SFL Studio Legale, Membro della Commissione ministeriale di esperti per la riforma doganale*

**Dott. Domenico De Crescenzo** – *Vice presidente Fedespedi*

**Dott. Bruno Pisano** – *Presidente Associazione nazionale dei Centri di Assistenza Doganale Assocad*

**Dott. Filippo Mancuso** – *Dirigente di Assonime, Coordinatore della Commissione Dogane & Trade Facilitation di ICC Italia*

**Dott. Andrea Venegoni** – *Procuratore europeo per l'Italia EPPO*

#### Tavolo di lavoro 2 – *Un nuovo spazio di condivisione per una nuova categoria professionale: i Responsabili doganali aziendali AEO*

Dialogo con:

**Dott. Giuliano Ceccardi** – *Vice Presidente Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali, docente di ARcom Formazione*

**Avv. Massimo Monosi** – *Partner Studio Armella & Associati, docente di ARcom Formazione*

**Dott.ssa Marina Zanga** – *Docente ARcom Formazione*

**Dott.ssa Claudia Composta** – *Consulente e docente in materia doganale, Segretario Generale e Tesoriere di Assocad*

**Dott.ssa Silvia Taroni** – *Doganalista, membro della Commissione di Studio Tariffa e Misure Associate del Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali*

**Avv. Tatiana Salvi** – *Avvocato Studio Armella & Associati*

**Tavolo di lavoro 3 – *I nuovi scenari: guerra dei dazi, sanzioni economiche, sostenibilità***

Dialogo con:

**Prof. Sandro Severoni** – *Head of Intellectual Property Rights di Telespazio SpA, docente di ARcom Formazione*

**Avv. José Rijo** – *Avvocato, docente di Regimi e Procedure Doganali presso l'Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo, membro dell'International Custom Law Academy*

**Dott.ssa Tania Carvallhais Pereira** – *Coordinatore dei programmi Post-Graduate in Customs Law presso Católica, Lisbon School of Law, membro dell'International Custom Law Academy*

**Avv. Stefano Comisi** – *Partner Studio Armella & Associati, docente di ARcom Formazione*

**Prof. Enrico Perticone** – *Professore di merceologia doganale presso la Facoltà di economia dell'Università di Chieti*

**Avv. Renato Antonini** – *Managing Partner Studio Steptoe Bruxelles, membro dell'International Custom Law Academy*

**Prof. Giorgio Sacerdoti** – *Professore emerito di diritto internazionale ed europeo, Università Bocconi*

**Avv. Andrea Marighetto** – *Avvocato JBS Global Meat Holding*

Rientro in plenaria

**Consegna dei diplomi AEO**

**Premiazione Young International Trade Specialist**

**Ringraziamenti, saluti**

## Indice

### Presentazione Pubblicazione

**Sara Armella**

*Fondatrice Studio Legale Armella & Associati, Direttore scientifico di ARcom Formazione* 9.

### Introduzione ai Lavori

**Giovanna Pancheri**

*Giornalista Sky TG24* 10.

### Interventi

**Maurizio Leo**

*Viceministro dell'Economia e delle finanze* 11.

**Claudio Oliviero**

*Direttore della Direzione Centrale Dogane dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli* 13.

**Dario Fabbri**

*Direttore rivista "Domino"* 15.

### L'evoluzione dello scenario internazionale, l'Europa tra Stati Uniti e Cina

**Maurizio Forte**

*Direttore centrale per i settori dell'export presso ICE* 19.

**Filippo Mancuso**

*Dirigente di Assonime, Coordinatore Commissione Dogane & Trade Facilitation di ICC Italia* 21.

**Sara Armella**

*Fondatrice Studio Legale Armella & Associati, Direttore scientifico di ARcom Formazione* 24.

**Giorgio Sacerdoti**

*Professore emerito di diritto internazionale ed europeo, Università Bocconi* 28.

**Laura Travaglini**

*Senior Adviser per la Politica Commerciale, Area Affari Internazionali di Confindustria* 32.

**Fabrizio Marrella**

*Professore di diritto internazionale e dell'Unione europea, l'Università Ca' Foscari* 35.

**Stefano Simontacchi**

*Avvocato Studio legale BonelliErede, Professore, Università di Leiden* 38.

**Dario Fabbri**

*Direttore rivista "Domino"* 41.

**Commercio internazionale e diritto doganale: esperienze a confronto****Dott.ssa Maria Preiti**

*Direttore Territoriale Lombardia dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli* 45.

**Prof. Enrico Perticone**

*Professore di merceologia doganale presso la Facoltà di economia dell'Università di Chieti* 47.

**Dott.ssa Nazzarena Franco**

*CEO DHL Express Italy* 50.

**Avv. Renato Antonini**

*Managing Partner Studio Steptoe Bruxelles, membro dell'International Custom Law Academy* 52.

**Avv. Massimo Monosi**

*Partner Studio Armella & Associati, docente di ARcom Formazione* 55.

**Dott. Massimiliano Mercurio**

*Titolare e amministratore unico Hermes V&C* 57.

**Prof. Gaetano Mesiano**

*Senior Associate SFL Studio Legale, Membro della Commissione ministeriale di esperti per la riforma doganale* 59.

**Dott. Andrea Venegoni***Procuratore europeo per l'Italia EPPO* 61.**Tavolo di lavoro - La riforma del diritto doganale nazionale****Sara Armella***Fondatrice Studio Legale Armella & Associati, Direttore scientifico di ARcom Formazione* 65.**Claudio Oliviero***Direttore della Direzione Centrale Dogane dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli* 67.**Prof. Gaetano Mesiano***Senior Associate SFL Studio Legale, Membro della Commissione ministeriale di esperti per la riforma doganale* 68.**Dott. Bruno Pisano***Presidente Associazione nazionale dei Centri di Assistenza Doganale Assocad* 70.**Dott. Filippo Mancuso***Dirigente di Assonime, Coordinatore della Commissione Dogane & Trade Facilitation di ICC Italia* 72.**Dott. Domenico De Crescenzo***Vice presidente Fedespedi* 74.**Dott. Andrea Venegoni***Procuratore europeo per l'Italia EPPO* 76.**Tavolo di lavoro - Un nuovo spazio di condivisione per una nuova categoria professionale: i Responsabili doganali aziendali AEO****Avv. Massimo Monosi***Partner Studio Armella & Associati, docente di ARcom Formazione* 79.**Dott.ssa Claudia Composta***Consulente e docente in materia doganale, Segretario Generale e Tesoriere di Assocad* 80.**Dott.ssa Silvia Taroni**



Doganalista, membro della Commissione di Studio Tariffa e Misure Associate del Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali 82.

**Dott. Giuliano Ceccardi**

Vice Presidente Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali, docente di ARcom Formazione 84.

**Dott.ssa Marina Zanga**

Docente ARcom Formazione 85.

**Avv. Tatiana Salvi**

Avvocato Studio Armella & Associati 87.

**Tavolo di lavoro - I nuovi scenari: guerra dei dazi, sanzioni economiche, sostenibilità**

**Prof. Enrico Perticone**

Professore di merceologia doganale presso la Facoltà di economia dell'Università di Chieti 90.

**Prof. Giorgio Sacerdoti**

Professore emerito di diritto internazionale ed europeo, Università Bocconi 92.

**Prof. Sandro Severoni**

Head of Intellectual Property Rights di Telespazio SpA, docente di ARcom Formazione 93.

**Avv. José Rijo**

Avvocato, docente di Regimi e Procedure Doganali presso l'Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo, membro dell'International Custom Law Academy 95.

**Dott.ssa Tania Carvalhais Pereira**

Coordinatore dei programmi Post-Graduate in Customs Law presso Católica, Lisbon School of Law, membro dell'International Custom Law Academy 97.

**Avv. Andrea Marighetto**

Avvocato JBS Global Meat Holding 98.

**Avv. Renato Antonini**

Managing Partner Studio Steptoe Bruxelles, membro dell'International Custom Law Academy 102.

**Avv. Stefano Comisi**

Partner Studio Armella & Associati, docente di ARcom Formazione 104.

# Forum del commercio internazionale

## ATTI

15 novembre 2024

### Prefazione

*A cura di Sara Armella – Fondatrice Studio Legale Armella & Associati, Direttore scientifico di ARcom Formazione*

Il 15 novembre 2024, presso l'Hotel Excelsior Gallia di Milano, si è svolta la seconda edizione del Forum del Commercio Internazionale, organizzato da ARcom Formazione. Il Forum non si pone come un consueto convegno, ma si tratta di un evento interattivo riconosciuto come format originale, depositato in SIAE.

L'evento ha offerto l'opportunità di esplorare e approfondire i cambiamenti geopolitici, le nuove dinamiche del commercio internazionale e le recenti evoluzioni nel campo del diritto doganale. Il Forum è pensato per unire teoria e pratica, con sessioni di discussione e momenti interattivi di confronto.

I qualificati interventi degli illustri ospiti e relatori, con la moderazione di Giovanna Pancheri, giornalista di Sky TG24, hanno composto un mosaico di conoscenze, cultura ed esperienze nel vasto mondo del commercio internazionale e del diritto doganale, offrendo uno spaccato di attualità e prospettive, mettendo a fuoco dinamiche geopolitiche, sfide logistiche e giuridiche, occasioni per professionisti e imprese, in un periodo storico caratterizzato da incertezze, nuovi protezionismi, guerre e la sempre più pressante emergenza dei cambiamenti climatici.

In questa pubblicazione raccogliamo la sintesi dei contributi condivisi al Forum 2024, per conservare e divulgare le riflessioni e i punti di vista emersi in di questa edizione.

## Introduzione ai lavori

### Giovanna Pancheri

Giornalista Sky TG24

Nel dare il benvenuto ai partecipanti, Giovanna Pancheri ha rimarcato il tempismo del Forum, svoltosi all'indomani dell'elezione del Presidente Donald Trump, il cui insediamento è previsto per gennaio 2025, il quale in tema di politica commerciale *"ha un solo mantra: protezionismo, protezionismo, protezionismo"*.

L'approccio di Trump è fonte di preoccupazione, considerando che il commercio internazionale costituisce il 40% del Pil italiano e, pensando all'export, gli Stati Uniti sono il nostro principale partner di interscambio. Il Presidente Trump ha già annunciato, durante la campagna elettorale, di voler introdurre nuovi dazi dal 10% al 20% sui prodotti dell'Unione europea e dal 60% al 100% sui prodotti della Repubblica popolare cinese. La dott.ssa Pancheri richiama lo studio di ARcom Formazione (White Paper) secondo cui un dazio anche solo del 10% comporterebbe una riduzione dell'1% del PIL dell'eurozona.

Il neoeletto Presidente Trump non è l'unica causa del crescente protezionismo generale: a partire dall'emergenza Covid, infatti, abbiamo assistito ad una contrazione degli scambi internazionali, a cui si sommano le recenti tensioni commerciali con la Cina, nonché le sanzioni nei confronti della Russia.

Pancheri ha concluso il proprio intervento introduttivo, con una nota di speranza citando il Presidente Sergio Mattarella, il quale a sua volta, in occasione del recente viaggio in Cina, ha fatto proprie le parole di Marco Polo: *"i mercati aperti sono un antidoto alle guerre"*.

## Maurizio Leo

### Viceministro dell'Economia e delle finanze

Il Viceministro Leo ha illustrato la riforma doganale e preannunciato possibili correttivi. In particolare, il Viceministro ha ricordato che il Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Tuld), su cui nel corso degli anni sono stati apportati pochi aggiornamenti, risale al 1973 e, pertanto, si è reso necessario apportare significative modifiche per rendere la normativa nazionale coerente con le disposizioni del Codice doganale dell'Unione europea del 2013.

Il Governo, in attuazione della delega fiscale, ha riorganizzato l'intera materia, "sfoltendo" le numerose disposizioni che erano contenute nel Tuld, passando da 350 a 122 articoli.

La nuova disciplina reca al Titolo I un chiaro elenco delle fonti normative della materia, offre precise definizioni tra cui quelle di "linea di vigilanza doganale" e di "territorio extra doganale", nonché la disciplina dell'organizzazione dei servizi e dei rapporti tra l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e la Guardia di finanza.

Di cruciale rilevanza è il Titolo II in tema di rapporto doganale, il cui capo I definisce l'obbligazione doganale e i diritti doganali. Con queste disposizioni è stato chiarito che l'Iva rientra tra i diritti di confine a fianco ai dazi doganali e le accise. Ciò determina significative conseguenze sul piano sanzionatorio, aspetto a cui sono dedicate le disposizioni dell'ultimo Titolo delle nuove norme. L'impianto normativo traccia il confine tra l'illecito penale e quello amministrativo alla luce della "famosa" soglia di diecimila euro.

Sul punto il Viceministro ha reso noto che l'Agenzia delle dogane sta svolgendo degli approfondimenti, al fine di valutare l'opportunità di innalzare detta soglia e evitare che illeciti "minimali" determinino conseguenze penalmente rilevanti; l'esito dell'analisi potrà, successivamente, confluire in un eventuale decreto correttivo.

Sempre in tema di rapporto doganale è stata chiarita, nel capo IV del Titolo II, la distinzione tra la fase dei controlli e la fase dell'accertamento da svolgersi, ricorda il Viceministro, nel rispetto del diritto al contraddittorio. La disciplina della riscossione, pur restando invariata, precisa il tasso di interesse da applicarsi al pagamento dilazionato.

I Titoli III, IV e V attengono ad aspetti procedurali in tema di entrata e uscita delle merci dal territorio nazionale, di destinazioni doganali, delle procedure, dei regimi doganali speciali e del trattamento delle merci.

L'ultimo Titolo è dedicato alle violazioni doganali e prevede illeciti e sanzioni sia di carattere amministrativo che penale; il confine tra le due tipologie di illeciti è tracciato dalla soglia di diecimila euro dei diritti di confine evasi. Inoltre, il nuovo impianto sanzionatorio è completato dal rinvio alle disposizioni generali in materia di sanzioni tributarie.

Il Viceministro ha descritto il nuovo testo come frutto di un *“notevole sforzo”* e, in conclusione del suo intervento, ha ribadito l'impegno del Governo nel valutare l'opportunità di adottare interventi correttivi alla riforma, in particolare per quanto riguarda la soglia di punibilità penale attualmente fissata in 10.000 euro. Tale perfezionamento sarà l'occasione per coordinare la disciplina con eventuali novità medio tempore adottate a livello europeo, trattandosi di una materia armonizzata, la cui normativa deve essere applicata in modo uniforme in tutti i Paesi membri dell'Unione.

Guarda l'intervento



[https://www.youtube.com/watch?v=5U\\_Ygq5XspM](https://www.youtube.com/watch?v=5U_Ygq5XspM)

## Claudio Oliviero

### Direttore della Direzione Centrale Dogane dell'Agazia delle dogane e dei monopoli

Il Direttore Oliviero ha esordito rilevando come l'ascolto, il confronto e lo scambio di idee siano alla base dell'evoluzione del "sistema" doganale, di cui l'amministrazione è uno degli ingranaggi.

L'obiettivo dell'Agazia delle dogane è quello di aprirsi al confronto al fine di poter sempre più essere consapevole della realtà. E invero, secondo il Direttore, l'Agazia sconta una certa arretratezza in termini di conoscenza del mondo reale.

Il dott. Oliviero rileva come l'Agazia delle dogane stia costantemente studiando e approfondendo la riforma, da cui scaturiscono significative novità tanto per gli operatori quanto per gli Uffici. È pertanto necessario del tempo affinché la nuova disciplina raggiunga una capillare diffusione a tutti i livelli dell'Amministrazione.

Il Direttore prevede che sarà raggiunto un equilibrio, anche grazie ai decreti correttivi anticipati dal Viceministro Leo; nel medio e breve periodo, invece, sono prevedibili importanti cambiamenti, anche talvolta non positivi.

Il Presidente Trump ha "promesso" in campagna elettorale l'introduzione di nuovi dazi. Il Direttore Oliviero prevede inoltre l'introduzione di barriere protezionistiche non tariffarie. Sul tema, richiama il CBAM: sebbene il Meccanismo di Adeguamento del Carbonio alle Frontiere sia una misura "nobile", introdotta in chiave ambientale, si traduce, per gli operatori del commercio internazionale, in una barriera non protezionistica. Gli scenari attuali sono caratterizzati da instabilità geopolitica, rilevandosi, ad esempio, il fenomeno della pirateria e del terrorismo nel Mar Rosso, con conseguente deviazione dei traffici ad altre rotte commerciali e notevoli perdite economiche. A questo si aggiungono le restrizioni nei confronti della Russia, problematica parzialmente assorbita dal mercato ma ancora attuale, non essendoci al momento nessuna prospettiva di soluzione a breve termine del conflitto russo-ucraino. Il Direttore non esclude la possibile nascita di nuove e diverse tensioni in altre zone del mondo quali l'Africa o l'Asia.

In questo panorama l'export italiano non ha ceduto e si posiziona al quarto posto nel mondo, avendo superato Corea e Giappone e dimostrando la grande capacità della nostra impresa di portare i prodotti italiani all'estero.

I professionisti dovranno dunque affrontare non solo la normativa europea, ma anche monitorare la disciplina dei Paesi di destinazione dei prodotti esportati, al fine di essere in grado di supportare e favorire l'export italiano.

## Dario Fabbri

### Direttore rivista "Domino"

Dario Fabbri ha approfondito quali siano i prevedibili effetti della nuova presidenza statunitense sul commercio internazionale e, in particolare, su un Paese esportatore come l'Italia.

Nel nostro Paese vige l'errato convincimento per cui il presidente degli Stati Uniti sia una sorta di "imperatore", dotato di poteri che gli permettono di agire in totale autonomia. Il Presidente USA ha, in realtà, poteri limitati e poche prerogative esclusive. Fabbri sottolinea che non sono particolarmente determinanti le affermazioni del Presidente Trump, durante la campagna elettorale, in ordine a quello che intende o ha promesso di fare nell'ambito del commercio internazionale.

Infatti, Fabbri ha ricordato che nel corso del precedente mandato Trump non ha realizzato quasi nulla di quanto aveva promesso. Non per negligenza ma per via, appunto, dei limitati poteri attribuiti al Presidente degli Stati Uniti. È dunque irrealistica l'espressione colloquiale per cui chi ricopre tale carica sia "l'uomo più potente del mondo", dovendola più correttamente considerare come la carica al vertice del Paese più potente del pianeta; questo implica un concetto diverso dal ritenere attribuiti a tale figura istituzionale poteri propri di profonda rilevanza.

È prevedibile, secondo Fabbri, che Trump potrà, nei prossimi quattro anni, realizzare "qualcosa in più" rispetto al precedente mandato, per due ordini di ragioni.

L'apparato burocratico statunitense, che lo stesso Trump chiama lo "Stato profondo", è composto dalle Agenzie federali. Per chiarirne il peso, Fabbri ne ha evidenziato le dimensioni strutturali, descrivendo l'apparato americano come "il primo datore di lavoro del mondo": le Agenzie occupano 5 milioni e 150 mila dipendenti a tempo indeterminato.

A confronto, il secondo datore di lavoro del mondo è l'esercito della Repubblica Popolare Cinese, che impiega un quinto dei dipendenti delle agenzie americane e poi, a seguire, Walmart e McDonald's, nettamente al di sotto.

Nel corso del precedente mandato questo apparato non permise al Presidente Trump di realizzare quasi nulla. Ciò premesso, Fabbri riconosce che le esternazioni e dichiarazioni pubbliche di Trump scatenano delle conseguenze, poiché a prescindere dal numero e



dall'importanza dei poteri attribuiti al Presidente, le sue affermazioni, in quanto vertice del Paese più potente del mondo, hanno un peso sul panorama internazionale.

A titolo esemplificativo di quanto divario esista tra le dichiarazioni di Trump e quanto sia riuscito a realizzare, Fabbri ricorda che, nel passato, il neo eletto Presidente aveva promesso non solo di abbassare il *deficit* commerciale degli Stati Uniti ma di ribaltarlo in *surplus*; all'esito del suo mandato il deficit era aumentato. Ancora, Fabbri ricorda che Trump aveva affermato di voler "*aprire*" alla Russia. Nei quattro anni del primo mandato Trump, il parlamento USA ha adottato tre successivi round di sanzioni nei confronti della Russia e sono stati aumentati di 2500 unità i militari statunitensi stanziati in Germania, in funzione "anti-Russia".

Fabbri rileva inoltre che il Presidente degli Stati Uniti non è competente all'introduzione di nuovi dazi, attribuzione spettante al Parlamento americano. Non trova inoltre rilevante la circostanza per cui, a seguito delle elezioni, per i prossimi due anni la composizione del parlamento USA sarà a maggioranza repubblicana, in quando Trump è, secondo Fabbri, sostanzialmente appartenente al partito democratico.

Ciò che merita considerazione è l'astio dell'opinione pubblica statunitense nei confronti degli europei occidentali e della Cina.

Quest'ultima è considerata un antagonista strategico, nei cui confronti il dissenso è affievolito dalle profonde incomprensioni, frutto delle altrettanto profonde differenze culturali.

Per l'Europa occidentale, invece, l'opinione pubblica statunitense prova un forte risentimento. Vi è un rifiuto delle idee politiche europee, tanto in tema di identità di genere quanto di cambiamento climatico. L'Europa, dice Fabbri, è ciò che gli statunitensi non vogliono diventare. Su altro fronte vi è un'insofferenza sia per le esportazioni europee, che invadono il mercato USA, sia per la protezione militare offerta all'Europa a spese degli Stati Uniti.

Tale sentimento è cresciuto nel tempo e troverà sfogo nell'introduzione di nuovi dazi. Le misure protezionistiche americane nei confronti dell'Europa non sono un fenomeno nuovo. Un effetto simile si è verificato con l'"Inflation Reduction Act" con cui il parlamento USA ha introdotto significativi incentivi alla produzione nazionale e, di riflesso, danneggiato le esportazioni europee.

Se la politica protezionistica non è una novità, ciò che cambia è il registro linguistico: il termine “dazio” è più in linea con lo stile comunicativo di Trump.

È prevedibile che i nuovi dazi, pur comportando effetti negativi, non raggiungeranno la misura annunciata da Trump, atteso il ruolo svolto dal citato apparato delle Agenzie federali e, in particolare, del Dipartimento di Stato.

Non può infatti ignorarsi il rapporto politico-economico tra Unione europea e gli Stati Uniti. Fabbri ci definisce “clientes” degli USA, nella chiave latina del termine. In ragione di tale rapporto i dazi non saranno smisurati.

