

BREXIT

Aspetti doganali e commerciali

Dicembre 2018

Executive Summary

Lo scenario di riferimento sono le disposizioni contenute nell'Accordo di recesso, nei suoi Protocolli ed Allegati e nella Dichiarazione Politica sul futuro delle relazioni tra UE e UK, sui quali i negoziatori hanno raggiunto un accordo "politico di principio". Ogni considerazione è quindi subordinata, da un lato, agli esiti del processo di ratifica e conclusione dell'accordo di recesso; dall'altro, dalla forma che assumeranno le future relazioni, nonché, dall'effettiva durata del periodo di transizione. Dopo il 29 marzo 2019 UK assumerà lo status di Paese terzo. Tuttavia, durante il periodo di transizione - la cui scadenza è oggi fissata al 31.12.2020 - la disciplina commerciale e doganale non subirà mutamenti poiché l'unione doganale e la politica commerciale UE manterranno inalterata la vigenza. Se l'accordo di recesso verrà ratificato ed entrerà in vigore, anche dopo la scadenza del periodo transitorio, fino a quando le parti non avranno concordato la forma di "associazione" (così viene indicata nella Dichiarazione Politica), UK continuerà a far parte di un unico territorio doganale, ("Single Custom Territory") soggetto alla politica commerciale dell'Unione, nel quale non sarà possibile la creazione di un confine fisico tra la Repubblica d'Irlanda e l'Irlanda del Nord. Secondo i testi in esame, quest'ultima circostanza assumerà carattere permanente indipendentemente dalla forma delle relazioni future.

Il combinato dei testi fornisce alcune indicazioni in merito alla forma di associazione futura. Quelle più rilevanti per le imprese attengono alla volontà di attuare una completa liberalizzazione tariffaria in tutti i settori, di evitare restrizioni quantitative ed ingiustificati oneri aggiuntivi, di raggiungere una armonizzazione tecnica (standard, certificazioni, conformità, sicurezza, etichettatura ecc.) ed una convergenza regolamentare superiori a quelle previste dall'ordinamento multilaterale, particolarmente in materia di norme sanitarie e fitosanitarie. Con specifico riferimento alla sfera doganale, i negoziatori hanno concordato di utilizzare tutti i mezzi e gli strumenti ("All available facilitative arrangements and technologies") per garantire alla futura partnership la tutela degli interessi delle parti e lo svolgimento senza intoppi ("frictionless") degli scambi. Il mercato UK è sicuramente rilevante per le imprese italiane. Quarta destinazione dell'export nazionale, negli ultimi 5 anni ha rappresentato una quota media annua del 5% dell'export italiano verso il mondo, soprattutto per alcuni settori di punta del Made in Italy, che concentrano in UK una percentuale significativa dell'export mondiale. In Europa, fatta eccezione degli "hub" Olanda e Belgio, siamo secondi solo alla Germania per avanzo commerciale (12 miliardi di Euro, pari allo 0,7 del Pil nazionale).

Dal punto di vista delle imprese qualsiasi disciplina doganale e commerciale diversa dallo stato attuale comporterà costi ed oneri aggiuntivi. Per quanto spinta, ampia e profonda potrà essere l'integrazione conseguita attraverso un'unione doganale, area di libero scambio, spazio economico comune, accordo di libero scambio, o altre forme (oggi inedite) volte a combinare i vantaggi di questi modelli, ciò che oggi è un "trasferimento intracomunitario" diverrà "esportazione" o "importazione". L'intensità dei costi di questo cambiamento varierà a seconda del modello adottato e dal rigore del suo enforcement e si distribuirà su imprese, operatori economici, amministrazioni e cittadini attraverso una pluralità di forme (dai costi burocratici e amministrativi, a quelli fiscali, di trasporto, di distribuzione, logistica, ecc). Molte imprese italiane impegnate in scambi commerciali con UK non hanno alcuna familiarità con le procedure e le formalità doganali dell'import-export extra-Ue. La parola-chiave per affrontare le future relazioni commerciali con UK, quale che sarà la loro disciplina, è "semplificazione". Il Codice Doganale Unionale entrato in vigore nel maggio 2016 prevede utili strumenti in tal senso, ma alcuni tra quelli più importanti non sono fruibili oggi e non è affatto certo che lo saranno al termine del periodo transitorio di Brexit. Il mutuo riconoscimento tra le figure del "Trusted Trader" UK e dell'AEO della Ue, ad esempio, è fondamentale, ma queste autorizzazioni - aumentate in Italia grazie all'azione congiunta di Confindustria e Agenzia delle Dogane e Monopoli - non sono ancora abbastanza diffuse, ed a livello Ue rimane ancora molto da fare per conferire agli AEO tutti i benefici e vantaggi auspicati. Tanto più rapida ed efficace sarà l'entrata in vigore delle procedure semplificate previste dal Codice Doganale Ue e la loro speculare adozione in UK, tanto più fluida, ancorché onerosa per ambo le parti, risulterà la nuova relazione economica e commerciale tra le due sponde della Manica.

