

Customs Bites
La dogana semplice

Lucia Iannuzzi - Paolo Massari

Brexit & Dogana

Aspetti politici, doganali, fiscali



Giappichelli

Capitolo primo

BREXIT, AN UNCONVENTIONAL STORY

Sommario: 1. Once upon a time ... – 2. Il Recesso in dogana. – 2.1. Una visione d'insieme. – 2.2. L'Irlanda del Nord. – 2.3. La voce della politica. – 3. Una transizione travagliata. – 4. Il Trade and Cooperation Agreement. – 5. ... e vissero tutti felici e contenti.

1. Once upon a time ...

“... Vorrei parlarvi del dramma dell'Europa. Questo nobile continente, che comprende nel suo insieme le regioni più ricche e più favorite della Terra, gode di un clima temperato ed uniforme ed è culla di tutte le grandi etnie del mondo occidentale. Qui è la fonte della fede cristiana e dell'etica cristiana. Qui è l'origine di gran parte delle culture, delle arti, della filosofia e della scienza, nell'antichità come nei tempi moderni. Se un giorno l'Europa si unisse per condividere questa eredità comune, allora tre o quattrocento milioni di persone godrebbero di felicità, prosperità e gloria in misura illimitata. Tuttavia proprio in Europa è sorta quella serie di terribili conflitti nazionalistici, causati dalle Nazioni teutoniche nella loro aspirazione al potere, che in questo secolo ventesimo, e proprio durante la nostra generazione, abbiamo visto rovinare la pace e le speranze di tutta l'umanità.

E qual è la condizione in cui è stata ridotta l'Europa? Certo, alcuni piccoli Stati si sono ripresi veramente bene, ma in vaste regioni grandi masse tremanti di esseri umani tormentati, affamati, angosciati e confusi, guardano atterriti le rovine delle loro grandi città e delle loro case e scrutano il buio orizzonte nel timore di veder sorgere nuovi pericoli, una nuova tirannia o un nuovo terrore. Tra i vincitori, domina una babele di voci; tra i vinti il cupo silenzio della disperazione. A tutto questo sono arrivati gli europei, riuniti in così antichi Stati e Nazioni; a tutto questo sono arrivati i popoli germanici, sbranandosi a vicenda e spargendo rovina. Se la grande Repubblica al di là dell'Oceano Atlantico non si fosse infine resa conto che la distruzione o la riduzione in schiavitù dell'Europa

avrebbe potuto coinvolgere anche il suo destino, e non ci avesse teso la mano in soccorso e guida, sarebbero tornate le epoche buie in tutta la loro crudeltà ed il loro squallore. E, signori, possono ancora tornare.

Eppure esiste un rimedio che, se fosse generalmente e spontaneamente adottato dalla grande maggioranza dei popoli in molti Paesi, come per miracolo potrebbe trasformare l'intera scena e rendere in pochi anni tutta l'Europa, o almeno la maggior parte di essa, libera e felice com'è oggi la Svizzera.

Qual è questo rimedio sovrano? Esso consiste nella ricostruzione della famiglia dei popoli europei, o in quanto più di essa possiamo ricostituire, e nel dotarla di una struttura che le permetta di vivere in pace, in sicurezza e in libertà. Dobbiamo creare una specie di Stati Uniti d'Europa. Solo in questo modo centinaia di milioni di lavoratori saranno in grado di riconquistare le semplici gioie e le speranze che rendono la vita degna di essere vissuta. Il procedimento è semplice. Tutto ciò che occorre è che centinaia di milioni di uomini e donne decidano di fare il bene invece del male e di meritare come ricompensa di essere benedetti invece che maledetti.

... Non esiste alcuna ragione per la quale un'organizzazione regionale europea debba in qualche modo entrare in conflitto con l'organizzazione mondiale delle Nazioni Unite. Al contrario, io credo che questa più ampia sintesi di Nazioni può sopravvivere solo se si fonda su omogenei raggruppamenti naturali. Nell'emisfero occidentale esiste già un raggruppamento naturale. Noi britannici abbiamo il nostro Commonwealth di Nazioni, che non indebolisce l'organizzazione mondiale, ma al contrario la rafforza. Infatti, ne costituisce il principale sostegno. E perché non dovrebbe esistere un raggruppamento europeo, che potrebbe dare un senso di più ampio patriottismo e di cittadinanza comune ai popoli smarriti di questo inquieto e potente continente? E perché non dovrebbe occupare il posto che gli spetta tra gli altri grandi raggruppamenti, e contribuire a modellare i futuri destini dell'umanità. Affinché ciò possa compiersi, occorre un atto di fede al quale milioni di famiglie, parlanti lingue diverse, devono consapevolmente associarsi.