I dazi nei confronti della Cina, che avranno ripercussioni anche nei confronti dell’Europa, saranno invece più significativi e, anche in questo caso, non si tratta di una novità.

Già nel corso dell’amministrazione Biden sono stati aggiunti nuovi dazi verso le produzioni cinesi e aumentati quelli esistenti.

I dazi nei confronti dell’Unione europea trovano fonte di quella che Fabbri descrive come *“rabbia nei nostri confronti, di grande stanchezza e depressione da parte degli statunitensi”*.

I dazi sui prodotti cinesi, invece, hanno fondamenta diverse e non trovano convergenza nelle finalità di Trump, del Pentagono e del Dipartimento di Stato. Trump desidera riportare l’industria manifatturiera negli Stati Uniti, per far diventare il Paese un esportatore. Ciò, nell’analisi di Fabbri, non è possibile e, anche se lo fosse, comporterebbe la rinuncia al primato statunitense quale potenza mondiale.

I dazi nei confronti della Cina verranno introdotti perseguendo il diverso obiettivo di ridurre il surplus commerciale cinese, surplus che la Cina spende in ambito militare, in tecnologia e per finanziare il proprio sistema di perequazione tra la costa e l’entroterra.

Inoltre, poiché il conflitto ucraino ha modificato gli scenari internazionali e ha avvicinato, dal punto di vista economico, Cina e Russia, gli Stati Uniti apriranno una nuova fase di dialogo con quest’ultima.

Dallo scoppio della guerra la Cina ha almeno triplicato le proprie importazioni di gas, petrolio e soprattutto grano dalla Russia.<sup>1</sup>

L’intenzione dunque sarà quella di recidere questo rapporto tra i due Stati.

---

<sup>1</sup> In tema di cambiamento climatico, Fabbri evidenzia che il grano in Russia viene coltivato anche in Siberia.

Fabbri ha concluso analizzando la figura di Elon Musk, noto imprenditore americano e alleato di Trump nel corso della campagna elettorale, commentando le ragioni del suo coinvolgimento in politica, atteso che altri imprenditori comparabili, come Mark Zuckerberg (fondatore di Facebook) o Bill Gates (fondatore di Microsoft), non si sono mai fatti coinvolgere dalla politica.

Musk, malgrado venga percepito come *“onnipotente”*, ha rapporti estremamente complessi con gli apparati americani. In primo luogo, Musk è sudafricano, elemento di particolare rilevanza negli Stati Uniti e che ostacola il suo accesso a determinati vertici. Inoltre, tra i molti rapporti con le istituzioni americane, Fabbri ha ricordato che Musk fornisce al Pentagono il sistema di connessione internet satellitare *“Starlink”*.

Attualmente, il Pentagono, per tale servizio, riconosce un prezzo esiguo, pagato in maniera incostante e in ritardo e, inoltre, sta allestendo un proprio sistema satellitare per affrancarsi dal fornitore.

L'ingresso di Musk in politica serve a quest'ultimo a proteggere la propria posizione grazie al consenso popolare di Trump.

Trump, invece, intende porre Musk al vertice di quello che in Italia chiameremmo un Ministero senza portafoglio, dedicato all'efficienza di quell'apparato burocratico che limita, per il sol fatto di esistere e operare, i poteri del Presidente. L'intento di Trump è di limitare tale apparato, auspicando un'espansione dei poteri presidenziali, poteri che in realtà non ha.

# L'Evoluzione dello scenario internazionale, l'Europa tra Stati Uniti e Cina

**Maurizio Forte**

*Direttore centrale per i settori dell'export presso ICE*

Il dott. Forte è intervenuto rimarcando che le imprese italiane hanno dimostrato grande capacità nell'export, realizzando risultati significativi ed evidenti.

Il primo dato da sottolineare è l'aumento di oltre il 30% rispetto al 2019 che ha consentito di riassorbire completamente gli effetti negativi della pandemia, realizzando nel 2022 il record delle esportazioni a 626 miliardi di euro, cifra riconfermata anche nel 2023.

Un dato interessante attiene alla quota del commercio estero detenuta dall'Italia che torna ad essere ai livelli del 2019.

Il dott. Forte ha rilevato che l'export rappresenta un punto di riferimento fondamentale per la salute della nostra economia, osservando che il contesto attuale è certamente ricco di sfide, criticità e rischi, ciò nonostante sussistono elementi positivi.

Primo tra questi, gli Stati Uniti. Nel 2021, alla fine della pandemia, il valore delle esportazioni italiane verso gli USA ammontava a 49 miliardi di euro, oggi il volume è salito a 66 miliardi. All'epoca gli USA erano il terzo cliente, con un distacco di 18 miliardi dalla Germania, oggi è il secondo con una differenza di soli 8 miliardi. Tutto ciò è avvenuto malgrado il Covid, due guerre e l'imposizione di alcuni dazi.

Pertanto, gli USA restano un punto di riferimento per le nostre esportazioni, a livello generale ed in particolare nell'ambito extra europeo.

La Cina, invece, in ragione di vari fattori economici e politici non offre al momento le stesse opportunità di crescita.

Più in generale è bene ricordare che, a differenza di quanto accade a livello domestico l'export offre un ventaglio vastissimo di opportunità, soprattutto per un Paese che ha il più alto tasso al mondo di differenziazione delle merci che esporta, perfino superiore a quello di Stati Uniti e secondo solo Cina. L'Italia può dunque guardare a tanti mercati di destinazione. Forte ricorda le performance particolarmente elevate, con tassi che superano

il 20%, in Turchia, negli Emirati Arabi, in Arabia Saudita, Brasile, India, Messico, Croazia, Slovenia solo per citare alcuni Paesi.

In ciascuno di questi l'Italia esporta un'ampia gamma di merci. Dalla tecnologia ai prodotti di consumo, dai semilavorati alla componentistica.

Per Forte, *“le opportunità nei mercati internazionali per l'Italia sono e continuano ad essere molto elevate”*.

\* \* \* \* \*

Il dott. Forte è intervenuto sottolineando che in primo luogo occorre ricercare la competitività in Italia e in Europa.

Per fare un esempio le conseguenze dei dazi preannunciati dagli Stati Uniti sono, al momento, solo frutto di analisi e previsioni, mentre la perdita dell'export italiano verso la Germania, legato in particolare al settore automobilistico, è purtroppo già una realtà.

Basti pensare che la contrazione su questo mercato nel periodo (agosto 2023 - luglio 2024) è stata di 6,6 miliardi di euro, cifra molto vicina ai 7 miliardi stimati nella pubblicazione distribuita nel corso del Forum odierno che potremmo perdere laddove l'introduzione dei dazi americani si concretizzi.

Su un altro versante è da sottolineare, inoltre, il numero esiguo di aziende esportatrici in Italia: su oltre 4 milioni di partite Iva, sono solo 135 mila e di queste ultime, le prime 2.000 esportano, da sole, il 62,2% del volume totale.

Pur con queste complessità strutturali la nostra performance sui mercati internazionali, come già detto, resta comunque molto incoraggiante: se si considerano ad esempio i dati relativi alle esportazioni verso alcuni mercati extra UE si riscontrano nei primi 7 mesi dell'anno molti incrementi a doppia cifra<sup>2</sup>.

In conclusione, l'analisi del dott. Forte evidenzia la necessità di ampliare la base delle aziende esportatrici, diversificare i nuovi mercati di esportazione e presidiare con impegno quelli già consolidati. In questo contesto resta importante l'azione pubblica di supporto alle imprese che includa e valorizzi anche il ruolo dei professionisti.

---

<sup>2</sup> I dati riportati dal dott. Forte attestano al tasso di crescita delle esportazioni verso alcuni Paesi nei primi 7 mesi del 2024: Turchia +24,7%, Emirati Arabi +21,9%, Messico +12,8%, Arabia Saudita + 29%, Serbia + 19%, Libia +26%, Ucraina +19%, Vietnam +35%, Malesia +23%, Kazakistan +17%.

## Filippo Mancuso

*Dirigente di Assonime, Coordinatore della Commissione Dogane & Trade*

*Facilitation di ICC Italia*

Il dott. Mancuso è intervenuto in merito al ruolo dell'Unione europea nella guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina, rilevando il rischio di *“trovarsi in questo scenario da vaso di coccio”*, ossia in uno stato di forte fragilità e vulnerabilità.

L'Unione europea ha già cominciato ad attrezzarsi per affrontare tale rischio.

Il Rapporto Draghi sulla competitività, il Rapporto Letta che ha evidenziato la necessità di procedere a un'ulteriore integrazione del mercato unico europeo e, infine, il Rapporto Niinistö sulla sicurezza e la difesa, evidenziano come l'UE sia sempre più consapevole dell'esigenza di raggiungere una maggior coesione per poter affrontare le molteplici sfide poste dall'attuale scenario internazionale.

L'UE, dice Mancuso, può contare su un asset strategico – l'unione doganale – al quale già la precedente Commissione aveva dedicato particolare attenzione. Una riforma delle norme e delle procedure che ne regolano il funzionamento costituisce il primo passo per migliorare l'unione doganale affinché sia un volano per l'economia e l'industria a livello europeo e nazionale. Due sono i segnali che, secondo il dott. Mancuso, lasciano intendere che questa modernizzazione sarà una delle priorità anche per la nuova Commissione europea nei prossimi cinque anni.

In primo luogo, le politiche doganali sono state separate dalla fiscalità, ovvero dalla Direzione generale fiscalità ed unione doganale (DG Taxud), per essere accorpate nella Direzione generale del commercio. Nell'ambito della Commissione europea, la DG Trade gestisce e presidia le politiche commerciali, nel cui ambito rientrano la sicurezza delle catene di approvvigionamento e gli strumenti di difesa contro le aggressioni, economiche o commerciali, esterne. In questa nuova collocazione strategica, la leva doganale sarà uno strumento sempre più cruciale per rispondere a queste sollecitazioni.

Il secondo aspetto attiene alla creazione di un'autorità doganale europea, la cui istituzione faciliterebbe l'uniforme applicazione delle regole e delle procedure, anche al fine di rendere più efficiente il dialogo tra operatori e autorità doganali. In occasione della sua audizione al Parlamento europeo, Maroš Šefčovič, che nelle prossime settimane dovrebbe assumere

ufficialmente il ruolo di Commissario per la DG Trade<sup>3</sup>, ha dichiarato che tra gli obiettivi prioritari del suo mandato rientra quello di anticipare – dal 2028 al 2026 – i tempi previsti per l’istituzione di detta autorità doganale unica europea.

Questi sono segnali, afferma Mancuso, di una Commissione europea che intende accelerare le riforme per rendere più competitiva l’Europa.

\* \* \* \* \*

Mancuso ha, inoltre, sottolineato la crescente rilevanza strategica che la gestione del fattore doganale è destinata ad assumere nell’immediato futuro.

Il contesto attuale richiede, infatti, alle imprese di ampliare le proprie competenze per restare competitive in uno scenario che sta diventando sempre più complesso e frammentario.

Inoltre, le imprese sono chiamate a partecipare sempre più attivamente alle politiche strategiche europee, svolgendo un ruolo di primo piano.

Al riguardo, il dott. Mancuso ha sottolineato la centralità delle aziende italiane e europee in riferimento al CBAM, che impone una raccolta di dati e informazioni dai fornitori di Paesi terzi per consentire alla Commissione europea di acquisire una visione complessiva del possibile impatto del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, anche al fine di poterne orientare i prossimi sviluppi.

Lo stesso discorso vale per il Regolamento sulla Deforestazione, che obbliga le imprese ad attuare una *due diligence* molto rigorosa per poter attestare la conformità delle merci importate alla relativa disciplina.

È sempre più evidente che le imprese si debbano dotare di modelli organizzativi nuovi, più efficaci e moderni, anche grazie a massicci investimenti nella digitalizzazione.

Sotto questo profilo, il dott. Mancuso ha sottolineato come la competitività sia strettamente legata alla capacità di raccogliere ed elaborare la sempre crescente mole di dati e informazioni; capacità che è già di per sé utile per poter riorientare, all’occorrenza, le proprie catene di approvvigionamento e rispondere prontamente non solo a eventuali nuovi dazi e barriere tariffarie, ma anche a barriere non tariffarie, normative e procedurali.

---

<sup>3</sup> Maroš Šefčovič ha assunto la carica di commissario europea al commercio e alla sicurezza economica all’insediamento della Commissione europea von der Leyen II, il 1° dicembre 2024.

Per un'impresa determinata a competere sui mercati internazionali, l'acquisizione e il consolidamento di questa capacità si aggiunge ad un altro requisito imprescindibile, ossia al presidio dei principali istituti della materia doganale.

La corretta determinazione di classifica, origine e valore della merce assume un ruolo sempre più centrale, poiché questi elementi sono coefficienti di rischio che le imprese devono saper presidiare nella maniera più efficiente possibile: si tratta di uno sforzo che viene richiesto a tutti gli operatori, indipendentemente dalle loro dimensioni e dalla portata dell'attività svolta.



## Sara Armella

Fondatrice Studio Legale Armella & Associati, Direttore scientifico di ARcom

### Formazione

L'Avv. Sara Armella ha illustrato il contenuto del White Paper, la pubblicazione a cura del Centro Studi di ARcom Formazione che accompagna il Forum.

Nelle pagine del WP si è cercato di mettere a fuoco tutte le tematiche più attuali e gli scenari descritti dai primi studi economici, pubblicati a livello internazionale, sul possibile impatto dell'introduzione dei dazi annunciati dal neo eletto Presidente Trump.

Gli Stati Uniti rappresentano per l'Italia un mercato focale, il 10% dell'export italiano è diretto verso gli USA, i quali costituiscono il primo mercato per il Made in Italy.

Gli eventi e le decisioni di politica commerciale degli Stati Uniti hanno, evidentemente, riflessi più che significativi su quella che l'Avv. Armella chiama la "*nostra vocazione*" all'esportazione e, dunque, per le nostre aziende e imprese.

Il WP offre un'analisi partendo dal 2018 quando la prima amministrazione Trump ha introdotto una serie di dazi colpendo il Made in Italy, in particolare gravando prodotti quali l'olio d'oliva, la pasta, i formaggi, l'alluminio, l'acciaio. Le conseguenze di tali misure non hanno frenato l'export italiano ed anzi hanno stimolato la rimodulazione dell'offerta domestica verso altri mercati esteri. Si sono ridisegnate le rotte di destinazione e sono state adottate nuove soluzioni. L'introduzione di nuove barriere, commenta Armella, spesso stimola la creazione di nuove strategie.

In questi tempi molto agitati, l'Italia continua ad essere il quarto Paese al mondo per esportazioni malgrado oggi le barriere, imposte dagli Stati esteri all'import, siano numerosissime: si tratta di 2.800 misure introdotte solo nell'ultimo anno (2024).

Sotto l'amministrazione Biden i dazi sono stati mantenuti e anzi, con l'*Inflation Reduction Act*, sono state introdotte politiche fortemente protezionistiche, realizzate con ingenti investimenti a stimolo della produzione locale nel tentativo di spostare la produzione, in alcuni settori, dall'Europa agli Stati Uniti.

Il tema dell'introduzione dei dazi, da parte degli USA, peraltro in misura più significativa rispetto al passato è tornato attuale; le dichiarazioni preannunciano dazi dal 10% al 20% per i prodotti europei e italiani e dal 60% al 100% per quelli cinesi.

Siamo di fronte a un nuovo livello di intervento rispetto a quanto già sperimentato nel 2018. Alcuni studi indicano che un impatto così elevato potrebbe determinare una riduzione del PIL europeo nell'ordine dell'1%.

Altri studi, tra cui quello realizzato dal National Board of Trade svedese, hanno stimato la possibile perdita per i Paesi esportatori, come Italia e Germania, nell'ordine del 16% del volume delle esportazioni.

I settori colpiti potrebbero essere non solo quelli del food e della moda, ma anche la meccanica, la farmaceutica e la chimica, ossia i settori di maggior forza dell'export italiano verso gli Stati Uniti. Il possibile impatto economico è stato calcolato da Prometeia.

Secondo le stime di Prometeia, se l'aumento del 10% delle tariffe interesserà soltanto i prodotti già sottoposti a dazio, per l'Italia il costo aggiuntivo del nuovo protezionismo americano supererà i 4 miliardi di dollari. Un aumento delle tariffe generalizzato per tutti i beni esportati porterebbe invece i maggiori costi per le imprese italiane a 9 miliardi.

Al tempo stesso l'eventuale introduzione di queste nuove barriere può offrire l'occasione di reindirizzare le esportazioni, dirigendole verso nuovi mercati.

Ulteriore conseguenza sul piano internazionale consisterebbe nella riduzione dell'export cinese del 66%. L'effetto sarebbe una sovracapacità della Cina, già in essere e nota, con conseguente aumento delle importazioni di prodotti cinesi nell'Unione europea del 7%.

Si tratterebbe di un effetto domino che innescherebbe una serie di conseguenze su più fronti. L'Avvocato Armella conclude ricordando che anche un'evoluzione in tal senso può essere comunque una fonte di opportunità, sfruttando il coraggio e la grande duttilità come è tipico del nostro Paese.

\* \* \* \* \*

Armella ha offerto un commento sulle misure daziarie dell'UE nei confronti della Cina, allargando poi l'analisi con alcune osservazioni sull'attuale assetto normativo europeo.

L'esigenza di mantenere aperto un canale commerciale con la Repubblica Popolare Cinese è stata ben espressa dal Presidente Mattarella, per via dell'importanza strategica che ha la Cina. Sebbene l'Italia non faccia più parte dell'accordo sulla Via della Seta, la Cina rimane un mercato strategico, con il quale sono significative sia le esportazioni che le importazioni, essendo il secondo Paese di destinazione delle vendite italiane extra UE.

Occorre rilevare che la maggior parte delle misure di difesa commerciale, adottate dall'Unione europea negli ultimi anni, hanno riguardato proprio la Cina.

Mentre alcune di queste misure hanno natura antidumping, nel caso delle auto elettriche, invece, siamo in presenza di dazi compensativi. Si tratta di tributi che vengono introdotti per compensare aiuti e sovvenzioni statali, erogati ad alcune imprese cinesi, che alterano la concorrenza.

Sin dall'introduzione di tali dazi si è innescata una guerra commerciale: la Cina ha impugnato questa misura dell'Unione europea davanti al WTO e, a sua volta, ha introdotto una serie di dazi antidumping<sup>4</sup> nei confronti di alcuni prodotti europei.

Si tratta, con tutta evidenza, di una situazione che non determina nessun vantaggio.

In merito al mercato delle auto elettriche, l'Avv. Armella ha sottolineato la contraddizione in essere per via della coesistenza di sussidi europei e nazionali che incentivano l'acquisto di veicoli elettrici, indirizzando i consumi verso una mobilità green, e dazi che interessano proprio quei medesimi prodotti e vanno a colpire il consumatore virtuoso.

Il tema di fondo, secondo l'Avv. Armella, attiene alle scelte dell'Unione europea.

Trump ha preannunciato di voler abbandonare l'accordo di Parigi sul clima; laddove accadesse si verificherebbero significative conseguenze, anche in merito alla nostra visione delle relazioni internazionali e delle misure di contrasto all'emergenza climatica. Dal punto di vista strategico, questo scenario stimola una riflessione. L'Unione europea, con il CBAM e il regolamento sulla deforestazione, ha avviato la politica dei dazi doganali con finalità ambientali, che rappresentano politiche nuove ed estremamente ambiziose, ma che oggi - nel nuovo scenario - rischiano di renderla completamente isolata.

L'Europa auspicava di diventare un esempio capace di tracciare la rotta da seguire e che altri Paesi adottassero iniziative virtuose simili, ma ciò è possibile solo se sei una potenza mondiale in grado di dettare le regole degli scambi internazionali.

Questa aspettativa non si sta realizzando. L'Avv. Armella ha ricordato che dai primi anni 2000 a oggi il contributo dell'UE al prodotto interno lordo globale è sceso dal 26% al 18%, gli Stati Uniti hanno mantenuto invariato il 26%, la Cina, invece, ha quadruplicato la propria quota e si è portata al 17%.

---

<sup>4</sup> L'Avv. Armella ha ricordato che proprio il 15 novembre 2024 è entrata in vigore una nuova misura antidumping nel mercato cinese relativa all'importazione di brandy e distillati.

Armella ha inoltre citato le osservazioni del Presidente Draghi sulla competitività europea. Secondo le stime della Commissione europea, attualmente sono 350 le fonti normative unionali che governano gli scambi internazionali: l'UE, dunque, non ha bisogno di nuove regole e di nuove barriere, bensì di creare le condizioni per un rafforzamento della competitività, sostenendo le imprese che creano innovazione e che necessitano di maggior supporto per potersi proporre sui mercati internazionali.

L'Avv. Armella, in conclusione, ha evidenziato come anche politiche orientate alla tutela del mercato interno, come la regolamentazione antitrust, nel tempo abbiano penalizzato le imprese europee, avendo impedito alle aziende di attrezzarsi per affrontare un mondo estremamente competitivo, con player di sempre maggiori dimensioni.

## Giorgio Sacerdoti

*Professore emerito di diritto internazionale ed europeo, Università Bocconi*

Il prof. Sacerdoti ha analizzato gli interventi dell'Unione europea in questo panorama protezionistico e instabile, rilevando che l'UE ha anticipato questo movimento di frammentazione del quadro del commercio internazionale, di cui i nuovi dazi preannunciati da Trump, che manifestano una futura parziale chiusura da parte degli Stati Uniti, sono solo la più recente espressione.

L'UE è intervenuta seguendo due direttrici. L'una è costituita dal Green Deal, volto a favorire e sostenere quelle produzioni che tengono in considerazione il cambiamento climatico in corso e si dirigono verso un'economia verde. In questo ambito l'Unione europea è intervenuta sia agendo con riguardo alla produzione interna, mirando a orientarla verso una reindustrializzazione, sia con riguardo al commercio internazionale.

Le politiche di chiusura di altri Paesi e il complesso rapporto tra Cina e Europa, ad esempio nel mercato delle batterie, dei veicoli elettrici e del fotovoltaico, hanno determinato una rimodulazione delle iniziative europee. La Cina è, anche grazie a massicci sostegni economici governativi, in "anticipo" rispetto all'Europa la quale, invece, sta cercando di avviare l'industria di questi settori, senza però favorire eccessivamente le importazioni dalla Cina.

Occorre considerare che la transizione green costituisce un nuovo costo per le imprese europee, chiamate investire per adattarsi e rispettare i nuovi standard imposti dall'Unione. L'introduzione del CBAM vuole riequilibrare questi nuovi costi per le aziende europee, imponendo oneri perequativi per le industrie estere, o esternalizzate, la cui produzione è localizzata in luoghi in cui non sono in vigore simili limitazioni.