Inquadramento. Costi ed oneri per le imprese dipenderanno da come verranno disciplinate le future relazioni bilaterali e la sfera doganale è tra quelle suscettibili di incidere maggiormente. La loro intensità dipenderà, da molti fattori, ma soprattutto dall'incidenza della *compliance* doganale. Le transazioni commerciali torneranno a basarsi su dichiarazioni di import/export e su documenti di transito, generando costi aggiuntivi rispetto agli attuali trasferimenti intracomunitari. Una volta a regime l'accordo futuro, anche gli scambi tra UK e i Paesi terzi non saranno più disciplinati dagli accordi commerciali e di libero scambio conclusi dalla UE; ciò avrà un impatto sulle catene del valore paneuropee, riducendo verosimilmente la competitività dell'Europa nel quadro, sempre più critico, dei rapporti globali tra macro-aree integrate. Inoltre porrà nuovamente il problema della definizione di regole di origine e, soprattutto, del loro cumulo ai fini dell'ottenimento del regime preferenziale.

Scenario generale. Che si giunga ad una Unione Doganale, che potremo definire sempre "imperfetta" (es. Turchia) rispetto a quella intra-comunitaria, si persegua il modello dell'Associazione Europea di Libero Scambio (*EFTA – European Free Trade Agreement*), o quello dello Spazio Economico Europeo (SEE)¹, o una combinazione tra essi, o si concluda un accordo di libero scambio di ultima generazione "rafforzato" (ossia più ampio, profondo e comprensivo degli ultimi conclusi con Canada e Giappone), l'effettuazione delle transazioni commerciali cambierà. Il termine "cambiamento" va inteso in relazione allo scenario di partenza: quando la Ue conclude un accordo di libero scambio (FTA) con un Paese terzo, si parte necessariamente da uno scenario più avverso agli scambi ed i vantaggi sono, logicamente, incrementali. Nel caso di UK è vero il contrario: si passa da uno scenario ottimale ad uno che, giocoforza, non lo può essere. Di seguito alcuni aspetti sui quali concentrare l'attenzione.

- L'aumento delle dichiarazioni doganali e delle richieste di autorizzazione avrà ripercussioni sulle imprese e sulle amministrazioni doganali.
- Saranno necessarie procedure doganali semplificate, che il CDU (Codice Doganale Unionale) prevede, ma molte di esse non sono ancora attuate e potrebbero non esserlo anche dopo il 31.12.2020.
- Non basteranno le semplificazioni UE, anche UK dovrà adottarne di proprie e speculari.
- La figura dell'AEO è centrale, ma non è a portata di tutti gli operatori. Ancorché migliorabile, le semplificazioni previste per gli AEO sarebbero potenzialmente in grado di lenire alcune criticità, ma l'autorizzazione AEO non è sufficientemente diffusa.
- Andranno armonizzate, o dovrà attuarsi il mutuo riconoscimento, di una vasta gamma di norme già armonizzate in UE che incidono a livello commerciale e doganale (regolamenti tecnici, salute, sicurezza, conformità, etichettatura, controllo delle esportazioni di beni duali, norme sugli appalti pubblici, sulla proprietà intellettuale, sulla protezione dei dati personali, concorrenza, aiuti di Stato, nonché norme attuative, delegate e di esecuzione ..)
- Dato lo scenario di partenza, sarà cruciale che le autorità forniscano informazioni puntuali ed adeguate alle imprese, in particolare a quelle che non hanno mai effettuato operazioni extra Ue.
- Uno "sportello unico" appare più che necessario. Sia per la Ue che per UK. Il coordinamento dovrà essere più centralizzato possibile per rispondere ai quesiti ed indirizzare le imprese.
- Le autorità di ambo le parti dovranno essere pronte a gestire con tempestività e coerenza a cambiamenti ed emergenze.
- La capacità di disporre e formare personale (funzionari doganali, specialisti e certificatori di conformità tecnica, sicurezza, aspetti sanitari e fitosanitari ecc.) e l'allestimento di efficienti infrastrutture fisiche e digitali saranno di massima importanza.