... Bisogna ora che vi riassuma le proposte che avete davanti. Il nostro fine costante deve essere di creare e rafforzare l'Organizzazione delle Nazioni Unite. Sotto la direzione e nel quadro di questa organizzazione mondiale, dobbiamo ricreare la famiglia europea in una struttura che potrebbe chiamarsi Stati Uniti d'Europa. Ed il primo passo concreto sarà quello di costituire un Consiglio d'Europa. Se da principio non tutti gli Stati d'Europa vogliono o sono in grado di far parte dell'Unione, dobbiamo ciò nonostante continuare a riunire e ad organizzare quelli che vogliono e quelli che possono. Il mezzo per risparmiare agli uomini di ogni razza e di ogni paese la guerra e la schiavitù, deve poggiare su solide basi ed essere assicurato dalla disponibilità di tutti gli uomini e di tutte le donne a morire piuttosto che sottomettersi alla tirannia. E Francia e Germania devono prendere insieme la guida di questo urgente lavoro. La Gran

Bretagna, il Commonwealth britannico, la potente America e, spero, la Russia Sovietica – perché allora tutto andrebbe bene – devono essere amici e sostenitori della nuova Europa e devono difendere il suo diritto a vivere e a risplendere.

Perciò vi dico: lasciate che l'Europa sorga!”.

Parole scolpite nella storia, parole che hanno scritto la storia, quelle pronunciate il 19 settembre 1946 all'Università di Zurigo non da uno dei padri fondatori della casa comune europea, consacrata, una decina di anni dopo, nel Trattato di Roma, sottoscritto il 25 marzo 1957 in Campidoglio da Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, bensì da colui che è stato, senza alcun dubbio, uno dei più grandi (a detta di molti, il più grande) uomini politici del XIX secolo: Sir Winston Leonard Spencer Churchill.

Cosa potrebbe mai pensare la fulgida e lungimirante mente politica del premio Nobel per la letteratura del 1953 dei suoi moderni epigoni, vittime di quel delirio isolazionista e autarchico che sovente ripercorre la storia dei popoli!

* * *

David William Donald Cameron non ha pronunciato roboanti discorsi, non vincerà mai un premio Nobel per la magnificenza della propria prosa e del proprio eloquio, ma nella storia, almeno quella britannica, entrerà di certo, ricordato come l'uomo che ha ridotto in frantumi il sogno di Churchill o, meglio, come l'uomo che, a differenza del suo illustre predecessore, pifferaio di Hamelin come pochi, non è stato in grado di convincere il popolo britannico a seguirlo, quasi ciecamente, nelle sue decisioni; mantenuta coraggiosamente la parola, data nel corso della campagna elettorale del 2015, di indire un referendum per promuovere l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, leader del “remain” nel tour referendario, è uscito dall'agone politico sconfitto da se stesso, dalla sua integrità morale, da una scommessa politicamente sconsiderata.

Il 10 novembre 2015, Cameron scrive al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk una lettera, formalizzando quei dubbi e quelle perplessità sul processo di integrazione europea e sulle sue prospettive future, che andavano crescendo, di giorno in giorno, sul suolo britannico. Non una mossa separatista, bensì l'esatto opposto, un grido di aiuto, la richiesta di un sostegno in quattro aree fondamentali di intervento per placare l'opinione pubblica e l'estremismo conservatore. Leggiamo le parole del Primo Ministro: “**1. Economic Governance.** There are today effectively two sorts of members of the European Union. There are Euro members and non-Euro members. As set out in Protocol 15, the United Kingdom has a permanent opt-out from the Eurozone. Other countries will in due course join the Euro. But, for now, there are nine of us outside; and it matters to all of us that the Eurozone succeeds. So we do not want to stand in the way of measures Eurozone countries decide to take to secure the long-term future of their currency. But we want to make sure that these changes will respect the integrity of the Single Market, and the legitimate interests of non-Euro members. I