È un meccanismo il cui avvio si è rivelato, per ora, piuttosto lento e di cui non sono ancora prevedibili gli effetti per le imprese.

Su altro fronte l'Unione ha adottato un meccanismo di enforcement, volto a reagire rapidamente in risposta alle eventuali chiusure di Paesi terzi capaci di mettere in difficoltà l'industria esportatrice europea. Quest'ultimo meccanismo potrebbe essere dispiegato anche in reazione alla già anticipata (futura) politica statunitense, sebbene sia di maggior

interesse per l'Unione europea mantenere un dialogo con USA e non entrare in una guerra commerciale con conseguenze distruttive.

Altri strumenti adottati dall'Unione mirano a indurre gli altri Paesi a rispettare i nostri standard, adeguandosi alle nuove esigenze europee frutto delle attuali sensibilità. Il meccanismo del regolamento sulla deforestazione ne è un esempio tipico.

Il prof. Sacerdoti è critico al riguardo e, in particolare, rileva che quello della deforestazione è un sistema che presuppone che l'UE abbia la forza di imporre le proprie scelte ad altri Paesi, gravandoli di nuovi oneri anche in termini di trasparenza, portando così l'Unione in aperto "urto" con realtà con cui invece ha interesse a interloquire, quali i Paesi dell'America latina e dell'Africa. È significativa al riguardo la decisione di posticipare l'entrata in vigore del suddetto regolamento, indice chiaro di un rallentamento di questa tipologia di politiche. Il prof. Sacerdoti ha concluso sottolineando la sfida per le imprese dell'Unione europea in competizione con aziende estere che non solo possono accedere a mano d'opera più economica ma non devono sostenere i costi della transizione green.

\* \* \* \* \*

Il prof. Sacerdoti ha ricordato che la Cina ha impugnato al WTO le misure compensative adottate dall'UE e che la stessa Unione ha intrapreso diverse azioni simili nei confronti di altri Paesi.

Il WTO langue dalla prima presidenza Trump. L'Organizzazione Mondiale del Commercio resta, nel quadro generale del commercio internazionale, la *base line* grazie a principi e istituti, quali la non discriminazione, il negoziato multilaterale, la tendenza alla riduzione delle barriere discriminatorie al commercio internazionale e la possibilità di contestare, davanti a un meccanismo arbitrale para-giudiziale, le misure restrittive di altri Paesi.

L'Unione europea e la Cina, così come altri Paesi, sostengono il sistema del WTO, che il prof. Sacerdoti ha ricordato essere stato avviato dagli Stati Uniti con il GATT dopo la Seconda guerra mondiale. Negli ultimi anni, gli Stati Uniti si sono progressivamente disimpegnati, tornando a posizioni più protezionistiche, adottando misure incentrate sul mercato interno, sia con il noto slogan "Make America Great Again" o ancora "work-centered trade policies". Sono politiche che tendono a mettere a fuoco solo il particolare degli USA in un'ottica di breve periodo, perdendo di vista i vantaggi che l'apertura dei mercati porta anche all'industria americana.

La Cina sta già reagendo con misure ritorsive, per colpire sia le esportazioni statunitensi sia la presenza di imprese americane nel proprio Paese.

Il sistema di risoluzione delle controversie in ambito WTO, in caso di restrizioni ingiustificate al nostro export e di introduzione di barriere da parte di altri Paesi, è tutt'oggi esperibile ed è stato di recente azionato dalla Commissione europea nei confronti di Indonesia, Malesia e Cina, nonostante il non funzionamento dell'Organo di Appello.

Ciò nonostante, in questo contesto, la soluzione a simili situazioni viene ricercata inizialmente nel negoziato, il quale comporta il rischio di addivenire a discriminazioni bilaterali.

Il sistema di Dispute settlement del WTO è attualmente semiparalizzato, perché gli Stati Uniti hanno bloccato la nomina di nuovi giudici al Tribunale d'appello. L'Unione europea, insieme ad altri Paesi, tra cui Cina, Canada, Australia e Brasile, hanno istituito un meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie commerciali, che potrebbe funzionare tra Unione europea e Cina, ma con un procedimento nei fatti piuttosto lungo e complesso, sebbene, teoricamente, dovrebbe essere invece breve e snello.

Si tratta di una tutela di ultima istanza, poiché dovrebbe essere la politica commerciale attiva a dover evitare l'introduzione degli ostacoli agli scambi internazionali.

La visione economica-commerciale dell'amministrazione americana è particolarmente insidiosa e pericolosa, poiché considera come elemento importante lo squilibrio nella bilancia dei pagamenti americana, dell'import e dell'export, su base bilaterale.

È una visione mercantilistica, secondo cui i Paesi che esportano più di quanto importino dagli Stati Uniti approfitterebbero del mercato americano.

In questa lettura l'Italia è molto squilibrata, poiché siamo uno dei Paesi il cui export verso gli USA supera di molto l'import.

Il prof. Sacerdoti vede dunque un concreto rischio che la nuova politica statunitense colpisca con maggiori restrizioni l'export italiano ovvero che vengano richieste altre forme di compensazione commerciale. Occorre ricordare che, in quanto membri dell'Unione europea, sebbene si tratti di un problema bilaterale, la soluzione ad ogni questione dovrebbe essere unionale, poiché la politica commerciale non può essere frammentata tra i singoli

Paesi. Si una pressione commerciale, politica e diplomatica sull'Italia come Paese particolarmente presente nel mercato americano, da cui importa principalmente servizi<sup>5</sup>. Quanto all'uscita degli Stati Uniti dall'accordo del WTO, il prof. Sacerdoti ritiene sia un'ipotesi remota, in quanto gli USA hanno maggior interesse a usufruire delle relative regole, continuando a sfruttare il proprio potere per realizzare la propria politica solitaria. Il prof. Sacerdoti ricorda che l'Unione europea aveva fatto ricorso al WTO avverso i dazi statunitensi sulle esportazioni di alcuni prodotti, tra cui l'alluminio. In primo grado l'UE aveva incassato una vittoria poi sospesa dalla presentazione dell'appello da parte degli USA. Allo stesso tempo gli Stati Uniti hanno paralizzato l'Appellate Body e la soluzione si è trovata tramite un accordo bilaterale.

---

<sup>5</sup> In chiusura dell'intervento del prof. Sacerdoti, il dott. Forte ha ricordato che nel 2019 i dazi furono autorizzati e quantificati dal WTO a conclusione della ultradecennale controversia Airbus-Boeing, che vinse la parte americana; in quest'ottica nessuno può introdurre misure daziarie ingiustificate senza il rischio di ricorso e contromisure.



## Laura Travaglini

Senior Adviser per la Politica Commerciale, Area Affari Internazionali di  
Confindustria

La dott.ssa Travaglini ha condiviso alcune considerazioni in merito al complesso scenario attuale. Il nostro sistema industriale e l'Europa, che si trova schiacciata tra questi grandi blocchi, devono affrontare sfide stringenti.

Ciò nonostante, il commercio mondiale sta reggendo. Le stime del Centro Studi di Confindustria indicano che il commercio mondiale tornerà a crescere del 2,8% nel 2025. Nella stessa direzione si svilupperà il commercio italiano che, dopo le battute d'arresto del 2022 e 2023, tornerà a crescere nella misura stimata del 2% nel 2025.

È una *“visione sicuramente non pessimistica, non negativa in un mondo estremamente complicato”*. Considerato che il tessuto imprenditoriale italiano è composto soprattutto da piccole e medie imprese, Confindustria ha analizzato i punti di forza delle imprese che hanno determinato la resilienza del nostro sistema.

Il settore manifatturiero ha subito, dal 2011, un'importante contrazione con conseguenti perdite, che la dott.ssa Travaglini definisce *“dolorose”*, in interi settori della nostra produzione. Dalle analisi svolte è emerso che ad essere capaci a reagire agli shock verificatisi nel corso degli anni sono state le imprese più strutturate e la maggior resilienza è stata dimostrata dalle aziende esportatrici.

Ulteriore elemento centrale, della resistenza delle nostre esportazioni, è l'integrazione dell'industria italiana nelle filiere produttive internazionali. L'Italia si pone *“a monte”* del segmento della produzione come fornitore di semilavorati ad alto valore aggiunto. Questo elemento ha permesso all'industria italiana di essere flessibile e di diversificare la propria offerta rispetto ai competitor.

La Germania, ove le catene di fornitura sono molto più integrate con i Paesi dell'Europa dell'est e ove l'economia è particolarmente dipendente dal frammentato settore dell'automotive, non è riuscita in questi anni a realizzare risultati altrettanto incoraggianti come quelli registrati in Italia.

Ultimo elemento riguarda la ricomposizione intra-settoriale dell'industria italiana.

In questi anni la produzione si è concentrata in prodotti ad alto valore aggiunto.

Dunque sebbene il nostro export non abbia retto in termini di volume, ha invece realizzato ottime performance in termini di valore, essendo stati capaci di esportare prodotti ad alto valore aggiunto.

L'analisi del Centro Studi di Confindustria ha anche evidenziato un ulteriore dato significativo: il potenziale del nostro export del cosiddetto "bello e ben fatto", ossia il Made in Italy di alta gamma più tradizionale, si attesta su 54 miliardi.

Malgrado la minacciata imposizione di nuovi dazi da parte degli Stati Uniti, che sono il nostro principale mercato extra europeo di riferimento e sebbene la Cina, pur restando un mercato importante, acquisterà sempre meno dall'Unione europea, questi 54 miliardi potranno trovare espressione in altri mercati di riferimento, quali, ad esempio, gli Emirati Arabi e l'estremo oriente.

Lo stesso valga per i prodotti "ACT" (automazione, creatività, tecnologia): i macchinari. Secondo l'analisi di Confindustria, dunque, saranno la manifattura tradizionale e la produzione di macchinari ad esprimere il miglior potenziale dell'export italiano.

\* \* \* \* \*

La dott.ssa Travaglini ha osservato inoltre che la politica commerciale dell'Unione europea è cambiata molto negli ultimi anni e sta cambiando ulteriormente, ricalibrandosi lungo tre direttrici principali.

Quella attuale è una politica di reazione, poiché deve, più di sempre, fare i conti con il difficile contesto con cui si confronta. Si pensi agli squilibri commerciali indotti dalla Cina, che non è una economia di mercato pienamente intesa e la cui adesione al WTO ha determinato indubbi scompensi nel commercio mondiale.

Dovendosi confrontare con una realtà di mercato come quella cinese, che presenta degli squilibri come i sussidi statali alle industrie, l'UE deve proteggere il proprio tessuto produttivo, utilizzando gli strumenti di difesa commerciale in misura maggiore che in passato.

L'altra direttrice è quella del protezionismo. Fino al 2018 le misure di agevolazione al commercio internazionale e le misure protezionistiche erano in numero più o meno uguale, successivamente si è osservato un ampliamento della forbice per cui le misure di agevolazione sono rimaste invariate, mentre si è registrato un imponente aumento delle misure protezionistiche. Sotto il profilo delle politiche attive, l'UE è forzata a cercare nuovi

mercati di sbocco. Ultimamente gli sforzi negoziali, in riferimento agli accordi di libero scambio, si stanno concentrando su India e Mercosur, due mercati dal potenziale enorme per l'industria europea e, in particolare, per l'industria italiana.

La terza direttrice, che si è delineata in questi ultimi tempi, è quella di una ricerca di mercati per l'import. Tutte le crisi che si sono registrate hanno messo in luce la fragilità delle catene di approvvigionamento europee.

La dott.ssa Travaglini rileva però che quando l'Unione europea oggi si siede a un tavolo negoziale con Paesi produttori di materie prime, dunque nel ruolo di importatore, si presenta con un potere contrattuale in qualche modo più debole rispetto al passato.

La politica commerciale dell'UE è meno assertiva rispetto al passato e necessariamente più attenta alle esigenze di import delle materie prime dai paesi terzi con i quali negozia.

Se in passato il mantra della politica commerciale europea era apertura e assertività, osserviamo oggi che, nelle più recenti dichiarazioni, si parla di competitività, sostenibilità e sicurezza, quest'ultima intesa proprio a garantire la competitività dell'industria europea e la sicurezza economica necessaria a livello unionale.

## Fabrizio Marrella

Professore di diritto internazionale e dell'Unione europea, l'Università Ca' Foscari

Il prof. Marrella ha sottolineato il pregio della citazione del Presidente Mattarella nel ricordare Marco Polo, la cui epoca era contraddistinta da un liberalismo commerciale che in questo periodo, in cui si torna a parlare di protezionismo, appare antico.

Sul punto, Marrella auspica che le barriere che vengono innalzate oggi, con l'introduzione di nuovi dazi, non degenerino in una "Muraglia cinese".

Il Professore, inoltre, rileva come la materia del commercio internazionale sia strettamente collegata a quella degli investimenti.

Questi ultimi sono possibili grazie a quelle norme che permettono alle imprese italiane di produrre e vendere all'estero con modalità differenti rispetto all'import-export tradizionale. La complementarietà è resa evidente dalle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio, nel cui ambito esiste un accordo speciale in materia di investimenti e di cui, nell'opinione di Marrella, le imprese italiane non hanno colto l'intero ventaglio di opportunità.

In tema di preparazione utile e necessaria per affrontare i mercati internazionali, così come si stanno evolvendo, concorrono molteplici fattori. Il primo è certamente la conoscenza della materia doganale, di cui Marrella rileva, in coro con altri relatori del panel, la carenza del relativo insegnamento già a livello universitario: "Senza conoscere la materia doganale la merce non esce neanche dal magazzino".

Altro settore in cui si rileva una scarsa preparazione delle imprese italiane, in particolare le piccole e medie, è quello della contrattualistica internazionale.

La rilevanza degli Incoterms, che allocano gli oneri doganali in capo all'uno o altro contraente con conseguenze significative, non può più essere sottovalutata, atteso anche il crescente numero dei dazi doganali in vigore.

Allo stesso modo non possono essere sottovalutate le clausole di forza maggiore, ossia quelle che consentono, usando il gergo statunitense, di "walk away from the contract" cioè di "allontanarsi" dal contratto in ipotesi di sopraggiunto e notevole squilibrio tra le prestazioni.

Altro esempio attiene alle cosiddette clausole di *“hardship”* che permettono di avviare una rinegoziazione se le condizioni economiche sono mutate rispetto a quelle che hanno determinato l'accordo iniziale.

In merito agli investimenti, Marrella ha segnalato una ricerca pubblicata nell'*Harvard International Law Journal 2023*, secondo cui gli utenti dell'arbitrato di investimenti, che si scontrano con i Paesi in via di sviluppo, sono oggi principalmente piccole e medie imprese e non le multinazionali.

Attingendo dalla propria esperienza, il prof. Marrella rileva come spesso le grandi imprese multinazionali abbiano alle spalle il supporto del proprio Stato nell'interlocuzione con lo Stato ospitante, mentre le piccole e medie imprese sono sole e armate solo della leva degli investimenti. Ecco dunque la centralità delle norme del diritto internazionale in materia, che secondo Marrella sono *“l'anello di salvataggio per le piccole e medie imprese”*.

\* \* \* \* \*

Il prof. Marrella ha rilevato inoltre che quando si parla di competizione economica occorre mantenere sempre insieme il binomio commercio e investimenti. Possiamo constatare che quanto al commercio, l'Unione europea ha un'esperienza importante, è ben strutturata e ha degli strumenti di difesa della sovranità economica. Tali risorse non sono altrettanto disponibili in materia di investimenti.

L'UE è molto meno sviluppata su quest'ultima materia di quanto lo sia sul commercio. Il prof. Marrella ne rintraccia la causa nel fatto che la materia degli investimenti è emersa più di recente, e nella volontà di ogni Stato membro di mantenere la propria autonomia e indipendenza in tale politica.

Tale circostanza ha un costo, poiché quando vengono innalzate barriere commerciali daziarie si possono assumere due approcci.

A titolo esemplificativo, un operatore economico può ovviare all'innalzamento dei dazi da parte degli USA stabilendo la propria impresa negli Stati Uniti.

Il prof. Marrella ha ricordato che gli aziendalisti qualificano l'investimento come la terza fase dell'internalizzazione dell'impresa: la prima fase consiste nell'avviare l'attività di import/export, la seconda prevede la realizzazione di una rete di distributori all'estero e la terza, se il mercato estero è proficuo, consiste nello stabilirsi anche nello Stato estero, con una filiale o altre soluzioni utili in tal senso.

Si tratta dunque di una disciplina importantissima soprattutto in presenza di muraglie che si alzano nei vari Paesi.

I cinesi sono consapevoli<sup>6</sup> di questo meccanismo, e invero in molte operazioni di acquisizione e di costituzione di investimenti esteri, anche in Europa, le operazioni hanno fatto scattare, più volte, il problema del golden power, strumento di derivazione americana conosciuto negli Stati Uniti sin dagli anni '70 e che oggi è diventato parte della competizione economica.

Il prof. Marrella ha evidenziato la natura multiforme delle relazioni internazionali, caratterizzate da una coesistenza di elementi di cooperazione e conflitto. In particolare, si è soffermato sul ruolo della competizione economica, che può intensificarsi anche all'interno di alleanze politiche, generando dinamiche di rivalità e, talvolta, di confronto diretto.

Per quanto riguarda l'Europa, in Francia si sono verificate vere e proprie operazioni predatorie in materia di investimenti. Il dott. Marrella ha ricordato il famoso caso Alstom B&P.

Ciò significa che è necessario predisporre delle misure di protezione anche in materia di investimenti, perché è indubbio che, ad oggi, l'applicazione extra-territoriale del diritto statunitense non avviene solo per scopi nobili, come la lotta al terrorismo, ma può essere anche utilizzata per acquisire società europee considerate utili oppure per impedire l'ingresso di concorrenti esteri.

Un recente rapporto Unctad<sup>7</sup> dimostra che tra il 2016 e 2019 su 20 casi di operazioni che sono state bloccate da questi sistemi di filtraggio 14 sono cinesi, il che dimostra come ci sia una strategia cinese verso l'Europa e gli Stati Uniti. Occorre essere dotati di strumenti concreti di difesa economica, come il famoso regolamento di blocco che non è mai stato applicato, oppure il rischio è di soccombere.

---

<sup>6</sup> Il prof. Marrella, sul tema, ha citato Sun Tzu: “*Se non può batterli unisciti a loro*”.

<sup>7</sup> UN trade and development.

## Stefano Simontacchi

Avvocato Studio legale BonelliErede, Professore, Università di Leiden

Il dott. Simontacchi ha individuato cinque fattori alla base dell'accelerazione subita dalla competizione globale e ha analizzato il peso degli asset intangibili delle imprese.

Le cause dell'attuale competizione globale vanno ricercate, secondo Simontacchi, in primo luogo nella pandemia da Covid-19, la quale ha messo in evidenza i temi della *supply chain* e della dipendenza dalla Cina. La guerra ucraina ha rinnovato il tema delle terre rare, gas e grano. Il terzo elemento è il ruolo di Taiwan, ove sono prodotti il 90% dei nano cip oggi necessari per l'intelligenza artificiale. Infine, ultimi due fattori sono la rivoluzione green e lo sviluppo dell'IA degli ultimi anni.

Questi fenomeni hanno impresso un'accelerazione della competizione globale verso l'attrazione di investimenti in innovazione e nelle *supply chain* strategiche.

Simontacchi rileva e sottolinea che stiamo vivendo nell'economia della conoscenza. In questo senso, la creazione del valore dipende principalmente da beni intangibili. Numerosi studi e ricerche dimostrano come vi sia una relazione diretta tra investimenti in ricerca e sviluppo e competitività. Inoltre, da numerose analisi sulle società quotate americane emerge che il valore di dette aziende dipende per il 75% 90% da beni intangibili.

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite riporta che gli investimenti delle imprese nell'innovazione saranno tra i motori di crescita principali. Il recente rapporto McKinsey evidenzia che le aziende che investono in asset intangibili crescono quasi tre volte più rapidamente di quelle che non fanno altrettanto. Il dato è similmente confermato anche dall'Harvard Business School.

Nell'epoca dell'economia della conoscenza, l'intelligenza artificiale pone ulteriori sfide.

Il Fondo Monetario Internazionale ha recentemente evidenziato il rischio di disaccoppiamento tecnologico tra Stati Uniti e Cina.

I rischi cui ci espone l'intelligenza artificiale possono, peraltro, essere anche di natura sociale. Goldman Sachs, in un rapporto a inizio 2024, ha calcolato che l'IA potrebbe sostituire in brevissimo tempo 300 milioni di posti di lavoro.

In questo panorama è dunque centrale la formazione, attraverso cui, secondo Simontacchi, passerà la competizione globale. È necessario formare oggi le persone che saranno in grado di far competere i Paesi domani.

Da questo punto di vista Simontacchi denuncia il posizionamento dell'Europa, e dell'Italia in particolare, nelle statistiche relative alla formazione.

L'Italia ha un tasso di ricerca e sviluppo rispetto al PIL che è molto inferiore alla media europea ed è enormemente inferiore a quello degli altri Paesi. Il dato europeo è significativamente inferiore a Cina e Stati Uniti. In Italia il tasso di laureati è tra i più bassi in Europa. Quanto al numero dei dottorati (PhD), ossia lo 0,5% della popolazione lavorante, l'Italia si posiziona tra gli ultimi a livello globale (tra i quattro o cinque paesi peggiori dell'OCSE). L'Italia è dotata di un'ottima ricerca di base, ma soffre di un indice di trasformazione tecnologica bassissimo. Secondo Simontacchi questo è un tema su cui in Italia dovremmo lavorare molto.

\* \* \* \* \*

Il dott. Simontacchi ha sottolineato quanto gli USA, negli ultimi 25-30 anni, siano stati molto strategici nel supportare la propria industria, a prescindere dall'orientamento politico dell'amministrazione al governo e quanto in Europa tale strategia non sia stata compresa e, dunque, subita.

Il dott. Simontacchi ha ricostruito l'origine della competitività degli Stati Uniti, attingendo anche ai suoi 20 anni di insegnamento di diritto tributario internazionale in Olanda all'Università di Leiden.

Già vent'anni fa si insegnava che le multinazionali americane fossero avvantaggiate, almeno sul fronte dell'imposizione diretta, perché gli Stati Uniti avevano costruito una disciplina fiscale grazie alla quale le subsidiary delle multinazionali americane localizzate in Paesi esteri come Irlanda, Singapore e Hong Kong non versavano imposte né nel Paese di stabilimento, né negli Stati Uniti. Il meccanismo prevedeva che tali imposte sarebbero state versate se e quando gli utili generati all'estero fossero stati rimpatriati. In tal modo si è incoraggiata la politica di investimento e rafforzamento delle imprese.