Ipotesi prevalente: Accordo di Libero Scambio. Anche il più evoluto, ampio e approfondito FTA, che attui la completa liberalizzazione tariffaria in tutti i settori, *funzionalmente*, porrà questioni rilevanti quali,

¹ Che presuppone la partecipazione all'EFTA (ad eccezione della Svizzera, che a seguito di un referendum è uscita dal SEE ma è rimasta nell'EFTA).

ad esempio, la definizione di regole di origine, le norme per il loro cumulo, la standardizzazione e la convergenza regolamentare e molte altre ancora. Se sarà questa la forma della futura di *associazione*, valgono fin d'ora le seguenti considerazioni:

- Qualsiasi opzione più limitata di un FTA di ultima generazione comporterebbe la reintroduzione, seppur parziale, di dazi.
- Le norme sull'origine e il loro cumulo saranno dirimenti per favorire l'utilizzo dell'accordo ed evitare la deviazione degli scambi da/verso paesi terzi.
- Fino ad oggi nessun FTA è riuscito a vincere la sfida della convergenza regolamentare. Nemmeno il CETA, considerato un benchmark.
- Per conseguire gli obiettivi indicati nei testi in esame, il campo di applicazione di un FTA andrebbe ampliato e approfondito (almeno) a 3 livelli:
 - misure *orizzontali* (salute, sicurezza, ambiente, informazione ai consumatori per i prodotti alimentari, compatibilità elettromagnetica, ecc.);
 - *settoriali*: (automotive, macchinari, medicinali, dispositivi medici, sanitario-fitosanitario, ecc.);
 - *standard di prodotto* volontari CEN, CENELEC e ETSI (organismi privati, da trattare al di fuori dell'accordo. Es. mantenere il *British Standards Institute* aderente al CEN-CENELEC, come gli analoghi organismi di Norvegia, Islanda, Turchia, Svizzera, Serbia e Macedonia).

A prescindere dalla futura forma di associazione, sono da formulare tre auspici generali:

1. UK: replicare il CDU allineando il nuovo "*Customs Declaration Service*" alle norme Ue.
2. UK: rimanere aderente alla Convenzione Comune sul Transito.
3. UE: massima priorità allo sdoganamento centralizzato ed alle procedure semplificate del CDU.

Dove si farà (farebbe) dogana? Prevedere dove si concentrerà il traffico in entrata/uscita quando Brexit renderà necessario fare dogana è difficile. Le imprese esportano prevalentemente *Franco Fabbrica*, gli adempimenti doganali vengono svolti dagli operatori della logistica e dagli spedizionieri su incarico del cliente estero ed, alla più parte delle imprese esportatrici, spesso, non è noto l'ufficio di sdoganamento. Per quelle titolari di "luogo approvato"², esse continueranno, verosimilmente, ad utilizzarlo. Questi dati sono già oggi noti alla Agenzia Dogane e Monopoli. Per l'import vale un principio analogo. Le imprese importano per lo più *FOB (Free on Board)* pagando il trasporto dal punto di imbarco della merce in partenza. Anche in questo caso, si affidano agli operatori della logistica per la scelta dei punti di sdoganamento in relazione alla fluidità dei trasporti (sempre ad eccezione di quelle che si avvalgono del "luogo approvato"). Nel caso la merce venga imballata e caricata in altro Stato membro UE per essere esportata, alcune operazioni possono avere luogo al di fuori dell'Italia. Tuttavia, anch'esse sono svolte sulla base delle decisioni dei vettori connesse all'ottimizzazione dei flussi di trasporto. Soltanto le grandi imprese industriali, con flussi di rilievo, sostanzialmente stabili e strutturati, conoscono e gestiscono questi aspetti.

Dichiarazioni doganali. Esportare e importare tra UE e UK oggi è un "trasferimento intra-UE" che supera il problema della diversa valuta.³ Le stesse attività in ambiente diverso (dal "no deal" all'FTA) divengono "esportazione" (o "importazione"). L'interscambio bilaterale 2017 ammontava a 34,5 miliardi di Euro.