am confident we can achieve an agreement here that works for everyone. Britain is not seeking a new opt-out for the UK in this area – we have the opt-out from the single currency we need. Nor are we looking for a veto over what is done in the Eurozone. What we seek are legally binding principles that safeguard the operation of the Union for all 28 Member States – and a safeguard mechanism to ensure these principles are respected and enforced. These principles should include recognition that: a) The EU has more than one currency. b) There should be no discrimination and no disadvantage for any business on the basis of the currency of their country. c) The integrity of the Single Market must be protected. d) Any changes the Eurozone decides to make, such as the creation of a banking union, must be voluntary for non-Euro countries, never compulsory. e) Taxpayers in non-Euro countries should never be financially liable for operations to support the Eurozone as a currency. f) Just as financial stability and supervision has become a key area of competence for Eurozone institutions like the ECB, so financial stability and supervision is a key area of competence for national institutions like the Bank of England for non-Euro members. g) And any issues that affect all Member States must be discussed and decided by all Member States.

2. Competitiveness. People across Europe want the European Union to help generate growth and jobs. The United Kingdom has always been a champion of making Europe more competitive. So the United Kingdom welcomes the current European Commission's focus on supporting economic growth and scaling back unnecessary legislation. This has included some important measures that British businesses have called for, such as the further steps towards a single digital market, which could add 3 per cent to EU GDP; and a Capital Markets Union, which will help get finance to entrepreneurs and growing businesses. The United Kingdom also welcomes the new trade strategy published last month, reflecting an agenda we have been advocating for years and including pursuing potentially massive trade deals with America, China, Japan and ASEAN. But with the best will in the world, we would all acknowledge that the EU can go much further. In particular, for all we have achieved in stemming the flow of new regulations, the burden from existing regulation is still too high. So the United Kingdom would like to see a target to cut the total burden on business. The EU should also do more to fulfil its commitment to the free flow of capital, goods and services. The United Kingdom believes we should bring together all the different proposals, promises and agreements on the Single Market, on trade, and on cutting regulation into a clear long-term commitment to boost the competitiveness and productivity of the European Union and to drive growth and jobs for all.

3. Sovereignty. As you know, questions of sovereignty have been central to the debate about the European Union in Britain for many years. I have three proposals in this area. First, I want to end Britain's obligation to work towards an 'ever closer union' as set out in the Treaty. It is very important to make clear that this commitment will no longer apply to the United Kingdom. I want to do this in a formal, legally-binding

and irreversible way. Second, while the European Parliament plays an important role, I want to enhance the role of national parliaments, by proposing a new arrangement where groups of national parliaments, acting together, can stop unwanted legislative proposals. The precise threshold of national parliaments required will be a matter for the negotiation. Third, I want to see the EU's commitments to subsidiarity fully implemented, with clear proposals to achieve that. As the Dutch have said, the ambition should be 'Europe where necessary, national where possible'. In addition, the UK will need confirmation that the EU institutions will fully respect the purpose behind the JHA Protocols in any future proposals dealing with Justice and Home Affairs matters, in particular to preserve the UK's ability to choose to participate. National Security is – and must remain – the sole responsibility of Member States, while recognising the benefits of working together on issues that affect the security of us all. **4. Immigration.** The UK believes in an open economy. But we have got to be able to cope with all the pressures that free movement can bring – on our schools, our hospitals and our public services. Right now, the pressures are too great. The issue is one of scale and speed. Unlike some other Member States, Britain's population is already expanding. Our population is set to reach over 70 million in the next decades and we are forecast to become the most populous country in the EU by 2050. At the same time, our net migration is running at over 300,000 a year. That is not sustainable. We have taken lots of steps to control immigration from outside the EU. But we need to be able to exert greater control on arrivals from inside the EU too. Britain has always been an open, trading nation, and we do not want to change that. But we do want to find arrangements to allow a Member State like the UK to restore a sense of fairness to our immigration system and to reduce the current very high level of population flows from within the EU into the UK. These have been unplanned and are much higher than forecast – far higher than anything the EU's founding fathers ever envisaged. These very substantial flows of population have, of course, also had a significant impact on a number of Member States, many of whose most highly qualified citizens have departed en masse. So this is a shared challenge. – 5 We need to ensure that when new countries are admitted to the EU in the future, free movement will not apply to those new members until their economies have converged much more closely with existing Member States. We also need to crack down on the abuse of free movement, an issue on which I have found wide support in my discussions with colleagues. This includes tougher and longer re-entry bans for fraudsters and people who collude in sham marriages. It means addressing the fact that it is easier for an EU citizen to bring a non-EU spouse to Britain than it is for a British citizen to do the same. It means stronger powers to deport criminals and stop them coming back, as well as preventing entry in the first place. And it means addressing ECJ judgments that have widened the scope of free movement in a way that has made it more difficult to tackle this kind of abuse. But we need to go further to reduce the numbers