Conseguentemente, per decenni le multinazionali americane hanno goduto di un vantaggio competitivo enorme. Le aziende pagavano un tax rate medio tra il 4% e il 5%, contro le imprese europee che sopportavano imposte quattro volte superiori.



Successivamente, sono scoppiati dei veri e propri scandali: società del calibro di Apple e Starbuck o Motorola erano costrette a indebitarsi per poter distribuire i dividendi ai propri azionisti perché, proprio per evitare la tassazione, gli utili generati all'estero non venivano rimpatriati.

A livello OCSE, su spinta degli Stati Uniti, venne avviata l'azione BEPS che noi europei abbiamo effettivamente attuato, mentre gli USA, la Cina e la Russia non la applicano.

Il Presidente Obama avviò un progetto di legge per creare un'imposta sostitutiva volta al rientro negli Stati Uniti di tutte quelle migliaia di miliardi di dollari che erano possedute all'estero.

Malgrado la successiva elezione di Trump, ossia col subentro di un'amministrazione teoricamente completamente opposta, tale progetto è stato portato avanti e varato, con il rimpatrio di tutta quella liquidità.

A fianco a tale necessità era sorta anche l'esigenza di riportare negli Stati Uniti anche le aziende. Il Presidente Obama avviò ingenti investimenti, la Reshoring initiative, consistente in 500 miliardi di lavori pubblici in strade e infrastrutture americane per riportare la produzione negli Stati Uniti. Si tratta di un progetto portato avanti dall'amministrazione Biden con il Chips e Science Act e con l'Inflation Reduction Act.

L'imposta diretta statunitense è stata ridotta al 21% e, sempre tramite proposta avanzata nell'ambito dell'OCSE, gli Stati Uniti tracciarono la via per l'istituzione della Global minimum tax. Tale iniziativa è stata ben accolta e prevede un'imposta minima del 15% a carico di ogni subsidiary delle multinazionali nel mondo.

Per questa via gli Stati Uniti hanno reso interessante per le multinazionali riportare la propria produzione negli USA, poiché sebbene l'imposta minima mondiale fosse al 15% ossia inferiore al 21% negli Stati Uniti, i poderosi aiuti stanziati per il reshoring rendevano il rimpatrio economicamente vantaggioso.

Per il dott. Simontacchi questa strategia non ha un colore politico ed anzi, l'elezione della candidata Harris non avrebbe cambiato tale approccio statunitense.

Ciò che in conclusione emerge è che l'Europa sta subendo tutto questo senza esserne consapevole, con il rischio di non reagire e essere esclusi dallo scenario competitivo.

## Dario Fabbri

### Direttore rivista "Domino"

Dario Fabbri ha ulteriormente approfondito il tema del difficile rapporto tra Stati Uniti e Europa.

Negli anni '70 e '80 gli USA hanno *"scientificamente distrutto"* la loro industria manifatturiera, al fine di assumere il ruolo di Paese compratore di ultima istanza.

Tale scelta ha comportato il fallimento di numerose imprese dell'area nota come *"Rust Belt"* (catena della ruggine), localizzabile nel Midwest, considerata la regione più importante, più influente e culturalmente pregnante degli USA.

Malgrado l'abbandono del settore manifatturiero sia stato volontario, oggi gli statunitensi se ne pentono.

Fabbri traccia un paragone con l'Impero romano, citando un'orazione di Tiberio Gracco, secondo cui i romani erano i padroni del mondo, ma non avevano neanche una zolla di terra che, invece, avevano i loro clientes.

Questo spiega la *"rabbia"* nei confronti dell'Europa. Fabbri sottolinea l'errore insito nell'invertire l'ordine di causalità: questo sentimento non nasce da o con Trump, ma è stato da quest'ultimo colto e cavalcato a fini elettorali.

Pertanto, afferma Fabbri, *"ci dobbiamo abituare al fatto che gli americani vogliono che noi paghiamo di più per stare nel loro sistema"*.

La misura di quanto *"di più"* sarà determinata dalla faticosa interazione tra il Presidente degli Stati Uniti, il Parlamento USA e gli apparati dello Stato federale.

Stabilire oggi quanto questa situazione possa divenire drammatica per l'Italia è impossibile, trovandoci nella fase iniziale di un complesso dialogo che porterà alla decisione finale.

Non è dunque Trump la causa di questa nuova fase anzi, sebbene l'Inflation Reduction Act non fosse volto a introdurre dazi, ma incentivi alla produzione degli Stati Uniti, era comunque un tentativo di trasferimento di manifattura verso gli USA. L'unica differenza è che il concetto di riportare la produzione manifatturiera in patria è *"più presentabile e meno rabbiosa"* nei confronti dell'Unione europea.

Il risultato sostanziale cui mira l'Inflation Reduction Act non si discosta significativamente dall'introduzione di nuovi dazi, né da quello che possiamo aspettarci nei prossimi anni. Il vero cambiamento è *"l'elemento psicologico"*.

Non si tratta di un dettaglio, in economia e nel commercio l'elemento psicologico svolge un ruolo centrale.

Fabbri ricorda come basti indicare all'opinione pubblica l'imminente avvio di una fase di contrazione del mercato per influenzare immediatamente i consumi.

Secondo Fabbri è necessario contrastare quella contrazione della spesa frutto di una flessione psicologica in risposta alle attuali tensioni. La nota di chiusura resta positiva: *"Non sarà bel tempo ma neanche una catastrofe"*.

\* \* \* \* \*

Sollecitato sul tema Dario Fabbri ha proseguito la sua analisi andando ad esplorare il limite fino a cui la guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina possa spingersi.

Fabbri non vede un limite: lo scenario potrebbe, ipoteticamente, degenerare in un conflitto militare financo nucleare, sebbene lo ritenga improbabile e remoto.

Se si rimane nell'alveo commerciale, i due attori di questo scontro possono spingersi piuttosto in là.

La volontà di chi gestisce questi aspetti, che nella sostanza non è il Presidente Trump, è di ridurre notevolmente il surplus commerciale della Cina.

La Cina con il proprio surplus commerciale realizza molte iniziative legate alla propria potenza e non all'economia. Quest'ultima è la parte innocua della competizione tra potenze e, infatti, l'economia per l'Italia, che non è una grande potenza, è centrale.

Le grandi potenze hanno nell'economia uno strumento di sé e non un fine ultimo.

Secondo Fabbri gli americani non vogliono *"vivere bene"*, considerato che vivono malissimo nel loro entroterra. Gli americani vogliono comparire nei libri di storia, al pari lo desiderano i cinesi, i russi, gli iraniani, i turchi ossia i cinque grandi imperi del nostro tempo. Quindi nei prossimi anni il tentativo di colpire la produzione cinese proseguirà, si approfondirà e questo può condurre ad un conflitto vero e proprio.

L'approfondimento di Dario Fabbri si è spostato su Taiwan, definita come l'isola più rovente e più pericolosa del mondo.

Occorre rilevare che Stati Uniti e Cina si sono scontrati militarmente per Taiwan già tre volte. Due volte negli anni '50 e nel '54 gli USA firmarono, con quella che all'epoca si chiamava la Repubblica Nazionalista di Cina, un trattato di mutuo riconoscimento.

Poi ancora negli anni '90 si è sfiorata una guerra per Taiwan tra Stati Uniti e Cina Popolare. Fabbri dunque scinde l'importanza di Taiwan dai volumi di produzione dei chip, sottolineando che negli anni '50 e negli anni '90 tale produzione non esisteva. Fabbri richiama la natura di potenze di questi due Stati rilevando come, in quanto tali, non hanno nell'economia della tecnologia il fine ultimo delle proprie scelte.

Certo i semiconduttori aggravano la situazione, ma Taiwan è centrale per il ruolo geografico che svolge. Taiwan si trova a 155 km dalla costa della Repubblica Popolare Cinese, ma alcuni isolotti di pertinenza di Taiwan sono significativamente più vicini: l'isolotto di Kinman<sup>8</sup> si trova a meno di 10 km dalla costa cinese.

Considerato che Taiwan è difesa dalla Marina Militare americana per i cinesi significa avere gli americani dentro casa.

Inoltre, Fabbri ha affrontato la questione del noto social network TikTok.

Il Congresso americano sostiene che entro gennaio l'azienda cinese ByteDance, proprietaria di TikTok, dovrà accedere il ramo d'azienda dell'app negli Stati Uniti, altrimenti sarà bandita.

Si noti che l'India ha bandito TikTok tre anni fa. TikTok semplicemente fa quello che fanno tutti i social network, ossia intelligence economica e intelligence tout court.

Secondo l'analisi di Fabbri, gli imperi hanno soltanto i propri social network, noi abbiamo solo quelli americani, malgrado dal nostro punto di vista sono globali sebbene non lo siano.

I cinesi e i russi hanno i propri social, gli iraniani non ne hanno nessuno.

TikTok rompe questo equilibrio perché è l'unico social davvero diffuso in occidente, soprattutto tra i giovani.

Negli Stati Uniti, a fronte di 336 milioni di abitanti, si registrano più di 140 milioni di utenti unici, di questi circa il 70% di età compresa tra i 13 e 19 anni.

L'idea della Cina è di profilare i giovani americani oggi, poiché saranno gli avversari di domani.

---

<sup>8</sup> Dario Fabbri sottolinea che, durante la guerra fredda, gli Stati Uniti chiamavano tale isolotto la Berlino Ovest dell'Asia.

Il Congresso USA vuole bandire TikTok, eppure non ha ancora agito definitivamente in tal senso. Fabbri ricorda che gli USA si vantano di essere il Paese difensore della libertà di opinione e dunque non è possibile bandire il social network, noto per le musiche e per le coreografie, senza spaventare l'opinione pubblica.

Ciò nonostante, TikTok verrà, presto o tardi, bandito dagli Stati Uniti e successivamente anche dal nostro Paese.

Fabbri conclude rilevando come la competizione si nasconde ovunque, a volte anche in elementi che appaiono discretamente innocui.

# Commercio internazionale e diritto doganale: esperienze a confronto

**Maria Preiti**

*Direttore Territoriale Lombardia dell' Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

La Dott.ssa Preiti ha, preliminarmente, ringraziato ARcom per l'invito alla seconda edizione del Forum del commercio internazionale, che consente alle autorità ed agli operatori di avere l'opportunità di valutare la prospettiva dello scenario in cui l'autorità doganale si muove.

È evidente che le sfide che dobbiamo affrontare sono aumentate di complessità in modo incredibile in questi ultimi anni.

Un primo aspetto è quello dello sviluppo del commercio elettronico, che ha aumentato i volumi delle dichiarazioni doganali in modo esponenziale. Proprio in Lombardia viene processato l'80% delle operazioni doganali "a bassi valori".

Accanto a questo fenomeno, abbiamo visto quello che si può definire un diritto doganale in espansione, perché sono aumentate le barriere daziarie e le misure restrittive, come ad esempio i numerosi pacchetti di sanzioni UE verso la Russia. In tale contesto, l'autorità doganale deve gestire ogni giorno un equilibrio sempre più complicato tra la fluidità dei traffici e la sicurezza degli stessi.

Tra gli strumenti che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli pensa di poter utilizzare per affrontare le sfide c'è innanzi tutto quello degli investimenti nella digitalizzazione. Le dichiarazioni doganali informatizzate prevedono un controllo che passa attraverso un sistema di analisi dei rischi automatico, nel quale è cruciale l'alimentazione del sistema stesso, attraverso dati che siano il più possibile corretti.

Il sistema di controllo, tuttavia, non serve solo per garantire le entrate fiscali, ma anche per garantire la sicurezza dei prodotti, quindi per proteggere il mercato unionale e il mercato nazionale da quelli che sono i pericoli che possono derivare dal terrorismo, piuttosto che dal commercio illegale di droga, armi e merci contraffatte.

In merito a questo ultimo argomento si può prendere in considerazione il recente rapporto EUIPO sui dati 2023 della contraffazione, da cui risulta che sono stati sequestrati in Europa

152 milioni di pezzi, divisi tra pezzi fermati alla frontiera e pezzi fermati nel mercato interno, e l'Italia è al primo posto nell'effettuare tali sequestri.

Un sistema di controllo, dunque, sempre più efficiente grazie a un maggiore investimento in tecnologia, che in prospettiva è destinato ad aumentare.

È importante, inoltre, il rapporto con gli operatori economici conformi e affidabili, che deve essere sempre più compliant, quindi, muoversi verso l'ampliamento della certificazione *rectius* autorizzazione principe: l'AEO.

Attraverso questi strumenti l'Agenzia crede che sia possibile ridurre questa complessità, che evidentemente in questi anni è assolutamente aumentata, per cui i funzionari si trovano ogni giorno a dover affrontare decisioni sempre più complesse, con maggiori normative da applicare.

E, infatti, altro strumento interno che l'Agenzia delle dogane sta utilizzando, oltre al rafforzamento degli organici realizzato attraverso una ripresa dell'attività di reclutamento nei concorsi pubblici, è la formazione continua, per essere più performanti e poter dare il proprio contributo, come autorità di controllo, alla competitività del sistema Paese.

\* \* \* \* \*

L'Agenzia delle dogane, inoltre, auspica che l'avviato percorso di creazione di una Autorità Doganale Europea abbia luce il prima possibile nei prossimi anni perché, come avvenuto (tramite EPPO) nel campo della tutela penale degli interessi finanziari dell'UE, un'Autorità amministrativa unica, che possa governare il sistema degli scambi, aggiungerebbe sicuramente competitività e sarebbe un fattore di sviluppo nel mercato unionale.

Accanto a ciò, la creazione di un Hub Digitale Unico dei dati, a fronte di una situazione attuale in cui operano più di 110 sistemi informatici diversi, è un altro elemento chiave. Le dichiarazioni doganali, infatti, sono informatizzate, ma i dati risiedono, tenuto conto di un commercio globalizzato e di merci che possono entrare da qualsiasi punto del territorio, in sistemi doganali completamente diversi. Questo rende più debole anche il sistema di analisi dei rischi e quindi dei controlli.

La prospettiva futura per rafforzare il ruolo delle autorità doganali è quella di creare un'unica autorità doganale Ue che sovrintenda ad un unico centro di elaborazione dati nel quale passino tutte le operazioni.

## Enrico Perticone

Professore di merceologia doganale presso la Facoltà di economia dell'Università di  
Chieti

Il prof. Perticone ha rilevato la difficoltà di definire, oggi, il diritto doganale se non come la lente attraverso cui osservare e approfondire i fenomeni discussi al Forum.

Il diritto doganale, fino a qualche decennio fa, era derubricato a una lontana e periferica provincia della galassia del diritto tributario e dunque veniva trattato nelle ultime pagine dei manuali di quest'ultima materia generale, ove venivano affrontati i tributi doganali e le accise.

Oggi la percezione è cambiata e lo annoveriamo entro il diritto materiale dell'Unione europea. Il diritto doganale deve prendere atto delle criticità che sono state commentate al Forum.

Siamo di fronte a un panorama caratterizzato da una fortissima polarizzazione, mai sperimentata prima.

Fino ai primi anni del terzo millennio i dazi doganali si distribuivano secondo una curva normale<sup>9</sup>, al momento attuale, invece, vediamo polarizzazioni agli estremi.

Da un lato, assistiamo ad una crescente diffusione di accordi di libero scambio anche nell'ambito del WTO: ad oggi sono in vigore 373 Regional Trade Agreements.

Dall'altro, mai come in questo momento storico abbiamo assistito ad una proliferazione di dazi antidumping e misure compensative, si è infatti ricominciato a parlare di dazi o, addirittura, di super-dazi.

Questo impone allo stesso diritto doganale di avviare una riflessione su sé stesso.

A fianco al tema classico della determinazione e riscossione dei diritti di confine oggi si annovera un nuovo comparto, che precedentemente sfuggiva alla tematica doganale tipica di merci che attraversano le frontiere.

Si vedano i temi del Green Deal, del regolamento sulla deforestazione, del Carbon Border Adjustment Mechanism e, ancora, il prof. Perticone ha ricordato una serie di

---

<sup>9</sup> Curva di Gauss.



regolamentazioni che sono aumentate negli ultimi anni con riferimento alle sanzioni internazionali nei confronti della Russia, dell'Iran e di molti altri Paesi.

Sono inoltre fiorite le regolamentazioni che fanno più ampio riferimento alla qualità della merce e, in generale, alle condizioni di utilizzo dei prodotti in determinati mercati.

Il diritto doganale oggi non può che prendere le mosse da questa realtà estremamente complessa e di tutti questi tasselli che la compongono. In questa chiave, esso si affranca da quello che era il comparto di appartenenza primordiale, il diritto tributario, per assumere una sua dimensione propria.

\* \* \* \* \*

Il prof. Perticone ha sottolineato, inoltre, la centralità delle merci.

Infatti, a fronte delle molteplici categorie in cui possono essere ricondotti i dazi, siano essi super dazi, siano essi usati come strumento di attacco o difesa commerciale, ciò che rimane immutato è che si tratta di oneri di carattere tributario che colpiscono le merci nella misura in cui attraversano, in entrata o in uscita, il confine di un Paese.

I dazi doganali costituiscono una risorsa propria tradizionale dell'Unione europea e, quindi, uno strumento per il finanziamento delle casse unionali.

Ciò sottolinea la natura originaria del dazio, che nasce come tributo per poi evolversi in qualcosa di differente, ecco perché oggi parliamo anche di super dazi, che trascendono la funzione strettamente tributaria per diventare strumenti di condizionamento geopolitico.

Ciò nonostante, la merce resta punto centrale, poiché il dazio non può essere inteso in maniera astratta.

Questo protagonismo della merce viene sancito proprio all'interno dell'articolo 1 del Codice Doganale dell'Unione, il quale dispone che il CDU disciplina tutte le fattispecie che si verificano nel momento in cui una merce entri nel nostro territorio o ne esca.

Da tale centralità nasce l'esigenza di conoscere le merci, di tracciarle e quindi di categorizzare. Onde evitare che questa attività sia di carattere strettamente soggettivo, esistono degli strumenti internazionali per categorizzare le merci.

Il prof. Perticone ha dunque evidenziato la necessità di studiare la struttura internazionale a fondamento di questa categorizzazione, strumento in uso da moltissimi anni e che prende il nome di Harmonized System, attualmente governato dall'Organizzazione mondiale delle

dogane, e che fornisce a tutti i Paesi, che hanno aderito alla relativa Convenzione, uno strumento di categorizzazione delle merci.

È uno strumento realmente vecchio poiché affonda le sue radici strutturali agli anni '60 del secolo scorso e, pertanto, è sempre più difficile, in questo momento storico, riuscire ad incasellare, all'interno di queste categorie, merci oggi caratterizzate da una fortissima impennata tecnologica e da una significativa tendenza alla multifunzionalità.

È necessario l'utilizzo di questo strumento strategico e del contraltare digitale, ossia lo studio dei dati intrinsecamente presenti nelle merci: dati costruttivi e produttivi, che consentano la miglior collocazione possibile dei beni all'interno di categorie che, ad oggi, sono datate. Questa, sottolinea il prof. Perticone, è la cifra della nostra difficoltà, dal momento che ogni osservazione svolta al Forum si fonda su questa protagonista che, di fatto, è immanente all'interno della conversazione. La classificazione della merce determina l'imponibilità dei dazi, e poiché tale classifica non può essere arbitraria, è necessario per le imprese conoscere la propria merce all'interno dei propri processi produttivi.

Poiché inoltre tale conoscenza non sarà sempre sufficiente, è altresì necessario utilizzare appieno e con consapevolezza tutti gli strumenti di compliance che, all'interno dell'Unione europea, la normativa doganale dell'Unione mette a disposizione degli operatori economici. Il prof. Perticone, al riguardo, ha citato le Informazioni Tariffarie Vincolanti, utili proprio per mettere in sicurezza le aziende in ordine alla classificazione delle merci.

## Nazzarena Franco

### CEO DHL Express Italy

Accanto alle esperienze di coloro che partecipano alla formazione delle leggi e della regolamentazione, nonché di chi assiste gli operatori nell'interpretazione e nel rispetto delle normative, la dott.ssa **Nazzarena Franco** ha condiviso la prospettiva di un operatore nel settore dei trasporti, rilevando come la conoscenza approfondita del sistema doganale sia determinante per l'attività che svolge. L'attività di DHL Express Italy si fonda su una serie di asset, tra cui una presenza capillare a livello globale: la società è presente in 220 territori, numero rilevante considerando che le Nazioni Unite riconoscono solo 206 Paesi. A questo si aggiungono le connessioni aeree, che ottimizzano i tempi di consegna, l'uso avanzato della tecnologia e, soprattutto, il valore delle persone che compongono l'organizzazione.

La dott.ssa Nazzarena Franco ha descritto il servizio di DHL come un modello manifatturiero ad alta intensità di lavoro umano, proprio evidenziando l'importanza del capitale umano nel processo logistico.

Quando si parla di trasporti, spesso si tende a concentrarsi sui mezzi utilizzati, come aerei o camion. Tuttavia è interessante notare che DHL Express impiega, solo in Italia, circa 550 persone nel dipartimento customs che gestisce annualmente circa 14 milioni di dichiarazioni doganali, ossia circa 55.000 per ogni giorno lavorativo.

L'internazionalizzazione richiede, secondo la dott.ssa Franco, esigenze diverse a seconda che si tratti di piccole o di grandi aziende.

Nel proprio intervento la dott.ssa Nazzarena Franco ha fatto riferimento soprattutto alle PMI, in quanto un quarto delle 220.000 presenti in Italia genera il 30% del fatturato derivante dall'export.

In un contesto in cui molti mercati si stanno chiudendo la dott.ssa Franco invita a esplorare nuove opportunità, individuarne di nuovi.

In questo senso DHL Express ha recentemente pubblicato un White paper, disponibile online, dal titolo "Global Expansion Simplified", dedicato proprio alle piccole e medie imprese, ove sono indicati tre fattori utili all'internazionalizzazione. Il primo attiene alla comprensione approfondita del mercato di destinazione in cui si vuole approdare, in tutte le sfaccettature possibili. Il secondo riguarda la conoscenza delle normative che lo governano. Infine il terzo è l'intelligenza culturale, ossia la capacità di individuare la strategia più adeguata per entrare in quel mercato.