² In grado di sdoganare presso i propri stabilimenti e/o magazzini (sistema precedentemente noto come "procedure di domiciliazione").

³ Pagamento attraverso la *Single Euro Payments Area* - SEPA dell'UE.

Si può stimare, prudenzialmente, che un tale flusso darebbe luogo complessivamente a 1,5-2 milioni di dichiarazioni doganali/anno da ambo le parti. A livello UE si intravedono volumi di dichiarazioni doganali elevatissimi.⁴ Il primo problema da porsi è ridurre gli oneri connessi. Al riguardo:

- UE e UK devono mantenere una classificazione doganale armonizzata basata sulla TARIC.
- Le procedure doganali si devono svolgere il più possibile per via informatica.
- Le DD andrebbero semplificate il più possibile, in particolare per i dati richiesti.
- Autovalutazione e sdoganamento centralizzato per gli AEO dovrebbero entrare in vigore subito.
- UE e UK dovrebbero concordare il mutuo riconoscimento degli AEO.⁵
- UE e UK dovrebbero accordarsi sul pre-clearing dei container, che andrebbe promosso e diffuso attraverso *fast corridors* per l'uscita diretta dai porti verso le destinazioni finali.
- Il *Low Value Reliefment Relief - LVCR* (soglia entro cui spedizioni di basso valore, meno di 22 Euro, passano senza dazi e tasse) andrebbe mantenuto per scambi UE-UK evitando centinaia di milioni di DD annuali.

Sdoganamento centralizzato. Il CDU lo ha concepito per permettere alle imprese di concentrare e integrare le dichiarazioni di importazione ed esportazione, le funzioni contabili, logistiche e di distribuzione presso un solo ufficio doganale. Tuttavia, ci sono ancora diversi ostacoli da superare. Il primo e principale sono le difficoltà nell'accertamento e nella riscossione dell'IVA, che differisce nei vari Stati membri. Per utilizzare lo sdoganamento centralizzato ai fini Brexit, l'UE deve accelerare la "*Single Window*" introducendo anche gli aspetti IVA, e così dovrebbe fare UK.

Personale doganale e infrastrutture. Nello scenario "*no deal*" sarebbero necessari circa 5.000 nuovi addetti doganali in UK, e la formazione richiede tempo. Negli ultimi decenni le strutture dei porti e degli aeroporti sono state ottimizzate eliminando il personale e gli immobili per ispezione, stoccaggio e parcheggio.⁶ A prescindere dalla soluzione che verrà adottata nel futuro, si può ragionevolmente supporre che i controlli aumenteranno rispetto ad oggi. In particolare sulla rete ferroviaria, intensamente utilizzata in Europa, i ritardi avrebbero conseguenze oltre che per le merci, anche per i passeggeri e la costruzione di un'infrastruttura ferroviaria aggiuntiva richiederebbe anni. Si pone inoltre il problema degli ambienti per i controlli veterinari e SPS su animali e prodotti alimentari, soprattutto nei punti di ingresso affollati come Dover e Calais.⁷

Le semplificazioni richiamate più sopra non basterebbero a ridurre l'impatto di questi costi: sarebbero necessari rapidi investimenti in nuove infrastrutture e la formazione di nuovi addetti doganali e delle

⁴ Circa 180.000 imprese UK si troverebbero ad affrontare per la prima volta il problema delle dichiarazioni doganali. I costi amministrativi sono stimati a circa 4 miliardi di sterline/anno. In Olanda, si stima un aumento delle dichiarazioni doganali di 1,5 milioni/anno in entrata e di 5 milioni/anno in uscita. In Germania, si prevedono 15 milioni di documenti doganali aggiuntivi, con un costo annuale di 500 milioni. In Francia si stimano da 1,2 a 2 milioni di nuove dichiarazioni (importazione e esportazione) ed è partito il reclutamento di 700- 750 nuovi addetti entro il 2020, di cui 250 entro il 2018. In Irlanda, le dichiarazioni doganali delle 91.000 aziende che commerciano con UK dovrebbero aumentare fino all'800%. In Finlandia, le dichiarazioni aggiuntive saranno circa 270.000 con un aumento dei costi stimato fino a 115 milioni/anno. Tali costi aggiuntivi deriverebbero esclusivamente dagli oneri amministrativi connessi alle dichiarazioni doganali (al netto di dazi, NTBs, ecc). Inoltre molte imprese hanno sistemi IT condivisi con le controparti UK dai quali discenderebbero ulteriori costi (es. cambiamenti nella classificazione dei prodotti).