coming here. As I have said previously, we can reduce the flow of people coming from within the EU by reducing the draw that our welfare system can exert across Europe. So we have proposed that people coming to Britain from the EU must live here and contribute for four years before they qualify for in-work benefits or social housing. And that we should end the practice of sending child benefit overseas. I understand how difficult some of these issues are for other Member States and I look forward to discussing these proposals further so we can find a solution that deals with this issue”.

Riassumendo:

- nuovi accordi di libero scambio e riduzione della burocrazia per le imprese;
- nuovi poteri ai parlamenti nazionali, con possibilità di veto collettivo alle leggi proposte della UE;
- più potere ai singoli Stati membri e un ridimensionamento della politica centrale della UE;
- il riconoscimento ufficiale che le leggi vigenti nell’Eurozona non sarebbero state necessariamente applicate ai Paesi che non adottavano l’euro;
- la diminuzione dell’influenza della Corte europea dei diritti dell’uomo sulla polizia e sui tribunali del Regno Unito;
- controlli supplementari sull’immigrazione, in particolare per i cittadini provenienti dai nuovi Stati membri UE;
- regole più severe sull’immigrazione per i cittadini UE già presenti sul territorio britannico.

Se l’Unione europea dovesse accogliere le richieste britanniche “I hope and believe that together we can reach agreement on each of these four areas. If we can, I am ready to campaign with all my heart and soul to keep Britain inside a reformed European Union that continues to enhance the prosperity and security of all its Member States”.

Il referendum è deciso, la scelta di Cameron anche: la scommessa abbia inizio!

“Dio non gioca a dadi con l’universo”, sentenziava Albert Einstein a difesa della propria teoria della meccanica quantistica, accusata da Max Born di casualità e incertezza; ma, per certo, David Cameron si è seduto al tavolo, il 23 giugno 2016 e ha giocato a dadi con il destino del Regno Unito e, perché no?, dell’Unione europea.

E così, in una giornata da tregenda, con Londra assediata dall’acqua e un paio di seggi chiusi per allagamenti, si porta a compimento il destino della Brexit e dello stesso Cameron: leave, 51,9%, remain 48,1%, la scommessa è persa.

Non è, questa, la sede per indagare le ragioni della vittoria dei brexiter, esercizio, forse anche dall’angolazione storica, ormai superfluo; ciò che importa, è che un premier europeista non poteva guidare la transizione di UK al fuori dell’Unione europea e, conseguentemente, con britannica coerenza, David Cameron si dimette.

Il 24 giugno 2016 si reca a Buckingham Palace e comunica alla Regina d'Inghilterra la volontà di lasciare la guida del Paese; il 12 luglio lascia l'incarico di primo Ministro e, il giorno seguente, entra al n. 10 di Downing Street Theresa May, nominata leader del Partito Conservatore, partito di maggioranza in Parlamento e, quindi, per conseguenza, primo Ministro. Una curiosità: anch'essa è contraria all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

Ottenuto il Royal Assent, il 16 marzo 2017 entra in vigore l'European Union (Notification of Withdrawal) Act, il provvedimento legislativo con il quale il Parlamento inglese attribuisce al primo Ministro il potere di comunicare all'Unione europea la volontà del Regno Unito di abbandonare l'Unione stessa, ai sensi dell'art. 50 del Trattato sull'Unione europea: "1. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. 2. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo. 3. I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine ...".