\* \* \* \* \*

La dott.ssa Nazzarena Franco ha altresì esplorato l'importanza di avere partner commerciali di alto livello, evidenziando che realtà come DHL Express rappresentano, per i propri clienti, un unico punto di accesso. Questo modello di servizio, definito "One Stop Shop", non si limita al trasporto tradizionale, ma include una vasta gamma di servizi aggiuntivi tra cui appunto quello doganale, essenziale per garantire che il trasporto possa essere effettuato senza intoppi.

Un altro aspetto cruciale è la tempistica: considerando l'impiego di operatori aerei espressi, il servizio offerto da DHL Express è più orientato al tempo che alla mera spedizione. Sotto questo punto di vista, valutando il tempo come una variabile critica, in riferimento alle operazioni doganali, un operatore esperto è capace di avviare la clearance quando ancora la merce non è arrivata fisicamente nel territorio dello Stato di destinazione, ottimizzando così il processo.

È inoltre importante che l'operatore possieda una conoscenza approfondita dei diversi sistemi doganali e delle normative relative a dazi e accise. Oggi la struttura a livello mondiale è speculare al sistema doganale delle varie autorità in Europa, per cui ogni Paese ha il suo dipartimento doganale che si interfaccia con la dogana di competenza. Inoltre occorre considerare che la comunicazione tra i vari uffici doganali può variare significativamente da un Paese all'altro.

Infine, il mondo doganale è altamente digitalizzato. DHL impiega dal 2000 un'interfaccia informatica, con cui comunica con l'Agenzia delle dogane, in funzione da quando ancora non si parlava di intelligenza artificiale.

Prima ancora di prendere in consegna una merce, DHL riceve un'informazione attraverso circa 30 touch point che analizzano i dati disponibili. Circa il 30% dei dati attiene a informazioni doganali, rendendo cruciale avere un sistema informatico capace di gestire tali informazioni quasi in autonomia, ossia senza la necessità di intervento umano.

## Renato Antonini

Managing Partner Studio Steptoe Bruxelles, membro dell'International Custom Law Academy

L'Avv. Antonini è intervenuto sul tema dei dazi rilevando come sussista una differenza fondamentale tra Stati Uniti e Unione europea.

Gli USA, per imporre i dazi, impiegano strumenti giuridici che noi non conosciamo, poiché li legano alla materia della sicurezza nazionale e, di fatto, adottano misure daziarie in modo impossibile a livello unionale.

I dazi adottati dalla UE non violano norme del diritto internazionale, bensì sono un strumento del commercio internazionale, approvato dal WTO, posto a garanzia di quelle norme attinenti al dumping e alle sovvenzioni.

In presenza di dumping o sovvenzioni, allorché si verifichi una situazione che determini una “injury” ossia un danno all'industria nazionale, allora è possibile l'adozione di un dazio.

Inoltre vi sono i dazi di salvaguardia, adottati in risposta ad un aumento significativo delle importazioni di una determinata merce. È un tipo di dazio che abbiamo utilizzato in riferimento all'acciaio. Sul tema l'Avv. Antonini ha disegnato un parallelo con gli Stati Uniti, evidenziando come l'UE, per adottare tale tipologia di dazi, abbia dovuto allontanarsi dalla sua pratica e probabilmente, ad un'attenta analisi i dazi non si rivelerebbero conformi all'impianto normativo del WTO. All'epoca della loro adozione, erano una risposta ad un'esigenza immediata, posto che l'imposizione di dazi sull'acciaio da parte degli Stati Uniti rendeva le importazioni di acciaio dalla Cina e da altri mercati pericolose per il mercato UE.

L'Avv. Antonini ritiene che il numero dei dazi antidumping ed anti sovvenzioni non sia, per ora, aumentato in maniera significativa e l'utilizzo del trade defence sia stato sin qui stabile (ma in aumento). Inoltre ha rilevato che l'adozione dei dazi è un lavoro complesso ricordando, sul tema, l'indagine svolta sui veicoli elettrici, e rilevando che il team della Commissione ha dedicato un mese di verifica a ciascuna delle società produttrici cinesi.

Quello che in ambito dazionario gli Stati Uniti realizzano con estrema semplicità, in Europa ha richiesto un'indagine di 12 mesi ed ha portato ad un dazio massimo del 30% circa. Questo è l'approccio europeo, che tenta di rispettare le norme del WTO.

Nell'Unione europea non è possibile introdurre nuovi dazi per ragioni di opportunità in quanto lo stesso Trattato dell'Unione europea preclude alla Commissione la possibilità di adottare iniziative simili.

Si sta cercando di introdurre dazi in maniera più veloce in determinate situazioni, si parla di una normativa c.d. anti-coercizione, salvo questi casi non è possibile introdurre dazi se non nel rispetto delle procedure europee e del WTO.

\* \* \* \* \*

In riferimento al futuro dei rapporti commerciali tra Stati Uniti e Unione europea, l'Avv. Antonini ha rilevato la difficoltà di prevedere cosa potrà accadere, se non l'introduzione di dazi di vario genere. L'esperienza passata, con la precedente presidenza Trump, insegna che la politica del neo eletto Presidente è di introdurre misure daziarie, per poi avviare successivamente trattative bilaterali. Ad esempio, la Corea del sud era riuscita a ottenere un trattamento daziario più favorevole, perché aveva immediatamente avviato una negoziazione.

È possibile prevedere anche una risposta a determinate normative unionali, quali il regolamento sulla deforestazione, il CBAM e la disciplina sul lavoro forzato.

L'Avv. Antonini ha osservato che il sistema degli scambi internazionali attiene sia alle merci sia a temi più ampi. Tale sistema richiede una compliance su molteplici aspetti, imposta dalla Due Diligence Directive o la Foreign Subsidies Regulation, normative non legate alle dogane.

A differenza degli Stati Uniti, l'Unione europea ha deciso di reagire alle difficoltà del globalismo, tentando di ricostruire il proprio mercato interno e cogliendo l'occasione per portare avanti i propri valori. Sostenibilità e diritti umani erano già stati portati dall'Unione nell'ambito del WTO ma, in sede multilaterale, fu un tentativo fallimentare.

Oggi l'Unione europea porta avanti questi temi unilateralmente, in certi casi causando difficoltà per alle nostre imprese. Secondo l'Avv. Antonini questa strategia è tuttavia finalizzata anche a fornire un vantaggio alle imprese europee, poiché il costo di accesso al mercato europeo aumenterà a causa di meccanismi come il CBAM, e dunque vi sarà protezione contro le importazioni.

L'Avv. Antonini prevede che mentre oggi sta per essere adottata una regolamentazione sul lavoro forzato, è possibile che in futuro ne venga introdotta una sul lavoro sottopagato. Queste normative servono anche a rendere le importazioni più onerose, a vantaggio della produzione domestica.

L'Avv. Antonini propone una riflessione. Mentre in passato le imprese europee, per diminuire i costi di produzione, delocalizzavano la produzione in Cina, oggi la delocalizzazione è un'operazione pericolosa. La pandemia da Covid-19 e la guerra Russo-Ucraina ha mostrato i limiti degli investimenti in paesi che potrebbero chiudersi al commercio. In riferimento agli interventi precedenti, l'Avv. Antonini si è posto l'interrogativo di cosa accadrebbe se la situazione riguardo Taiwan dovesse precipitare in un conflitto armato, evidenziando che tutto quello che è stato investito in Cina sarebbe

perso, così come è successo a quanto era stato investito in Russia. Ecco perché l'industria europea sente oggi il bisogno di prediligere la produzione domestica ovvero in paesi amici.

## **Avv. Massimo Monosi**

*Partner Studio Armella & Associati, docente di ARcom Formazione*

L'Avv. Monosi è intervenuto sul tema delle sanzioni doganali e di come, sotto questo punto di vista, l'Unione europea si presenti quanto mai frammentata.

È ragionevole chiedersi, rileva l'Avv. Monosi, se e come una differenza dell'impianto sanzionatorio possa determinare uno sviamento del traffico commerciale in importazione. Come è noto, il legislatore unionale ha posto delle regole comuni a tutti gli Stati membri, demandando però agli stessi la facoltà di scegliere come sanzionare le violazioni della normativa doganale. I singoli Paesi possono determinare in autonomia la severità delle sanzioni, pur nel rispetto dei principi di proporzionalità, capacità dissuasiva ed effettività. Si tratta di un tracciato all'apparenza chiaro, ma che in realtà ogni Stato membro ha percorso in maniera diversa.

L'Avv. Monosi ha citato uno studio della Commissione Europea del gennaio 2023, in cui è stato fotografato uno scenario che può dirsi variegato e diverso da Stato a Stato, in alcuni casi anche non sufficientemente rispettoso della Direttiva PIF.

Da tale studio è emerso che, a fronte di una medesima violazione della normativa doganale, alcuni Stati irrogano delle sanzioni amministrative, altri delle sanzioni penali e altri ancora, come l'Italia, applicano delle sanzioni amministrative che possono diventare sanzioni penali al superamento di una determinata soglia di gravità.

A titolo esemplificativo l'articolo 51 del Codice Doganale dell'Unione europea impone l'obbligo dell'operatore doganale di conservare le scritture relative alle operazioni doganali per un determinato periodo di tempo. L'analisi della disciplina degli Stati Membri evidenzia che 12 Stati presidiano tale obbligo con sanzioni amministrative, cinque prevedono sanzioni penali e amministrative e nove prevedono solo sanzioni penali.

Anomala la Finlandia, che per tale illecito non prevede nessun tipo di sanzione.

L'Avv. Monosi ha rilevato che alcuni Paesi dell'est hanno introdotto sanzioni meno severe, come Bulgaria, Romania e Slovacchia, che prevedono principalmente sanzioni amministrative, la Croazia che non prevede sanzioni penali in assoluto.

È un quadro molto variegato, ciò nonostante l'Avv. Monosi non è convinto che tale differenza del sistema sanzionatorio possa determinare uno sviamento dei flussi delle merci



all'interno dell'Unione europea, ritenendo più opportuno individuare altrove le eventuali cause ed evidenziando che i Paesi Bassi, pur avendo un sistema sanzionatorio doganale assimilabile al nostro, registrano molte più operazioni dell'Italia.

È dunque opportuno ricercare eventuali cause dello sviamento delle importazioni in altri fattori, più strutturali e attinenti all'efficienza.

\* \* \* \* \*

L'Avv. Monosi ha altresì rilevato che il tema delle sanzioni rappresenta un aspetto finora sottovalutato da numerose aziende.

Stiamo vivendo un momento di grande cambiamento in materia, sia in ragione dei pacchetti sanzionatori nei confronti della Russia che per via della radicale riforma del sistema sanzionatorio nazionale.

Queste importanti novità impongono un riordino delle procedure interne delle aziende anche sotto il profilo dei modelli organizzativi 231, che devono essere necessariamente coordinati con le nuove fattispecie di illecito.

L'Avv. Monosi ha attinto alla propria esperienza, evidenziando di aver assistito aziende anche strutturate che, per impreparazione, avevano sottovalutato le restrizioni in essere nei confronti della Russia e hanno dovuto affrontare significative difficoltà.

La prevenzione dei rischi doganali, soprattutto in Italia, è ancora molto distante rispetto a quella di altri Paesi europei. A titolo esemplificativo, quanto a numero di autorizzazioni AEO, l'Italia è quarta in Europa, rispetto a Germania e Paesi Bassi, che hanno un numero di autorizzazioni ben superiori.

Questo è sintomo di quanto siano sottovalutati questi temi, considerato che l'autorizzazione AEO prevede un audit che può salvaguardare l'azienda anche da violazioni frutto di queste nuove sanzioni, che sicuramente resteranno in vigore ancora per lungo tempo.

Esistono strumenti per preservare l'azienda, quello della certificazione AEO è il primo che le imprese dovrebbero adottare. Nel rilevare che alcuni percepiscono tale autorizzazione con diffidenza, l'Avv. Monosi ne ha sottolineato i vantaggi che comporta.

## Massimiliano Mercurio

### Titolare e amministratore unico Hermes V&C

Il dott. Mercurio ha evidenziato come, in ambito doganale, le semplificazioni erano già previste dalla normativa comunitaria e siano oggi riproposte da quella unionale.

Ciò nonostante, la maggioranza delle imprese ignora gli istituti di riferimento.

Il dott. Mercurio, dunque, ha chiamato ciascun attore del mondo doganale a fare la sua parte.

Se l'Agenzia delle dogane agevola l'ottenimento delle semplificazioni, le imprese sono invece mediamente poco attrezzate per poterle sfruttare.

Facendo riferimento ai dati condivisi dagli altri partecipanti ai lavori del Forum, il dott. Mercurio ha rilevato che le piccole e medie imprese rappresentano una parte ancora troppo esigua rispetto al volume generale degli scambi.

Su altro fronte, gli accordi di libero scambio che agevolano la penetrazione nei mercati e lo sviluppo di quelli esistenti, sono in vigore con Paesi rilevanti. A titolo esemplificativo, l'India dovrebbe essere un mercato di sbocco interessante per molti operatori.

Il dott. Mercurio concorda con chi lo ha preceduto: non esistono solo gli Stati Uniti e la Cina, ancorché siano mercati di estrema rilevanza. Occorre rilevare che penetrare un mercato come gli Stati Uniti non è affatto semplice, soprattutto per le piccole e medie imprese che affrontano difficoltà che le grandi aziende, probabilmente, non hanno.

La sfida per le piccole e medie imprese è quella di acquisire gli strumenti per ottenere e sfruttare le semplificazioni in materia doganale.

\* \* \* \* \*

In merito al supporto che i doganalisti possono offrire alle imprese, il dott. Mercurio ha rilevato che tali professionisti, dotati di competenze trasversali, si occupano dei rapporti con l'autorità doganale, vero core business della categoria.

Al pari dell'Agenzia delle dogane che ha dovuto attrezzarsi in ragione dei crescenti compiti che le sono stati affidati, e che è passata da esattore tributario a ente onerato di molteplici incombenze extratributarie, lo stesso percorso hanno dovuto affrontare i doganalisti.

Anche secondo il dott. Mercurio c'è un certo scetticismo da parte delle imprese nella richiesta dell'autorizzazione AEO e riconduce tale dato al fatto che le semplificazioni

introdotte sono state inferiori a quelle attese. Tale circostanza è riconosciuta dall'Agenzia delle dogane e la stessa Commissione europea ne è consapevole e prevede una nuova evoluzione dell'AEO, ossia il Trust and Check Operator, che dovrebbe entrare in vigore stabilmente in parallelo al data Hub centrale e all'Autorità doganale europea.

Il dott. Mercurio evidenzia che tali strumenti sono frutto della consapevolezza che la preparazione è fondamentale per evitare che l'Unione europea subisca le decisioni adottate dagli Stati esteri che, come è noto, adottano dazi, misure antidumping e misure di salvaguardia con un'agilità burocratica e procedimentale estranea all'UE.

L'Unione europea adotta decisioni con cognizione di causa, elemento che è fonte di vanto al confronto con altri Paesi che adottano iniziative meno ponderate e quindi più impattanti e penalizzanti dal punto di vista del commercio internazionale.

Il doganalista è chiamato a svolgere un ruolo di mediatore tra questi mondi complessi e le aziende.

La sfida è restare aggiornati esattamente come fa l'Agenzia delle dogane che si confronta con le normative da mettere a terra.

Il dott. Mercurio ha esemplificato parlando delle difficoltà frutto delle dichiarazioni trimestrali imposte dalla normativa CBAM, rilevando come si stimi che solo il 10% delle aziende tenute alla trasmissione di questi report trimestrali ha ottemperato all'obbligo di legge.

## Gaetano Mesiano

Senior Associate SFL Studio Legale Fiscale, Membro della Commissione ministeriale  
di esperti per la riforma doganale

Il dott. Mesiano ha rilevato come l'Italia sia il quarto paese al mondo per volume di esportazioni e il dodicesimo per importazioni. Inoltre, le esportazioni hanno contribuito per circa il 40% al prodotto interno lordo nel 2023. Di queste esportazioni, circa il 50% è attribuibile alle piccole e medie imprese che, ad avviso del dott. Mesiano, concordando con quanto rilevato dal dott. Mercurio, non hanno un'esatta conoscenza delle agevolazioni e dei vantaggi previsti dalla normativa doganale, e neanche un'adeguata consapevolezza dei rischi insiti nel confrontarsi con il commercio internazionale.

Le piccole e medie imprese devono realizzare una pianificazione doganale, strumento assente spesso anche nelle imprese di maggiori dimensioni.

Lo stesso White Paper di Arcom Formazione, citato dal dott. Mesiano, ha evidenziato l'assenza di una "cultura" del commercio internazionale.

Il dott. Mesiano ha ricordato che già nel 2015 aveva realizzato uno studio con il dott. Mancuso, per Assonime, in occasione del quale avevano rilevato che nelle grandi imprese era assente la pianificazione doganale: in una di esse, a fronte di un impiego nel settore fiscale di circa 50 dipendenti nessuno si occupava del settore doganale; tale materia era esternalizzata ed affidata a soggetti terzi: ciò a significare che i rapporti con la dogana non erano meritevoli di investimento e di attenzione nelle decisioni aziendali.

I dati che emergono dal White Paper di Arcom Formazione confermano questa tendenza: su oltre 120.000 imprese esportatrici soltanto 1.700 sono soggetti AEO, malgrado le enormi notevoli agevolazioni riservate ai soggetti economici autorizzati, sia in termini di minori controlli, sia di riduzione delle garanzie da prestare alle dogane.

Si tratta di veri e propri vantaggi competitivi per le imprese.

Il dott. Mesiano ha evidenziato l'importanza per le imprese di conoscere anche il diritto doganale, dovendo aver presenti i diritti ma anche gli obblighi gravanti sugli operatori. A titolo esemplificativo, la disciplina dei prodotti dual-use ovvero i regolamenti sulla deforestazione, capaci di impedire l'importazione delle merci devono essere conosciuti dagli operatori.

Si tratta di aspetti critici del commercio internazionale, che possono essere gestiti solo grazie ad una corretta “cultura” doganale e con una pianificazione doganale adeguata.

\* \* \* \* \*

Il dott. Mesiano, inoltre, nel rilevare che la normativa non spesso collima con le esigenze delle imprese, ha altresì sottolineato che la recente riforma doganale ha in sé dei pregi rispetto alla disciplina precedente.

Le nuove norme vanno incontro alle esigenze che sono state maggiormente sentite dalle imprese, prima fra tutte quella della chiarezza delle norme. Sono state abrogate oltre 400 norme che regolamentavano la materia, giungendo a un testo di solo 122 articoli, scritti in maniera molto chiara.

Il dott. Mesiano ritiene che, per chi si occupa di fiscalità, sia raro trovare una disciplina chiara. Ciò significa che con la nuova disciplina gli operatori sono in grado di comprendere immediatamente i propri obblighi e i propri doveri.

La chiarezza della norma impedisce che gli interpreti, in sede di applicazione, possano deviarne il risultato, ossia l’obiettivo del legislatore.

Ulteriore elemento positivo che il dott. Mesiano vede nella riforma è l’introduzione di una maggiore interlocuzione tra imprese e Agenzia delle dogane.

In ossequio allo Statuto del contribuente, è stato potenziato il contraddittorio, pertanto in occasione di un accertamento le imprese hanno la possibilità di manifestare le proprie idee ragioni e le proprie difese all’Ufficio.

Inoltre, in applicazione dei principi generali posti dalla normativa a tutela del contribuente, le imprese oggi sono destinatarie di atti che devono tenere conto delle difese presentate all’Ufficio: si tratta di un vero e proprio obbligo di motivazione rafforzata.

Ultimo elemento positivo della riforma attiene alle sanzioni di natura amministrativa, che oggi sono più rispondenti al principio di proporzionalità. Il dott. Mesiano dubita, però, che tale principio trovi uguale applicazione in riferimento alle sanzioni penali, alla luce della norma sulla nota soglia di 10.000 euro.

## Andrea Venegoni

### Procuratore europeo per l'Italia EPPO

Il dott. Venegoni è intervenuto in merito al ruolo svolto dalla Procura Europea e ha ricordato che i dazi doganali sono una delle componenti del bilancio europeo, ed è questa la ragione per cui l'Unione europea si occupa di diritto doganale; i dazi doganali, quindi, attengono a quel settore che definiamo come "interessi finanziari dell'UE".

Per questo l'Unione si interessa sia alle irregolarità che alle frodi che comportano il mancato pagamento dei diritti doganali nella misura dovuta.

L'UE ha, quindi, messo in campo negli anni un sistema normativo ed investigativo affinché vengano sanzionati gli autori e riscosse le somme evase.

Questo è avvenuto, dalla fine degli anni '90, storicamente sul piano amministrativo (con la adozione di atti normativi e di un ufficio investigativo amministrativo, l'OLAF), atteso che il quadro normativo dell'epoca non conferiva all'Unione una chiara competenza in materia penale.

In tale ambito, pertanto, fino al 2021, erano competenti ad indagare e perseguire penalmente i reati doganali solo le autorità giudiziarie dei singoli Stati.

Da tale data, però, ha iniziato ad operare la Procura Europea (generalmente nota con l'acronimo inglese EPPO - European Public Prosecutor's Office), una procura la cui estensione territoriale comprende più Stati dell'Unione europea (oggi 24 su 27, dopo la recente adesione di Svezia e Polonia).

La particolarità di EPPO è che i magistrati che ne fanno parte e conducono le indagini, pur provenienti in origine dalle magistrature nazionali, acquisiscono lo status di magistrati europei, non rappresentano più gli Stati di provenienza, ma, pur continuando a lavorare nei rispettivi territori, sono colleghi dello stesso ufficio europeo.

Per quanto EPPO non si occupi esclusivamente di indagini transnazionali, ma anche di indagini puramente nazionali, tuttavia non vi è dubbio che una delle sue principali caratteristiche si manifesta proprio nelle prime, e consiste nella modalità di acquisizione e circolazione della prova rispetto alle indagini transnazionali condotte dalle autorità statali. In questo senso, l'azione di EPPO ben si adatta alle indagini penali in materia doganale, attesa la sostanziale transnazionalità di questi reati.

Ciò è divenuto possibile in virtù della volontà politica di istituire EPPO con uno specifico quadro normativo; anche una maggiore armonizzazione di reati e sanzioni penali in questa materia richiede ugualmente una specifica volontà politica, inclusa quella degli Stati Membri, che nell'attuale sistema istituzionale dell'UE sono fondamentali per l'adozione di nuove normative.

Occorre sempre ricordare che l'Unione Europea non è un'entità avulsa dalla volontà degli Stati nazionali, ma questi ultimi ne sono, anzi, i principali protagonisti nella sua configurazione e sviluppo.