⁵ Secondo le dogane UK, gli AEO nazionali (623 al 31.12.2017) rappresentano circa il 60% dell'import e il 74% dell'export. Nella UE, e in Italia, anche se in misura non ancora sufficiente, aumenta il numero degli AEO ed i volumi da essi scambiati. Per molte aziende, tuttavia, in particolare le PMI, conseguire la certificazione AEO appare ancora oggi complesso.

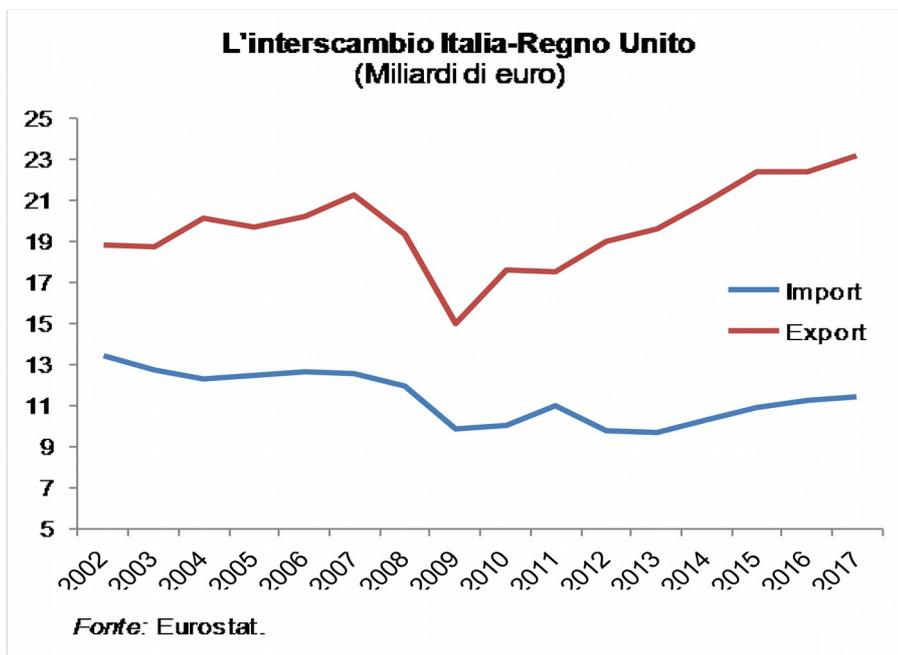
⁶ Secondo il governo UK, oggi meno dell'1% dei camion che arrivano in UK attraverso Dover o il tunnel della Manica richiedono controlli doganali. Tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda vi sono oltre 200 punti di attraversamento alla frontiera oggi completamente privi di controlli doganali. Prendendo a paragone la Svizzera, che non fa parte dell'Unione doganale, i controlli alla frontiera durano da 20 minuti a un'ora. Ma il volume degli scambi tra UK e UE è molto più elevato.

⁷ L'Economist del 24.11.2018 indica che il traffico tra Dover e Calais ammonta a oltre 150 miliardi di USD/anno, oltre il 17% del totale UK. Un aumento di 2 minuti nei controlli sugli oltre 2 milioni di camion che transitano in quel tratto comporterebbe una fila di 47 km.



agenzie coinvolte. Sarebbe inoltre necessario garantire flessibilità sul luogo in cui si svolgono i controlli ed intensa collaborazione tra le due sponde della manica.

Relazioni bilaterali. La Ue è fondamentale per UK: il 47,5% del suo export è diretto verso il continente ed il 50,5% del suo import proviene dall'Ue. Nel 2017 l'export *Made in Italy* verso il mercato britannico ammontava a 23,1 miliardi di euro; l'import di 11,4 miliardi. L'interscambio bilaterale è stato favorevole all'Italia nel corso degli anni: a partire dal 2002 il nostro export è cresciuto molto di più dell'import e la bilancia commerciale è stata sempre positiva, soprattutto dal 2010 in poi. Tra il 2012 e il 2017 UK ha coperto una *quota media annua* di oltre il 5% dell'export italiano nel mondo (seppure consistente, inferiore a quella dei principali partner europei: circa il 7% per Francia, Germania e Spagna). Dopo la Germania (esclusi gli *hub* logistici Paesi Bassi e Belgio), l'Italia ha il 2° avanzo commerciale verso UK (circa 12 miliardi di euro contro i 39 della Germania, rispettivamente lo 0,7% e l'1,2% del Pil). L'Italia rappresenta il 9° mercato di destinazione per UK ed il suo 8° fornitore. UK è il 4° mercato di destinazione dell'export italiano (oltre 5% dell'export verso il mondo) e l'8° fornitore (circa il 3% dell'import totale italiano).