\* \* \* \* \*

Il dott. Venegoni ha rilevato, inoltre, che in campo sostanziale l'UE ha cercato di armonizzare la normativa penale sostanziale; quello che oggi possiamo definire "diritto penale europeo" nasce come diritto penale a tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Fino al Trattato di Lisbona, però, l'UE non aveva una chiara e specifica competenza in materia penale.

Con il Trattato di Lisbona il quadro è cambiato.

È stata, in primo luogo, adottata una direttiva, la c.d. direttiva PIF, che detta fattispecie penali, che riguardano anche le frodi doganali, che gli Stati hanno dovuto recepire.

Il problema, però, è che l'attuazione delle direttive spesso non è uniforme in tutti gli Stati.

La direttiva individua il concetto di frode essenzialmente nella condotta di false dichiarazioni, anche omissive; in materia doganale, nell'esperienza pratica questo si traduce in false dichiarazioni sull'origine delle merci (dazi antidumping), sulla qualità (aglio fresco, surgelato), sul contenuto dei container; oppure nell'abuso di procedure doganali.

Queste sono le fattispecie con cui abbiamo a che fare.

È importante, però, al contempo sottolineare che l'azione di EPPO non è contro le imprese; perseguendo i reati commessi da chi si comporta illegalmente, EPPO tende a tutelare indirettamente le imprese che operano correttamente, da pratiche che, in ultima analisi, diventano anche distorsive della concorrenza e penalizzano chi segue le regole.

Per questo, EPPO deve essere visto anche come un organismo al quale ci si può rivolgere per segnalare condotte o fatti illeciti.

Per quanto riguarda, poi, il limite normativo dei 10.000 euro, evocato in questo incontro, occorre fare alcune precisazioni.

Tale limite compare in due atti normativi.

Uno è il regolamento di EPPO: in tal senso, la norma stabilisce che questo è il limite della competenza dell'ufficio, nel senso che, salvo eccezioni per casi particolari, EPPO non tratta casi in cui il danno prodotto è inferiore a tale limite. Questi casi sono, quindi, trattati dalle autorità nazionali.

In quanto regolamento, tale previsione è direttamente applicabile nei sistemi degli Stati Membri.

Tale limite compare, poi, anche nella direttiva PIF: in essa si prevede che gli Stati possono decidere di non criminalizzare le condotte dove il danno è inferiore a 10.000 euro.

In quanto contenuta in una direttiva, però, tale previsione non è direttamente applicabile negli ordinamenti nazionali, ma deve essere recepita con apposita normativa.

Nel frattempo, nel nostro Paese, a seguito dell'adozione del nuovo codice doganale dell'Unione, sono state adottate le relative disposizioni integrative; si è discusso molto del tema della criminalizzazione degli errori del nuovo codice doganale: si è diffuso, in particolare, il timore che un'interpretazione restrittiva della norma sulla denuncia all'autorità giudiziaria, che in questo caso è proprio EPPO salve le eccezioni sopra indicate, comporti danni alle imprese, dovuti ad un rallentamento dello sdoganamento delle merci, nonché, indipendentemente da questo, quanto meno un danno reputazionale.

Occorre dire, al riguardo, che tale questa conclusione è frutto di un'interpretazione del combinato disposto del nuovo codice doganale.

Il tema, però, richiede ulteriori riflessioni, che vanno analizzate in combinazione con la normativa penalistica nazionale, ed in particolare italiana, su cui ad oggi non si possono ancora trarre conclusioni assolute.

Analogamente sulla natura dell'iva, indicata nella nuova normativa come diritto di confine: le riflessioni sulle conseguenze di questa qualificazione ai fini dei procedimenti di EPPO è in corso di valutazione.



# Tavolo di lavoro - La riforma del diritto doganale nazionale

**Sara Armella**

*Fondatrice Studio Legale Armella & Associati, Direttore scientifico di ARcom Formazione*

**Claudio Oliviero**

*Direttore della Direzione Centrale Dogane dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*

**Gaetano Mesiano**

*Senior Associate SFL Studio Legale, Membro della Commissione ministeriale di esperti per la riforma doganale*

**Bruno Pisano**

*Presidente Associazione nazionale dei Centri di Assistenza Doganale Assocad*

**Filippo Mancuso**

*Dirigente di Assonime, Coordinatore della Commissione Dogane & Trade Facilitation di ICC Italia*

**Domenico De Crescenzo**

*Vice presidente Fedespedi*

**Andrea Venegoni**

*Procuratore europeo per l'Italia EPPO*

## Sara Armella

*Fondatrice Studio Legale Armella & Associati, Direttore scientifico di ARcom*

### Formazione

Nel corso del tavolo di lavoro l'Avv. Armella ha sottolineato che questa riforma rappresenta una risposta concreta a un'esigenza che da tempo richiedeva intervento: quella di modernizzare e rendere più chiaro il complesso sistema normativo doganale italiano. Fino a ieri, infatti, il nostro sistema si basava su un quadro legislativo estremamente frammentato e antiquato. Il TULD (d.lgs. 43/1973, Testo Unico delle Leggi Doganali del 1973) era una normativa complessa e si applicava ancora il Regio Decreto del 1896. Questa stratificazione normativa rendeva estremamente difficile, anche per gli studenti e le imprese, individuare con precisione quale norma fosse effettivamente applicabile in ogni caso specifico. Per capire la normativa era necessario ricorrere a figure professionali.

Da qui la necessità di intervenire. Era indispensabile adeguare la normativa doganale italiana al quadro europeo e, al contempo, rispondere ai cambiamenti epocali intervenuti negli scambi internazionali e nelle tecnologie: il commercio elettronico, la telematizzazione e l'informatizzazione delle procedure hanno infatti trasformato il panorama operativo e richiesto un approccio radicalmente nuovo.

La riforma doganale nazionale ha ridotto gli oltre 400 articoli di legge a 122. Una semplificazione che non solo rende più agevole la comprensione delle regole, ma introduce anche importanti tutele per gli operatori. Tra gli aspetti più significativi, l'introduzione del diritto al contraddittorio preventivo in ambito doganale, un principio fondamentale che rafforza i diritti dei contribuenti.

Tuttavia, l'applicazione pratica di questa riforma ha evidenziato alcune criticità. In particolare, è emerso il tema dell'aumento delle responsabilità per i rappresentanti indiretti, legato anche alla nuova qualificazione dell'Iva come diritto di confine.

Un'altra problematica riguarda le responsabilità penali, che sono legate a una soglia di punibilità per il contrabbando fissata a soli 10.000 euro, un livello facilmente superabile anche dagli operatori in buona fede. A tal proposito, è risultato significativo l'intervento iniziale al Forum del Vice Ministro Leo, che per la prima volta oggi ha annunciato un

correttivo su questa soglia, rispondendo così a una richiesta condivisa da molte associazioni di categoria.

Il decreto legislativo 141/2024 si inserisce in un contesto più ampio di riforma fiscale e ha il vantaggio di prevedere meccanismi di correzione più agili, per procedere ai quali non sarà più necessario un iter parlamentare complesso, ma sarà sufficiente un decreto del Consiglio dei Ministri. Questo approccio non risolverà ogni problematica, ma consentirà di apportare aggiustamenti significativi in tempi brevi.

La sfida che abbiamo davanti è duplice: da un lato, recepire una normativa che cambia profondamente il nostro modo di pianificare e gestire i rapporti doganali; dall'altro, cogliere i vantaggi offerti da questa semplificazione, soprattutto nelle procedure che coinvolgono più amministrazioni. Il libro "Riforma del diritto doganale" offre un'analisi obiettiva, che mette in luce tanto i vantaggi quanto le criticità della novella legislativa. Non è un'opera che si limita a celebrare i risultati raggiunti, ma uno strumento per riflettere sui nodi ancora da sciogliere e segnalare con trasparenza le problematiche, con l'obiettivo di contribuire a un dibattito costruttivo.

## Claudio Oliviero

### Direttore della Direzione Centrale Dogane dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

Il dott. Oliviero ha rilevato che con la recente riforma è stato fatto un passo decisivo verso la chiarezza normativa. Un esempio emblematico riguarda una disposizione del vecchio TULD, ormai abrogata, che stabiliva che l'iscrizione nei registri di un mezzo di trasporto equivalesse alla sua "nazionalizzazione". Il concetto di nazionalizzazione, tuttavia, non ha alcun riscontro nel diritto doganale unionale, dove invece è centrale il concetto di importazione. Nel diritto unionale, quando importiamo un mezzo di trasporto da un Paese extra-UE, è necessario effettuare un'operazione di importazione. Questo processo trasforma il mezzo da "non unionale" a "unionale", ossia lo rende conforme alle regole UE attraverso l'assolvimento di tutte le formalità doganali. La successiva iscrizione del mezzo in un registro specifico è una questione che rientra esclusivamente nel diritto interno, e non riguarda il sistema doganale. È comprensibile che chi era abituato a interpretare la normativa in maniera non sistematica, combinando disposizioni nazionali del TULD con quelle unionali, potesse facilmente cadere in confusione. La riforma, però, ha eliminato questa ambiguità, razionalizzando il quadro normativo e invitando a fare riferimento diretto al Codice doganale unionale (CDU), che è oggi il punto di riferimento unico e completo. Con circa mille articoli, infatti, il CDU offre una regolamentazione chiara e dettagliata: dalle norme procedurali a quelle tecniche, fino alle disposizioni sulla digitalizzazione delle operazioni.

È evidente che questo processo di semplificazione normativa, pur necessario, richiederà un periodo di adattamento. Inizialmente, la rimozione di norme locali, spesso utilizzate come scorciatoie interpretative, potrà generare un senso di smarrimento, tuttavia, questo cambiamento contribuirà a offrire una maggiore consapevolezza nell'applicazione del Codice doganale unionale e i suoi regolamenti di esecuzione e delegato.

## Gaetano Mesiano

Senior Associate SFL Studio Legale Fiscale, Membro della Commissione ministeriale di esperti per la riforma doganale

Il dott. Mesiano ha commentato il previsto potenziamento dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli.

Attualmente effettuare un'operazione di import-export in Italia significa dover affrontare un iter burocratico estremamente oneroso: è necessario presentare fino a sessantotto istanze presso diciotto diverse amministrazioni. Questo processo, lungo e complesso, non solo rallenta lo sdoganamento delle merci, ma impone anche un costo significativo alle imprese italiane che operano con l'estero.

Il ritardo nello sdoganamento comporta infatti rischi concreti: il mancato rispetto delle scadenze contrattuali per l'arrivo della merce, sia in Italia sia negli altri Paesi, può comportare sanzioni e costi aggiuntivi, danneggiando la competitività delle nostre imprese. Una dinamica che, in un contesto economico globale sempre più veloce e interconnesso, rischia di allontanare le aziende italiane dai mercati internazionali.

Proprio per superare queste difficoltà, il legislatore ha scelto di puntare sul potenziamento del Sudoco, uno strumento già esistente, ma finora utilizzato solo in via sperimentale in due dogane portuali.

Il dott. Mesiano ha evidenziato che il Sudoco, richiamato dall'art. 11 della legge delega per la riforma fiscale, si propone come una piattaforma informatica centralizzata, gestita dall'Agenzia delle dogane, attraverso la quale le imprese possono richiedere in modo unificato le autorizzazioni necessarie per l'importazione o l'esportazione di merci da o verso Paesi terzi. Grazie a questa piattaforma, le aziende non dovranno più interfacciarsi con diciotto istituzioni diverse o inviare decine di istanze contenenti spesso gli stessi dati. Al contrario, tutto il processo sarà centralizzato, semplificando le operazioni e riducendo drasticamente i tempi necessari per ottenere i nulla osta e le autorizzazioni.

Il dott. Mesiano ha rilevato che nel caso, ad esempio, delle merci soggette a particolari vincoli, come i beni dual-use, regolati dal Ministero degli Esteri, o i prodotti agricoli e farmaceutici, che necessitano di autorizzazioni rispettivamente dal Ministero dell'Agricoltura e dal Ministero della Salute, l'attuale sistema rallenta oltremodo i processi

di sdoganamento. Con il Sudoco le imprese potranno dialogare in modo diretto e semplice con tutte le istituzioni coinvolte nelle operazioni di import-export, accelerando notevolmente i tempi per il rilascio delle autorizzazioni.

È fondamentale che il Sudoco venga presto esteso a tutti gli Uffici doganali del Paese. Si tratta di una misura strategica che può rendere le imprese italiane più competitive sul mercato internazionale, consentendo loro di operare in un sistema finalmente in linea con le esigenze del commercio globale.

Il dott. Mesiano ha, inoltre, rilevato che il Sudoco si inserisce in una più ampia volontà del legislatore di semplificare i controlli doganali. L'art. 4 della nuova legge doganale sancisce, infatti, un maggiore coordinamento tra l'Agenzia delle dogane e la Guardia di finanza, con l'obiettivo di evitare duplicazioni nei controlli e garantire al contempo una protezione efficace degli interessi finanziari dell'Erario. Grazie agli accordi sottoscritti tra queste due istituzioni nel 2023, si è riusciti a delineare una collaborazione più efficiente, che evita alle imprese inutili rallentamenti e sovrapposizioni: già in passato, infatti, alcuni controlli non si traducevano in veri e propri accertamenti, ma piuttosto in generici consigli o raccomandazioni alle imprese per migliorare il rispetto delle norme.

## Bruno Pisano

### Presidente Associazione nazionale dei Centri di Assistenza Doganale Assocad

Il dott. Pisano è intervenuto in ordine alle criticità della riforma, osservando che una delle questioni più complesse introdotte dalla riforma doganale riguarda senz'altro il nuovo sistema sanzionatorio, che ha sollevato significative preoccupazioni tra gli operatori economici e del settore logistico. Questi cambiamenti, sebbene inseriti in una riforma complessiva attesa da cinquant'anni, stanno inevitabilmente mettendo in ombra molti degli aspetti positivi e innovativi introdotti dal legislatore.

Il tema delle sanzioni porta con sé novità importanti, che cambiano radicalmente la logica fino ad oggi seguita. L'introduzione dell'art. 79 delle Disposizioni nazionali complementari, che configura il reato di contrabbando per infedele dichiarazione, pare eliminare il requisito del dolo come elemento discriminante. Questo significa che, indipendentemente dall'intenzione fraudolenta o dall'errore in buona fede, un operatore può trovarsi nella stessa condizione giuridica di chi ha agito con il deliberato intento di frodare. Il discrimine tra errore e frode è rappresentato da una soglia economica fissata a 10.000 euro di differenza tra i diritti dichiarati e quelli accertati, una soglia che appare particolarmente bassa, soprattutto considerando che l'Iva è ora qualificata come diritto di confine. Questo dettaglio amplifica ulteriormente il rischio di superamento della soglia, rendendo più probabile l'apertura di procedimenti penali con trasmissione degli atti alla Procura europea e l'avvio di procedure di confisca.

Il nuovo impianto sanzionatorio introduce anche un elemento di forte rigidità: mentre prima un mero errore nella dichiarazione dei diritti doganali comportava una semplice sanzione amministrativa, versata la quale la merce era libera di circolare, oggi, se viene superata la soglia dei 10.000 euro, la merce rimane bloccata in dogana e il procedimento viene trasferito alla Procura europea per ulteriori accertamenti: questo passaggio può richiedere tempi significativi, con conseguenze dirette per l'operatore. Anche al di sotto dei 10.000 euro, dove la sanzione rimane amministrativa, il rischio di confisca della merce è concreto. Preoccupa inoltre il fatto che, in alcune circostanze, la confisca potrebbe applicarsi persino in caso di autodenuncia: infatti, anche un operatore che rilevi autonomamente di

aver commesso un errore in buona fede e cerchi di correggerlo, potrebbe incorrere nella confisca.

Le implicazioni di queste novità sono profonde. Da un lato, vi sono le conseguenze dirette per gli operatori, che devono confrontarsi con un sistema sanzionatorio più severo e potenzialmente più costoso. Dall'altro, vi sono effetti indiretti, che potrebbero manifestarsi nel contesto europeo. Il rischio è che il nuovo quadro normativo italiano, combinato con i diversi regimi sanzionatori degli altri Stati membri, possa creare distorsioni nel traffico commerciale internazionale. Ad esempio, Paesi vicini come Slovenia e Francia adottano approcci più flessibili. La Francia, in particolare, non considera l'Iva come diritto di confine e non la incassa in dogana, offrendo agli operatori un sistema percepito come meno oneroso. In un contesto che si prepara allo sdoganamento centralizzato, queste differenze potrebbero spingere le imprese a preferire altre dogane europee rispetto a quelle italiane, con un impatto significativo sulla competitività del nostro sistema logistico.



## Filippo Mancuso

Dirigente di Assonime, Coordinatore della Commissione Dogane & Trade

Facilitation di ICC Italia

Il dott. Mancuso ha fatto riferimento al lavoro di aggiornamento richiesto oggi alle imprese per rispondere prontamente alla riforma.

Le imprese associate ad Assonime sono tipicamente realtà di medie e grandi dimensioni, spesso facenti parte di gruppi multinazionali o comunque caratterizzate da una forte vocazione internazionale; queste caratteristiche portano le aziende a gestire flussi di merci non solo tra gli Stati membri, ma anche tra diversi stabilimenti all'interno del territorio nazionale.

La riforma doganale rappresenta una sfida molto impegnativa per le imprese, che devono aggiornare tempestivamente procedure e sistemi interni per garantire che i propri processi siano conformi alle nuove regole. L'obiettivo non è solo mantenere l'efficienza operativa, ma anche rafforzare la *compliance* aziendale, riducendo al minimo i rischi di violazioni o di inadempienze. La riforma costituisce un fattore di cambiamento destinato inevitabilmente ad alzare l'asticella del rischio, richiedendo agli operatori un maggiore impegno sia organizzativo che strategico.

Da questo punto di vista, Assonime supporta le imprese con un lavoro di approfondimento ed esame della normativa, a livello sia nazionale che europeo, attraverso tavoli tecnici dedicati (*Customs law review*) e incontri "one to one", che permettono di analizzare in dettaglio i riflessi operativi delle norme sui processi interni delle imprese.

Al riguardo, occorre anche sottolineare l'importanza della certificazione AEO, un riconoscimento di affidabilità che facilita il dialogo con l'Agenzia delle dogane e migliora l'efficienza delle operazioni doganali. Allo stesso modo, è necessario incentivare il ricorso a istituti come le Informazioni vincolanti in materia tariffaria e di origine, strumenti che permettono alle imprese di pianificare in modo più sicuro le proprie attività.

Un altro tema cruciale riguarda l'evoluzione dei modelli di *compliance* aziendale. La riforma ha, infatti, ampliato il campo di applicazione del decreto n. 231/2001, che già comprendeva i reati doganali, includendovi ora anche quelli relativi alle accise. Questo impone alle imprese di sottoporre a revisione i propri modelli organizzativi, rendendoli più organici e

integrati, andando ad allineare il proprio modello 231 all'AEO e al *Tax Control Framework*: si tratta di dotarsi di strumenti tra loro coerenti, che tengano conto delle esigenze di *compliance* doganale, penale e fiscale.

## Domenico De Crescenzo

### Vice presidente Fedespedi

Il dott. De Crescenzo ha commentato alcune criticità della riforma.

L'entrata in vigore del d.lgs. 141/2024, diventato operativo il 4 ottobre, è avvenuta con una rapidità che ha messo in difficoltà sia gli operatori economici che l'Amministrazione. Anche se l'Agenzia delle dogane ha reagito prontamente con l'emanazione della circolare n. 20/D, è innegabile che ci si sia trovati di fronte a un cambiamento significativo in tempi estremamente ridotti, quasi senza preavviso.

Tra i temi più critici, emerge la qualifica dell'Iva come diritto di confine, un'impostazione condivisa da una minoranza di Stati membri dell'UE, che rappresenta un ostacolo competitivo importante per il nostro sistema. La combinazione di questa peculiarità con la soglia dei 10.000 euro come discriminare per l'applicazione di sanzioni penali rende il quadro particolarmente gravoso per gli operatori. Tuttavia, il Vice-ministro Leo, con il suo intervento oggi al Forum, ha prospettato un possibile innalzamento di questa soglia, offrendo uno spiraglio di ottimismo e una direzione su cui riporre fiducia.

La riforma rappresenta un cambiamento epocale, che risponde all'esigenza di modernizzazione. Tuttavia, alcune disposizioni hanno sollevato perplessità tra gli operatori. Un esempio emblematico è rappresentato dall'art. 79 delle Disposizioni nazionali complementari che, equiparando situazioni di errore o omissione in buona fede a veri e propri casi di contrabbando, qualora la differenza di diritti superi i 10.000 euro, risulta eccessivamente rigido, considerando che errori nella compilazione di documenti doganali – ad esempio, una discrepanza tra dollari ed euro o una svista su una fattura – sono eventi comuni e spesso privi di intenti fraudolenti.

Un elemento fondamentale, infatti, è l'accertamento del dolo, che in alcuni casi appare difficile da distinguere da un errore commesso in buona fede. La normativa attuale rischia di non tenere conto della complessità delle operazioni doganali e del margine di errore inevitabile in un sistema così articolato. Equiparare un errore involontario al contrabbando rischia di compromettere la fiducia degli operatori e di creare un clima di incertezza operativa.

Un'altra questione delicata è quella della confisca dei beni, che si applica sia in caso di violazioni penali che amministrative. Si pensi agli effetti devastanti che potrebbe avere, ad esempio, la confisca di una nave: un'operazione simile, oltre a bloccare il commercio, creerebbe enormi difficoltà logistiche nei nostri porti, già di per sé piccoli e spesso non attrezzati per gestire lunghi periodi di stallo. È necessario discutere a fondo queste implicazioni, valutandone la sostenibilità per il nostro sistema economico.

## Andrea Venegoni

### Procuratore europeo per l'Italia EPPO

Il dott. Venegoni ha approfondito il tema della soglia, introdotta dalla riforma, di 10.000 euro, relativa al confine tra sanzioni penali e amministrative.

Il tema del limite di 10.000 euro in ambito doganale e penale è regolato da due normative europee di grande rilievo, ma anche fonte di dibattito in ordine alla loro applicazione pratica. La prima norma è contenuta nel regolamento EPPO (European Public Prosecutor's Office), applicabile direttamente in tutti gli Stati membri. Questo regolamento stabilisce che, in linea di principio<sup>10</sup>, EPPO non si occupa di procedimenti in cui il danno finanziario all'Unione europea sia inferiore a 10.000 euro. Tuttavia, ciò non significa che il fatto non sia considerato reato; semplicemente, in questi casi, la competenza passa alle procure ordinarie nazionali. La seconda norma proviene dalla direttiva PIF (Protection of Financial Interests), volta a armonizzare il diritto penale sostanziale dei singoli Stati membri, nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'UE. Questa direttiva consente agli Stati membri di decidere di non criminalizzare condotte che causano un danno inferiore ai 10.000 euro.

A differenza del regolamento EPPO, la direttiva non è direttamente applicabile e necessita di attuazione da parte degli Stati. Tuttavia, l'attuazione è stata disomogenea, portando a differenze significative tra i vari sistemi nazionali.

La conclusione per cui ogni violazione superiore alla soglia di 10.000 euro sarebbe automaticamente penalmente rilevante e, quindi, perseguita, è frutto di un'interpretazione e non di una specifica disposizione. Occorre coordinare la lettura della nuova disciplina con le norme generali in materia penale e, in particolare, con il codice di procedura penale. Il Dott. Venegoni ha ricordato che, prima dell'avvio di un procedimento penale, occorre l'iscrizione del fatto nel registro delle notizie di reato, incombente a cui si può procedere solo al ricorrere di determinate condizioni, peraltro rese più stringenti dalla riforma Cartabia. Per tale ragione, il Dott. Venegoni ritiene che vada escluso ogni automatismo per cui ogni condotta, che superi la soglia oggi prevista, sia penalmente rilevante.

---

<sup>10</sup> Il Dott. Venegoni ha specificato che esistono eccezioni in cui l'EPPO persegue anche condotte che determinano un danno all'erario inferiore ai 10.000 euro

Per quanto attiene all'ipotesi di una riforma di innalzamento del limite di 10.000 euro, il Dott. Venegoni ha ricordato che la direttiva PIF, nel tracciare il confine di rilevanza penale della fattispecie, consente agli Stati membri di escludere gli illeciti che determinano un danno all'erario inferiore ai 10.000 euro. Non sembra quindi conciliabile con la normativa europea, l'adozione di una soglia più alta a livello nazionale, permanendo, comunque, la rilevanza penale prevista dalla disciplina UE. Questo vincolo unionale limita la possibilità di modifiche legislative nazionali che potrebbero sembrare più permissive.

La questione è evidentemente complessa e richiede una riflessione collettiva tra operatori, amministrazioni e istituzioni europee per garantire un'applicazione coerente delle norme. Non è però il momento di trarre conclusioni definitive: è fondamentale continuare a discutere e monitorare l'impatto pratico delle disposizioni e loro eventuali revisioni, tenendo sempre conto del quadro normativo europeo.

# **Tavolo di lavoro - Un nuovo spazio di condivisione per una nuova categoria professionale: i Responsabili doganali aziendali AEO**

## **Massimo Monosi**

*Partner Studio Armella & Associati, docente di ARcom Formazione*

## **Claudia Composta**

*Consulente e docente in materia doganale, Segretario Generale e Tesoriere di Assocad*

## **Silvia Taroni**

*Doganalista, membro della Commissione di Studio Tariffa e Misure Associate del Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali*

## **Giuliano Ceccardi**

*Vice Presidente Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali, docente di ARcom Formazione*

## **Marina Zanga**

*Docente ARcom Formazione*

## **Avv. Tatiana Salvi**

*Avvocato Studio Armella & Associati*

## Massimo Monosi

Partner Studio Armella & Associati, docente di ARcom Formazione

L'Avv. Monosi ha aperto la discussione del tavolo di lavoro con la presentazione dell'Associazione ASSO.AEO.

In particolare, è stato sottolineato il ruolo di ARcom Formazione nel contribuire alla crescita professionale dei Responsabili doganali aziendali con il "Master Commercio internazionale e dogane". Le scorse edizioni del Master hanno visto la presenza di 250 partecipanti di piccole e grandi aziende, che hanno ottenuto la certificazione di Responsabile delle questioni doganali aziendali. Sono 77, invece, le aziende che hanno già partecipato al "Corso di aggiornamento AEO" organizzato da ARcom Formazione.

Ciò nonostante, manca ancora un centro di interesse che possa fornire assistenza e spazi di condivisione volti al sostegno professionale.

Proprio per questo, nasce "ASSO.AEO", un'Associazione dedicata alla crescita professionale e formativa dei Responsabili doganali aziendali AEO. Si tratta di un'associazione non riconosciuta, volta a fornire gli strumenti di appoggio necessari, attraverso un centro di aggregazione che intende fornire ai propri associati la possibilità di contribuire al dibattito pubblico sui principali temi del commercio internazionale.

ASSO.AEO offre uno spazio di condivisione e informazione professionale, creando occasioni di scambio di conoscenze e informazioni sul settore dogane. Sono previsti incontri bimestrali per favorire il confronto tra associati, oltre alla divulgazione di *position paper* sulle tematiche di interesse e all'opportunità di presentare progetti alle Autorità preposte.



## Claudia Composta

### Consulente e docente in materia doganale, Segretario Generale e Tesoriere di Assocad

La dott.ssa Composta, aprendo un dibattito con il pubblico e la dott.ssa Zanga, sottolinea l'importanza di sfatare il mito che sottoporsi all'audit doganale utile all'ottenimento dell'autorizzazione AEO corrisponda a "attirarsi la Dogana in casa".

I rilievi che l'Agenzia delle dogane riscontra in sede di pre-audit per l'ottenimento dell'autorizzazione AEO non possono poi diventare oggetto di verifica da parte dell'Ufficio. Possono tuttavia essere suggeriti alcuni accorgimenti, a cui la Società deve attenersi per conformarsi alla disciplina doganale.

Il Reg. UE 952/2013, che istituisce il Codice doganale dell'Unione europea, nasce per mettere in luce la figura dell'AEO.

Essere titolari di tale status implica diversi vantaggi, che possono essere percepiti in termini di accesso per esempio nell'ambito dello sdoganamento centralizzato. Quella dell'AEO, pertanto, è un'autorizzazione che dà modo di accedere ad altre agevolazioni consequenziali. Possedere l'autorizzazione AEO, inoltre, riduce significativamente i controlli da parte dell'Agenzia delle dogane. I soggetti e le imprese titolari di tale autorizzazione sono considerati particolarmente affidabili e in possesso di una spiccata conoscenza delle questioni doganali aziendali e del commercio internazionale.

Chi è AEO può sicuramente beneficiare di numerose agevolazioni, ma il vero vantaggio si riscontra in un momento antecedente al conseguimento della qualifica. Tale vantaggio è rappresentato dal percorso di autovalutazione necessario al conseguimento dell'autorizzazione.

In tale fase l'azienda acquisisce consapevolezza delle procedure, delle best practice ed effettua un primo importante passo per conformarsi pienamente alla normativa doganale. Conseguire l'autorizzazione AEO e, dunque, essere considerato una figura di riferimento in termini di affidabilità e professionalità nelle dinamiche del commercio internazionale, non è un punto di arrivo ma di partenza.

La dott.ssa Composta sottolinea, infine, la costante crescita delle agevolazioni in materia doganale e del ruolo fondamentale del responsabile AEO delle questioni doganali. Tale figura, infatti, rappresenta il collegamento tra i diversi reparti interni dell'azienda che

spesso non comunicano tra loro, è l'anello di congiunzione tra l'azienda e i consulenti esterni, come ad esempio il doganalista, è il referente per l'autorità doganale, è la figura di fiducia del legale rappresentante e, come tale, può indirizzare le scelte aziendali verso una maggiore consapevolezza, una maggiore compliance e, di conseguenza, una maggiore efficienza.

## Silvia Taroni

### Doganalista, membro della Commissione di Studio Tariffa e Misure Associate del Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali

La dott.ssa Taroni ha ripreso l'analisi avviata dalla dott.ssa Composta, sottolineando che il percorso AEO è, inoltre, la costruzione dell'idea della compliance.

Per costruire una supply chain strategica occorre scegliere interlocutori che siano, a loro volta, in possesso dell'autorizzazione AEO. Tale approccio mira a garantire una maggiore sicurezza e affidabilità nell'ambito di tutta la *supply chain*.

Partire con l'idea della compliance alla normativa doganale, dunque, serve a trasmettere tale affidabilità anche nei rapporti con altre aziende e interlocutori, al fine di creare una catena di sicurezza.

Nel corso del dibattito è intervenuto il dott. Spoto, Direttore dell'Ufficio delle dogane di Milano 3, il quale evidenzia come molte imprese manifestano ancora una scarsa conoscenza in relazione alle dinamiche del commercio internazionale. Da una recente survey, infatti, è emerso che la maggioranza delle imprese (50,6%) non segue programmi adeguati di aggiornamento sul commercio con l'estero: il 3,4% li svolge ogni biennio, lo 0,9% ogni cinque anni, il 4,3% li segue "una tantum", un altro 14,6% ha risposto di non prevedere la formazione o comunque non ne è a conoscenza, il 3,4% riferisce che la formazione è prevista solo in occasione di un aggiornamento particolare, l'11,1% ogni mese e il 26,5% ogni tre o sei mesi. Soltanto il 12% dichiara di ricevere un regolare aggiornamento e solo il 24% delle aziende prevede una formazione con cadenza annuale. Il 17,2% delle imprese riferisce che il personale interessato dagli scambi internazionali non ha ricevuto un'adeguata formazione sugli aspetti essenziali del commercio con l'estero e il diritto doganale, né è a conoscenza degli strumenti di prevenzione dei rischi.

Dall'analisi condotta è emerso, inoltre, che il 20,9% delle imprese intervistate non è a conoscenza delle numerosissime novità che stanno interessando gli scambi internazionali, tra cui la riforma della normativa nazionale, le nuove barriere doganali, le normative europee su divieti, sanzioni, dual use, CBAM e deforestazione. Tra le imprese che sono a conoscenza di queste importanti novità, in grado di trasformare l'impostazione degli scambi

con l'estero, soltanto il 71,8% ha previsto processi aziendali di aggiornamento del personale e di implementazione delle novità.

Molte aziende, inoltre, non sfruttano gli istituti messi a disposizione da oltre ormai mille norme, tra i tre regolamenti europei e le interpretazioni della Taxud. Occorre, dunque, informare le aziende degli istituti e delle agevolazioni a disposizione, rendendo queste ultime compliant alla normativa, facendo "dogana bene".

Il quadro attuale rende necessaria, all'interno delle aziende, la presenza di "Responsabili delle questioni doganali aziendali", esperti delle dinamiche del commercio internazionale.

## Giuliano Ceccardi

Vice Presidente Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali, docente di ARcom

### Formazione

Il dott. Ceccardi ha messo in evidenza l'importanza del questionario di autovalutazione, ai fini del conseguimento dell'autorizzazione AEO.

Tale questionario rappresenta il primo vero passo verso un'azienda compliant, che rispetti i requisiti e gli obblighi stabiliti dalla normativa doganale nell'ambito del commercio internazionale.

Tanto più si lavora bene con il questionario di valutazione e tanto più la Società risulterà affidabile e professionale il giorno dell'audit con la Dogana. Le aziende devono compiere tutte le procedure necessarie per evitare di intralciare l'attività di valutazione dei funzionari doganali.

È importante che l'azienda dimostri come lavora e come lavorava prima dell'audit per l'ottenimento dell'autorizzazione AEO. Il questionario di valutazione, pertanto, è una road map per crescere.

Nel corso dell'intervento la dott.ssa Taroni ha sottolineato anche la necessità di mantenere un elevato standard di affidabilità e professionalità nel tempo.

Con la riforma del Codice doganale dell'Unione europea, infatti, sarà prevista la figura dell'operatore Trust & Check, ossia una figura dotata di una maggiore professionalità dell'AEO, la quale avrà diritto ad ampie agevolazioni e semplificazioni.

Se una Società ha intenzione di diventare Trust & Check in futuro, occorre che collabori a stretto contatto con la Dogana per costruire insieme una procedura digitalizzata, per vincere la concorrenza rispetto agli altri mercati.

## Marina Zanga

### Docente ARcom Formazione

La dott.ssa Zanga ha concluso la discussione invitando le imprese a tenere distinte la figura del consulente doganale e quella del responsabile interno delle questioni doganali aziendali. Il consulente doganale, infatti, può certamente facilitare la Società nella verifica preliminare dei requisiti necessari per l'ottenimento dell'autorizzazione AEO customs e AEO security e nella gestione dell'iter autorizzativo. Invece, le competenze richieste per operare sui mercati internazionali, per governare i processi e garantire il corretto adempimento delle disposizioni doganali devono essere dell'azienda e dei soggetti che ne fanno parte.

Le competenze in materia doganale devono essere diffuse in tutta l'impresa, dato che hanno impatto sui diversi reparti: acquisti, amministrazione, produzione, vendita e logistica, cybersicurezza, gestione del personale. Non è sufficiente individuare una singola persona preposta allo svolgimento di tutte le questioni doganali aziendali, soprattutto in aziende medio grandi. Il responsabile interno delle questioni doganali può avere competenze specifiche e un importante ruolo di supervisione dei processi aziendali.

Nella fase di audit doganale per il rilascio della certificazione AEO è essenziale coinvolgere sia la persona indicata come responsabile delle questioni doganali, sia gli altri soggetti che gestiscono concretamente i processi da verificare, per esempio il responsabile della logistica e delle vendite per la verifica della gestione del magazzino, piuttosto che un responsabile amministrativo per la parte di verifica della solvibilità finanziaria.

Occorre individuare anche dei soggetti che possano sostituire i responsabili AEO in caso di assenza, per dare modo all'Ufficio di qualificare quell'impresa come affidabile.

Oltre alla figura del consulente, pertanto, è importante individuare una persona di riferimento per le questioni doganali aziendali. Tale soggetto deve avere bene in mente la visione dei processi e i passaggi per il conseguimento dell'autorizzazione, per lo svolgimento dell'audit con l'Ufficio doganale e per l'automonitoraggio successivo al rilascio dell'autorizzazione.

Il dott. Ceccardi è altresì intervenuto specificando che non necessariamente il responsabile AEO e il responsabile delle questioni doganali aziendali coincidono. Il responsabile

questioni doganali, infatti, potrebbe essere anche un soggetto esterno all'azienda, è importante, tuttavia, che questa figura sia presente nell'organico dell'impresa.

## **Avv. Tatiana Salvi**

### *Avvocato Studio Armella & Associati*

L'Avvocato Salvi ha osservato che il responsabile delle questioni doganali aziendali è una figura indispensabile per le aziende che si approvvigionano da Paesi extra UE o che vendono all'estero. La presenza di un soggetto in possesso della qualifica professionale rilasciata ai sensi dell'art. 27 RE (Reg. UE 2447/2015) consente all'azienda di ottenere l'autorizzazione AEO (operatore economico autorizzato).

Tale certificazione rappresenta uno status di affidabilità per l'impresa e dà diritto a tutte le semplificazioni e le agevolazioni previste dal Codice doganale dell'Unione europea assicurando un risparmio nei tempi di consegna e nei costi aziendali.

Il certificato AEO è rilasciato dall'Agenzia delle dogane e attesta che l'impresa è finanziariamente e amministrativamente solida, oltre a essere affidabile, aggiornata e compliant rispetto alle norme del commercio internazionale e del diritto doganale.

L'autorizzazione ha anche un elevato valore reputazionale, essendo riconosciuta in tutto il mondo e documentando la competenza e l'elevata professionalità dell'impresa nei confronti dei propri clienti e partner esteri.

La certificazione AEO è rilasciata agli operatori che sono in possesso di tutti gli standard richiesti dalla normativa europea. Tra i requisiti, è necessario che l'azienda abbia all'interno del proprio organico un "responsabile delle questioni doganali aziendali AEO", ossia un soggetto che abbia conseguito la qualifica professionale attraverso un percorso didattico di 200 ore, accreditato dall'Agenzia delle dogane (art. 39 Cdu e artt. 24-29 regolamento di esecuzione, Reg. Ue 2447/2015).

L'aggiornamento dei dipendenti delle aziende che si occupano di import-export è uno strumento indispensabile e privilegiato per affrontare con consapevolezza le sfide poste da un contesto normativo, geopolitico e tecnologico in rapido e continuo divenire.

La continua evoluzione della normativa doganale, le numerose restrizioni previste a causa delle tensioni geopolitiche e il costante aggiornamento tecnologico impongono, infatti, una gestione consapevole e sistematica della trade compliance.



In un contesto in costante evoluzione, la pianificazione aziendale e la compliance con l'Agenda delle dogane rappresentano aspetti che devono essere attentamente valutati dalle imprese.

Sono moltissimi gli aspetti che devono essere oggetto di approfondimento: dalle regole fondamentali in tema di obbligazione doganale, classifica e origine dei prodotti e criteri di valutazione, agli standard internazionali e alle clausole contrattuali. Particolare attenzione deve essere riservata a settori di crescente attualità, anche in ragione del costante mutare dello scenario del commercio internazionale. Anche la fiscalità rientra tra gli ambiti di approfondimento, interessando l'Iva e le accise negli scambi internazionali, depositi Iva e doganali.

## **Tavolo di lavoro - I nuovi scenari: guerra dei dazi, sanzioni economiche, sostenibilità**

### **Enrico Perticone**

*Professore di merceologia doganale presso la Facoltà di economia dell'Università di Chieti*

### **Giorgio Sacerdoti**

*Professore emerito di diritto internazionale ed europeo, Università Bocconi*

### **Sandro Severoni**

*Head of Intellectual Property Rights di Telespazio SpA, docente di ARcom Formazione*

### **José Rijo**

*Avvocato, docente di Regimi e Procedure Doganali presso l'Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo, membro dell'International Custom Law Academy*

### **Tania Carvalhais Pereira**

*Coordinatore dei programmi Post-Graduate in Customs Law presso Católica, Lisbon School of Law, membro dell'International Custom Law Academy*

### **Andrea Marighetto**

*Avvocato JBS Global Meat Holding*

### **Renato Antonini**

*Managing Partner Studio Steptoe Bruxelles, membro dell'International Custom Law Academy*

### **Stefano Comisi**

*Partner Studio Armella & Associati, docente di ARcom Formazione*

## Enrico Perticone

*Professore di merceologia doganale presso la Facoltà di economia dell'Università di  
Chieti*

Il prof. Perticone ha messo a fuoco la nuova attenzione che le imprese dedicano, o dovrebbero dedicare, al diritto doganale, osservando che uno degli effetti positivi della situazione attuale è l'accresciuta attenzione verso una tematica storicamente poco trattata nei processi aziendali: la governance doganale. Questo ambito, spesso associato a un attraversamento delle frontiere percepito come complesso, è stato a lungo gestito con un approccio semplificato, derivato dal modello semi-automatico del sistema GATT-WTO. Tuttavia, la realtà si è dimostrata più articolata.

Con il passaggio dai processi di internazionalizzazione - tradizionalmente governati dagli Stati e dalle Organizzazioni internazionali - a quelli di globalizzazione, in cui sono le aziende a modellare gli scenari economici globali, si è verificato un cambio di paradigma. Gli Stati, spesso in difficoltà, cercano ora di adattarsi a queste dinamiche, talvolta culminando nelle cosiddette "guerre dei dazi". Pur trattandosi di un'espressione di matrice giornalistica, essa evidenzia il ruolo centrale di attori commerciali di primo piano, le cui azioni possono generare ripercussioni di vasta portata.

Un aspetto positivo emerso in questo contesto è l'effetto del Green Deal, che ha spinto le imprese a sviluppare comportamenti più sostenibili, spesso in assenza di un'adeguata governance statale. La sensibilità verso il diritto doganale è cresciuta, così come l'attenzione alla gestione dei dati, tema centrale per le aziende impegnate a implementare una governance efficace e una due diligence nei processi di internazionalizzazione.

Il nuovo Codice doganale dell'Unione (previsto per il 2028) e le normative vigenti - dal Green Deal al regolamento sul dual use - richiedono alle imprese un approccio basato sull'acquisizione, gestione e trasparenza dei dati. La capacità di condividere dati in maniera continuativa con Stati e organizzazioni di controllo rappresenta una tendenza chiave, particolarmente nell'Unione europea e negli Stati Uniti, dove "chi ha più dati vince".

La consapevolezza della rilevanza del diritto doganale avrebbe dovuto svilupparsi prima, ma l'Unione europea rimane comunque uno dei principali esportatori globali. Le clausole di non discriminazione, pilastro del GATT e della teoria economica classica, che prevedeva

vantaggi comparati per l'apertura al mercato internazionale, sembrano oggi essere messe in crisi.

L'importanza dei dazi, nonostante tutto, resta. Essi rappresentano una fonte essenziale di entrate per gli Stati e per l'Unione europea. La questione non è tanto la loro eliminazione, ma la definizione della loro intensità e dell'impatto economico. Sebbene vi siano motivazioni politiche dietro la loro adozione - come la cattura del consenso - i cosiddetti "super dazi" sembrano destinati a una vita effimera, venendo meno non appena le loro ragioni economiche e politiche si esauriscono.

## Giorgio Sacerdoti

*Professore emerito di diritto internazionale ed europeo, Università Bocconi*

Il prof. Sacerdoti ha commentato l'influenza delle condizioni di ingresso della Cina nel WTO sulla crisi attuale dell'Organizzazione stessa, rilevando che secondo la narrazione statunitense, vi sarebbe stato un cambiamento di paradigma attribuibile alla Cina. Tuttavia, considerando l'evoluzione globale, immaginare che la Cina - oggi il più grande Paese esportatore e posizionata ai vertici delle catene del valore aggiunto nella produzione - potesse rimanere esclusa dal WTO significherebbe negare il ruolo stesso dell'Organizzazione mondiale del commercio come organo globale per il commercio internazionale.

L'adesione della Cina nel WTO è stato un processo lungo e complesso, poiché il Paese candidato deve negoziare le condizioni di ingresso con gli altri membri, anche su base bilaterale. Gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno negoziato duramente tali termini. Ad esempio, la Cina doveva aspettare quindici anni per chiedere di godere dello status di economia di mercato ai fini dell'anti-dumping, ma a tale scadenza (2016) tale status gli è stato negato perché non era stato attuato.

Nonostante gli Stati Uniti sembrano sempre più orientati a non rispettare le regole del WTO e a introdurre dazi unilaterali, le norme dell'organizzazione continuano a favorire il commercio internazionale delle merci statunitensi. Qualora la Cina dovesse uscire dal WTO, potrebbe a sua volta adottare misure discriminatorie nei confronti dei prodotti statunitensi.

## **Sandro Severoni**

*Head of Intellectual Property Rights di Telespazio SpA, docente di ARcom*

### *Formazione*

Il dott. Severoni ha offerto uno spaccato relativo all'impatto degli scenari attuali sulla protezione delle idee, del know how, dei dati e delle informazioni.