Composizione settoriale dell'export ed esposizione ai rischi Brexit. Il comparto **“Bevande, vini e bevande spiritose”** è quello che potrebbe risentirne – comparativamente – in maniera maggiore. UK attrae circa il 12% del suo export verso il mondo, pari a 1,07 miliardi Euro nel 2017; inoltre, in caso di hard Brexit, le bevande sarebbero tra i beni sottoposti a barriere tariffarie elevate (nell'ordine del 19%). Infine, la regolamentazione del settore (consumatore, sicurezza) incide significativamente, così come gli aspetti fiscali. Anche il settore **“Agrifood”** è decisamente sensibile. In UK, infatti, sono stati esportati nel 2017 prodotti agro-alimentari per un valore di 2,4 miliardi Euro e, nei sei anni 2012-2017, il mercato britannico ha rappresentato una quota media annua del 7,8%. In questo caso, oltre alle barriere tariffarie (con un picco del 35% per i latticini) e al possibile cambiamento del quadro regolamentare, si temono ripercussioni di un eventuale allungamento dei tempi di sdoganamento delle merci, che risulterebbe cruciale per i prodotti freschi. Altri settori che particolarmente esposti, sia in ragione dei valori di export che per l'incidenza di UK nell'export verso il mondo, sono **“Legno e arredo”** (quota media 2012-2017 dell'8,3%), **“Autoveicoli”** (7,5%) e **“Altri mezzi di trasporto”** (6,7%). La voce più elevata dell'export nazionale sono i **“Macchinari”**, con quasi 4 miliardi di Euro ed una quota dell'export verso il mondo del 4,4%. Per questo settore valgono molte delle considerazioni svolte più sopra circa la standardizzazione e la conformità.

Infine, per tutti i settori industriali, sarà decisivo l'impatto di Brexit sulla domanda interna britannica, sulla Sterlina, sugli investimenti e sulle altre componenti macroeconomiche aggregate.

In euro (tasso di cambio medio US\$/Euro 2017)

Settore	Export verso UK (EUR mld, 2016)	Export verso UK (EUR mld, 2017)	Quota media 2013-2017	Eventuale livello barriere tariffarie
Bevande, vini e bevande spiritose	1,03	1,07	12,2%	19,00%
Legno e arredo	1,22	1,21	8,3%	0,90%
Agrifood	2,35	2,41	7,8%	6,0%-35,0%
Altri mezzi di trasporto	0,39	0,37	6,7%	4,10%
Autoveicoli	2,73	2,65	7,5%	4,10%
Carta e editoria	0,49	0,47	6,4%	0,90%
Tessile e abbigliamento	1,88	1,98	6,0%	6,5%-11,5%
Farmaceutica	0,92	0,96	5,1%	4,60%
Computer, apparecchi elettronici e ottici	0,62	0,55	5,3%	2,40%
Apparecchi elettrici	1,32	1,33	4,9%	2,40%
Calzature e Pellame	0,78	1,32	5,5%	4,20%
Materiali da costruzioni	0,51	0,49	4,8%	2,00%
Gomma-plastica	0,75	0,97	4,5%	2,00%
Macchinari	3,95	3,94	4,4%	1,70%

Metallo e prodotti in metallo	1,50	1,45	3,9%	2,00%
Chimica	1,22	1,02	4,9%	4,60%
Gioielli	0,34	0,46	3,4%	2,50%
Tabacchi	0,01	0,01	1,9%	19,00%
Altri prodotti manifatturieri	1,03	0,28	5,6%	2,60%

Fonte: elaborazioni CSC su dati UN Comtrade e profili tariffari dell'UE.

Le percentuali si riferiscono all'esposizione dell'Italia verso UK come quota del settore sul totale mondo