Telespazio, joint venture di Leonardo e Thales, fondata nel 1961, è una realtà leader a livello mondiale nel settore dello spazio, un segmento che presenta con un primato italiano che pochi conoscono: l'Italia, infatti, è stato il terzo Paese, dopo Stati Uniti e Unione Sovietica, a realizzare e mettere in orbita un proprio satellite, nel dicembre 1964. L'azienda ha alle spalle oltre sessant'anni di innovazione in questo ambito altamente specializzato.

Nel corso della sua storia, Telespazio ha affrontato sfide legate alla proiezione internazionale delle sue attività, inclusa la ricetrasmisione di dati e segnali televisivi via satellite dall'Italia verso l'estero, un tema cruciale che, con l'avvento di Internet, può sembrare scontato, ma che può comportare complessità legate a restrizioni e rischi.

Un esempio di innovazione di frontiera è rappresentato dal progetto "Moonlight", siglato con l'Agenzia Spaziale Europea durante lo scorso l'International Astronautical Congress 2024 a Milano. Questo progetto punta a sviluppare sistemi di telecomunicazione e geolocalizzazione dalla Luna, similmente al GPS terrestre. Tali iniziative richiedono di affrontare implicazioni di tipo logistico e tecnologico specifiche per le attività spaziali.

Per questi motivi, l'approccio aziendale adottato prevede la condivisione e sensibilizzazione diffusa di questi temi dei temi legati ai rischi ed opportunità lungo l'intera catena del valore, dalla protezione della conoscenza ai regimi di controllo sulle esportazioni - come nel caso del dual use. Ogni team, dal project management all'ingegneria, con il supporto del reparto legale, è coinvolto in tal senso per garantire che la compliance ed il rispetto delle regole non sia esclusiva di un ristretto gruppo di specialisti.

Si evidenzia, inoltre, la necessità di affrontare aspetti legati all'intangibilità, di alcuni prodotti tipici della proprietà intellettuale e dell'export di know-how, dell'assistenza tecnica remota e documentazione, nelle varie fasi realizzative. Non solo gli oggetti fisici, ma anche i dati condivisi via email o altri canali sono soggetti a controllo, rendendo fondamentale in tal senso una consapevolezza diffusa in azienda.

Ed infine, temi come questi interessano non solo l'industria, ma anche università e ricerca, che si interrogano sull'impatto di tali limitazioni rispetto alla loro autonomia accademica.

## Jose Rijo

Avvocato, docente di Regimi e Procedure Doganali presso l'Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo, membro dell'International Custom Law Academy

L'Avv. Jose Rijo ha analizzato lo scenario attuale anche in chiave di prospettive future. In primo luogo ha osservato che le misure protezionistiche sono generalmente considerate dannose per la crescita economica. Negli ultimi trent'anni, a partire dall'Accordo di Marrakech, si è assistito a una proliferazione di unioni doganali e accordi di libero scambio (Free Trade Agreements), segno della volontà di molti Paesi di sviluppare le proprie relazioni commerciali. Parallelamente, nello stesso periodo sono stati raggiunti numerosi accordi e si sono avviate negoziazioni in seno al WTO volti all'eliminazione dei dazi doganali. Questo processo ha portato a decenni di crescita economica, a beneficio di milioni di persone, attraverso il miglioramento delle condizioni socio-economiche.

Al contempo, si ritiene che l'Unione europea debba poter adottare misure adeguate a proteggere le proprie imprese, come misure antidumping e dazi compensativi, tendenze già osservate negli anni recenti. Gli ultimi cinque o sei anni, tuttavia, hanno segnato un cambiamento significativo, con l'emergere di un nuovo protezionismo. La Brexit è stata forse il primo esempio di questa nuova dinamica, seguita da numerose indagini antidumping e segnali di grandi trasformazioni globali.

Un punto di svolta è stato rappresentato dall'elezione di Donald Trump, che durante la campagna elettorale ha annunciato una serie di misure tariffarie contro beni di provenienza europea e cinese, alimentando timori di una guerra commerciale. Si ritiene che un simile scenario potrebbe danneggiare in particolare l'industria manifatturiera. Molti materiali grezzi (raw materials) essenziali, non prodotti in Europa, devono essere importati da Paesi terzi. L'aumento dei prezzi di queste materie prime ridurrebbe la competitività delle imprese europee, facendo lievitare il costo dei prodotti finiti.

Si ipotizza che l'Unione europea risponderà adottando contromisure nei confronti degli Stati Uniti e, probabilmente, della Cina. Segnali in questa direzione sono già stati osservati



nel settore del ferro e dell'acciaio e, più recentemente, riguardo ai veicoli elettrici provenienti dalla Cina.

La prospettiva delineata appare tutt'altro che incoraggiante. Si prospetta un futuro segnato da un crescente protezionismo, in cui le soluzioni per affrontare le sfide emergenti sembrano ancora incerte e difficili da individuare nei prossimi anni.

Su altro fronte, questa annunciata "guerra commerciale" avrà anche un impatto molto negativo sugli ambiziosi obiettivi definiti dagli Accordi sul clima di Parigi, in particolare sull'impegno dell'Europa a diventare il primo continente neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050 (European Green Deal). È nota l'enorme dipendenza strategica dall'UE per quanto riguarda la produzione di materie prime "verdi e 'pulite', assolutamente essenziali per la transizione dell'industria europea verso la neutralità climatica (esempi: metalli di terre rare, principi attivi farmaceutici, batterie agli ioni di litio, ecc.) Ora, se questi obiettivi erano già molto difficili da raggiungere, in un contesto di commercio internazionale caratterizzato da una tendenza protezionistica, come previsto, l'obiettivo della neutralità climatica nel continente sarà ancora più difficile da raggiungere.

Per quanto riguarda le misure adottate dai partner commerciali contro le importazioni di prodotti originari dell'Unione Europea, spicca la recente adozione da parte della Cina di dazi antidumping contro le importazioni di brandy. Questa misura segue altre misure protezionistiche già annunciate dalla Cina contro altri prodotti europei, come la carne di maiale e i prodotti caseari. Queste misure rappresentano fondamentalmente una ritorsione contro l'adozione di dazi compensativi da parte dell'UE nei confronti dei veicoli elettrici a batteria cinesi.

## **Tania Carvalhais Pereira**

Coordinatore dei programmi Post-Graduate in Customs Law presso Católica, Lisbon  
School of Law, membro dell'International Custom Law Academy

La Prof.ssa Pereira ha commentato la disciplina CBAM osservando che tale meccanismo pone numerose sfide. Dal punto di vista degli importatori, il primo compito riguarda il condurre un'analisi precisa volta a verificare se tutta o parte della propria supply chain sia esposta al CBAM. Considerato l'ambito di applicazione del meccanismo, la classificazione doganale dei beni sarà dunque uno dei fattori critici per assicurare la corretta applicazione del regime. In Portogallo non esistono meccanismi per risolvere le liti tariffarie rapidamente, pertanto potrebbero volerci anni per raggiungere una decisione finale in merito. In questo contesto, in caso di dubbi la dott.ssa Pereira ritiene possa essere saggio richiedere una BTI. Ulteriore sfida, forse la più importante, consiste nell'ottenere accesso alle informazioni rilevanti: l'aver accesso a dati di qualità, verificati da soggetti indipendenti e affidabili sarà la chiave per determinare la quantità di carbonio incorporata nelle merci. Quelle informazioni devono essere ottenute all'esterno dell'UE, dai fornitori esteri, e ciò potrebbe non essere agevole, soprattutto laddove l'esportatore non è il produttore ma un mero intermediario.

Gli importatori sono dunque gravati di un nuovo "fardello", in termini di scelta dei propri partner commerciali e nella negoziazione degli accordi di fornitura.

Gli importatori devono assicurarsi di ottenere tutte le informazioni necessarie per ottemperare a tutti gli obblighi derivanti dal CBAM. Occorre peraltro rilevare come non sia agevole cambiare il proprio fornitore in breve tempo, al fine di selezionarne uno capace di fornire i dati necessari.

Su altro versante, malgrado il fornitore del Paese terzo non sia legalmente obbligato dal regolamento CBAM, sussiste una leva economica utile all'ottenimento dei dati, almeno fintanto che il produttore estero voglia continuare ad avere clienti nel mercato europeo.

Dal punto di vista dei produttori, la maggior difficoltà può consistere nel quantificare l'ammontare di carbonio incorporato nei propri prodotti, in linea con i criteri indicati dalla normativa.

## Andrea Marighetto

### Avvocato JBS Global Meat Holding

Nel commercio internazionale, la necessità di regole chiare è essenziale per garantire un sistema economico globale stabile, equo e prevedibile. In un contesto in cui una vasta rete di Paesi, imprese e istituzioni interagisce costantemente, è indispensabile stabilire norme chiare e comprensibili.

In primo luogo, regole chiare promuovono stabilità e prevedibilità, riducendo l'incertezza per gli operatori economici, come imprese, agenti commerciali, importatori, consumatori, ecc. Ciò consente una pianificazione delle operazioni a lungo termine, senza timore di cambiamenti improvvisi o di misure protezionistiche arbitrarie. Inoltre, quando le norme sono ben definite, aumenta la fiducia nei mercati globali, incoraggiando investimenti e la crescita delle attività economiche.

Ciò rende il principio della certezza del diritto uno dei pilastri fondamentali per il funzionamento di qualsiasi sistema giuridico. La chiarezza, la semplicità e la trasparenza contribuiscono a ridurre l'incertezza e facilitano l'interpretazione e l'applicazione del diritto. Questi elementi prevengono conflitti e controversie inutili, oltre a promuovere l'uguaglianza nell'accesso alla giustizia e il rispetto dello Stato di diritto. Una delle principali conseguenze di questo principio è la sua stretta relazione con lo sviluppo economico e sociale. Investitori e imprese, ad esempio, tendono a sentirsi più sicuri nell'operare in contesti in cui le norme giuridiche sono coerenti e applicate in modo prevedibile.

Infatti, un insieme solido e chiaro di regole fornisce meccanismi per risolvere le controversie in modo pacifico e istituzionalizzato, evitando che tali divergenze si trasformino in guerre commerciali. Queste norme aiutano anche a ridurre pratiche sleali, come il dumping o la concessione di sussidi che distorcono la concorrenza, promuovendo una competizione più equilibrata tra gli attori economici.

Inoltre, regole chiare facilitano il commercio, eliminando barriere inutili e semplificando le procedure burocratiche. L'armonizzazione degli standard tecnici e delle certificazioni internazionali, ad esempio, elimina ostacoli e consente un'integrazione più efficiente nei mercati globali. Norme chiare, quindi, garantiscono che tutti i partecipanti operino alle stesse condizioni, favorendo la concorrenza leale, evitando discriminazioni e assicurando

l'accesso ai mercati, in particolare per le piccole e medie imprese che cercano di integrarsi nel sistema globale.

Il cosiddetto *Green Deal* europeo ha come obiettivo – come si legge sul sito ufficiale di introduzione – quello di incentivare un commercio responsabile, incorporando obiettivi ambientali e sociali che promuovano lo sviluppo economico senza compromettere l'ambiente e i diritti fondamentali (tra cui, *in primis*, la dignità) delle persone. Inoltre, mira a spingere le imprese ad adottare innovazioni *green*, contribuendo a un'economia più sostenibile.

Per questo è estremamente importante che il concetto stesso di *Green Deal* europeo entri al centro del dibattito commerciale. Spesso, il *Green Deal* europeo viene percepito come una questione circoscritta e limitata alla protezione ambientale. Tuttavia, quando si cerca di concretizzare questa tutela – senza dubbio fondamentale e ampiamente condivisibile – appare evidente che esistono implicazioni pratiche dirette e significative nell'ambito del commercio nazionale e internazionale.

Questo perché – come comprendiamo – il *Green Deal* europeo non si limita a misure specifiche, come il Regolamento sulla *deforestation* (EUDR). Nel contesto del *Green Deal* europeo, dobbiamo considerare un insieme ampio e complesso di diversi atti normativi, inclusi direttive e regolamenti europei. Questi strumenti configurano un approccio molto più ampio, proponendo un nuovo paradigma per le attività economiche in generale e, in modo ambizioso, per il commercio globale. L'obiettivo essenziale è la creazione di un sistema economico sostanzialmente distinto dal modello attuale.

Uno dei pilastri più importanti di questa trasformazione è la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, che introduce il concetto di *duty of care* (dovere di diligenza). Questa direttiva rappresenta una vera rivoluzione nella responsabilità aziendale, attribuendo obblighi non solo alle imprese, ma anche alle persone fisiche le cui decisioni siano in contrasto con i principi di tutela ambientale e dei diritti umani.

Tuttavia, gli impatti pratici di queste norme, come eventuali violazioni del regolamento sul disboscamento, generano sfide significative, soprattutto per le imprese che operano in Europa o che hanno legami con il mercato europeo. L'ampliamento della responsabilità aziendale può esporre queste organizzazioni a sanzioni finanziarie, doganali e a danni

reputazionali. Inoltre, il rispetto di queste norme richiede interpretazioni precise e coerenti, qualcosa che – riteniamo – non sia ancora stato pienamente e chiaramente definito.

Ad esempio, attualmente il Regolamento (EUDR) sul disboscamento presenta incertezze che necessitano di essere interpretate. Forse per questa ragione, gli operatori commerciali (principalmente importatori e agenti), in particolare europei, hanno richiesto una proroga della sua entrata in vigore, attualmente prevista per il 1° gennaio 2026. Questa mancanza di chiarezza è particolarmente problematica per quanto riguarda le dichiarazioni doganali, che assumono un ruolo centrale nella conformità regolatoria (e nella cosiddetta compliance contrattuale).

Sebbene inizialmente presentate come un semplice procedimento formale, queste dichiarazioni – a seconda di come verranno gestite – potrebbero teoricamente generare interpretazioni divergenti, specialmente se sottoposte a controlli più rigorosi (come nel caso di “dichiarazioni non conformi”). Una dichiarazione considerata non conforme potrebbe, in genere, comportare conseguenze anche penali e arrecare potenziali danni significativi alla reputazione.

Un'altra questione fondamentale è la definizione del concetto di disboscamento nel Regolamento europeo. Paesi come il Brasile, che possiede uno dei codici forestali più avanzati al mondo, distinguono tra disboscamento legale e illegale. Il Regolamento europeo, tuttavia, non effettua questa distinzione in modo chiaro e inequivocabile, riconoscendo solo il "disboscamento", pur riaffermando la sovranità dei Paesi produttori. Questa ambiguità solleva dubbi su come il diritto e le pratiche nazionali saranno interpretati nel contesto europeo.

Inoltre, gli importatori che non fanno parte dello stesso gruppo economico delle aziende produttrici affrontano sfide aggiuntive. Devono reperire la documentazione necessaria per dimostrare la conformità, sapendo di poter essere ritenuti responsabili sia dal punto di vista legale che in termini di immagine. Questo scenario di incertezza aumenta i costi operativi e rafforza la necessità di chiarezza e standardizzazione normativa.

Per le imprese, il *Green Deal* europeo si presenta come un motore di innovazione e competitività. Investire in tecnologie verdi, come l'energia rinnovabile o metodi di produzione sostenibili, può aprire le porte a nuovi mercati e rispondere alla crescente

domanda di prodotti più responsabili. Inoltre, molte imprese potranno accedere a linee di credito e finanziamenti specifici.

Per i consumatori, il *Green Deal* europeo offre diverse opportunità legate agli investimenti in efficienza energetica. Esso incentiva pratiche aziendali più sostenibili, premiando le imprese che adottano misure in linea con questi obiettivi, favorendo prodotti certificati e stimolando pratiche come l'economia circolare. Quest'ultima, in particolare, promuove il riutilizzo e il riciclo, contribuendo a ridurre gli sprechi e a costruire un modello economico più sostenibile.

Pertanto, sebbene i principi e gli obiettivi del *Green Deal* europeo siano ampiamente condivisi e condivisibili, la sua implementazione pratica richiede una riflessione e un'attenzione accurata, non solo da parte delle imprese e degli operatori di mercato in generale, ma anche da parte delle Istituzioni stesse che dovranno attuare il sistema. È cruciale, quindi, valutare come Regolamenti, Direttive e Atti Normativi in generale saranno applicati affinché gli operatori commerciali siano preparati a rispettare le nuove esigenze.

## Renato Antonini

Managing Partner Studio Steptoe Bruxelles, membro dell'International Custom Law Academy

L'Avv. Antonini ha affrontato il tema degli effetti del CBAM nei settori colpiti, rilevando come si tratti di una questione complessa, poiché coinvolge numerosi aspetti economici e politici, connessi alla globalizzazione e alla competitività. L'obiettivo principale consiste nell'individuare modalità efficaci per incrementare la competitività dell'Europa in un contesto caratterizzato da rapide trasformazioni. In origine, il concetto di globalizzazione si basava su un'idea semplice: localizzare le attività produttive nei luoghi con costi economici più vantaggiosi, come quelli relativi alle materie prime o alla manodopera. Tuttavia, eventi globali recenti, tra cui la pandemia di Covid-19, hanno evidenziato le criticità di tale approccio, mettendo in luce la dipendenza da fornitori esteri per beni essenziali, come i microchip o i dispositivi di protezione sanitaria. A ciò si è aggiunto l'impatto geopolitico derivante dalla guerra in Ucraina, che ha coinvolto la Russia, il quinto partner commerciale dell'Unione europea, influenzando non solo il mercato energetico, ma anche diverse altre filiere.

In risposta a questo scenario, la Commissione europea ha accelerato le sue iniziative, presentando una vasta gamma di provvedimenti per affrontare le nuove sfide. Nel corso di un seminario organizzato con alcuni membri della Commissione, tra cui Hoffmeister<sup>11</sup>, è stata fornita una panoramica delle azioni in corso, sottolineando la necessità di adottare principi definiti "universali". Non tutti, però, condividono questa visione, poiché tali principi riflettono valori europei specifici, come la tutela dell'ambiente e dei diritti umani, che non risultano percepiti allo stesso modo in altre aree del mondo.

La strategia proposta punta a conciliare competitività e sostenibilità, introducendo misure che aumentino i costi per le aziende estere intenzionate a operare o commerciare con l'Ue. Si prevede che tali costi possano rendere più conveniente la produzione interna, incentivando la manifattura locale. Pur comportando iniziali difficoltà per gli importatori, questa politica favorirebbe una selezione più attenta dei partner commerciali e una

---

<sup>11</sup> Frank Hoffmeister, Direttore Dipartimento legale, Segretariato generale del Servizio europeo per l'azione esterna.

maggior indipendenza dell'Ue. Un esempio rilevante è rappresentato dai pannelli solari: nonostante l'attuale necessità di approvvigionarsi dalla Cina, iniziative come il "force labour tracing" stanno già incoraggiando le aziende ad adeguarsi a standard più elevati.

Secondo questa prospettiva, anziché ricorrere a dazi punitivi, sarebbe possibile adottare un approccio più sofisticato, volto a promuovere valori condivisi e migliorare la posizione competitiva dell'Ue, rendendola un territorio attrattivo e sostenibile per le imprese. Sebbene questa visione richieda un impegno significativo e rappresenti una sfida logistica ed economica di rilievo, essa potrebbe garantire un vantaggio strategico di lungo termine per l'Europa.



## Stefano Comisi

*Partner Studio Armella & Associati, docente di ARcom Formazione*

L'Avv. Comisi ha analizzato gli strumenti a disposizione delle imprese, utili a mitigare l'impatto delle responsabilità e degli adempimenti derivanti dalle novità introdotte dalla riforma doganale nazionale di recente approvazione.

Sul tema l'Avv. Comisi ha osservato che un principio fondamentale per le imprese dovrebbe essere quello per cui "prevenire è meglio che curare". Tale approccio rappresenta un cambiamento significativo rispetto al passato. L'Avv. Comisi ha condiviso che, nei primi anni della propria pratica legale, la consulenza era considerata marginale rispetto all'attività di contenzioso. Attualmente, in particolare nel contesto del commercio internazionale, la consulenza ha, invece, assunto un ruolo fondamentale, offrendo ai professionisti l'opportunità di analizzare direttamente le difficoltà gestionali affrontate dalle aziende.

Un esempio significativo di queste problematiche è stato discusso durante un incontro a Porto con l'Avv. José Rijo e i colleghi dell'Associazione Greenlane. È stato evidenziato come molte aziende, anche di rilevanza internazionale, continuino a commettere gravi errori, soprattutto in relazione ai nuovi adempimenti normativi come il CBAM e l'EUDR, che hanno messo in luce la scarsa preparazione di molte imprese nell'affrontare le tematiche di sostenibilità ambientale legate al commercio internazionale. Tra i problemi ricorrenti figurano ritardi nella comunicazione di dati essenziali e informazioni inesatte che testimoniano la necessità di ulteriori sforzi per adeguarsi a un contesto normativo sempre più complesso.

Nel settore doganale, la riforma sposta l'attenzione sugli aspetti penalistici della materia, evidenziando l'importanza di affrontare questioni fiscali e doganali non solo sotto un profilo tecnico, ma anche con un approccio preventivo. In questo contesto, è fondamentale per le imprese investire nel modello organizzativo previsto dal d.lgs. 231/2001. Tale modello, ormai indispensabile non solo per le grandi imprese, ma anche per le PMI, dal 2020 include reati doganali e fiscali, quali contrabbando, evasione dell'IVA e dei dazi. Per adeguarsi, le aziende devono effettuare una mappatura accurata dei rischi e un'analisi dettagliata delle proprie vulnerabilità, istituendo presidi efficaci per prevenire violazioni che potrebbero tradursi in responsabilità amministrative.

La riforma doganale nazionale ha introdotto nel catalogo 231 tutti i reati relativi alle accise (contenuti nel Testo unico accise, d.lgs. 504/1995), richiedendo un ulteriore adeguamento del modello gestionale da parte delle aziende interessate. Tali imprese devono adottare nuovi controlli e misure preventive per mitigare i rischi operativi. Promuovere una cultura della prevenzione è cruciale per ridurre l'impatto delle violazioni normative. Nonostante le difficoltà, rimane essenziale sensibilizzare le imprese sull'importanza di adottare un approccio strutturato e proattivo.

Con il patrocinio di:



Con la partnership di:

*Sponsor Platinum*



*Sponsor Gold*



*Sponsor Silver*





Forum  
del Commercio  
Internazionale

ARcom  
Formazione

[www.forumcommerciointernazionale.com](http://www.forumcommerciointernazionale.com)