"Caro presidente Tusk, il 23 giugno dello scorso anno i cittadini del Regno Unito hanno votato a favore dell'uscita dall'Unione europea. Come ho già dichiarato, tale decisione non rappresentava un rifiuto dei valori che condividiamo in quanto europei, né si è trattato di un tentativo di danneggiare l'Unione europea o alcuno dei restanti Stati membri. Al contrario, il Regno Unito desidera il successo e la prosperità dell'Unione europea. Dal nostro punto di vista, il voto del referendum è stato piuttosto inteso a ripristinare la nostra autodeterminazione nazionale. Lasciamo l'Unione europea, ma non lasciamo l'Europa e vogliamo continuare a essere partner e alleati affidabili per i nostri amici in tutto il continente. Nelle scorse settimane il parlamento del Regno Unito ha confermato il risultato del referendum votando con maggioranze nette e convincenti in entrambe le camere il disegno di legge relativo alla notifica del recesso dall'Unione europea. Il disegno di legge, approvato dal Parlamento il 13 marzo, ha ricevuto la sanzione regia da Sua Maestà la Regina ed è divenuto legge del Parlamento il 16 marzo. Oggi, pertanto, Le scrivo per mettere in atto la decisione democratica dei cittadini del Regno Unito. Con la presente notifico al Consiglio europeo, conformemente all'articolo 50, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea, l'intenzione del Regno Unito di recedere dall'Unione europea. Inoltre, in conformità del suddetto articolo 50, para-

grafo 2, quale applicato dall'articolo 106 bis del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, notifico al Consiglio europeo l'intenzione del Regno Unito di recedere dalla Comunità europea dell'energia atomica. I riferimenti all'Unione europea contenuti nella presente devono pertanto intendersi come fatti anche alla Comunità europea dell'energia atomica. La presente lettera illustra l'approccio del governo di Sua Maestà alle trattative che si apriranno sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea e il partenariato speciale e approfondito che ci auguriamo di instaurare con l'Unione europea – in quanto amici e vicini più stretti – dopo l'uscita. Riteniamo che tali obiettivi siano nell'interesse non solo del Regno Unito, ma anche dell'Unione europea e del resto del mondo ...". Questo l'incipit della lettera, sottoscritta da Theresa May, che il 29 marzo 2017 l'ambasciatore UK presso la UE consegna a Donald Tusk, Presidente del Consiglio europeo; il dado è tratto, le formalità sono state rispettate, possono iniziare le trattative per la negoziazione dell'Accordo di Recesso, che si avviano il 19 giugno 2017.

Come eravamo ... (25 novembre 2018)

Big Ben non si sa.

La UE, per certo, un punto fermo l'ha messo, nel tentativo di incatenare quel fantasma burlesco di Brexit, non Sir Simon che si aggira per Canterville con stridore di catena, ma pur sempre burlesco, tanto da germogliare fastidiose emicranie in cotante teste pensanti europee.

Il testo dell'Accordo, approvato oggi in un vertice straordinario a Bruxelles deve ora passare le forche caudine del Parlamento europeo e di Westminster House; e se l'accondiscendenza del primo non appare in dubbio, sulla quieta approvazione del secondo qualche nube oscura si aggira.

584 pagine che chiudono un problema o aprono una crepa nella granitica Europa di bruxelliana concezione, tale da minarne fondamenta se non così deboli, senza dubbio così poco amate dal sentire popolare?

Alla storia l'ardua sentenza.

Noi ci limitiamo a osservare che i tre articoli dedicati alla questione doganale non sono certo sufficienti per disciplinare il *mare magnum* degli scambi commerciali tra le due parti, un naviglio leggero in grado di reggere solo i venti gentili del periodo transitorio.

Né ci viene in aiuto la dichiarazione politica che UE e UK hanno sottoscritto per regolare le loro relazioni future; tanti buoni propositi, tutti da verificare: "Le parti introdurranno disposizioni doganali ambiziose, nel perseguimento dei loro obiettivi generali, utilizzando tutti gli strumenti e le tecnologie di semplificazione disponibili, nel pieno rispetto dei rispettivi ordinamenti giuridici e garantendo che le autorità doganali siano in grado di tutelare i rispettivi interessi finanziari. A tal fine, intendono prendere in considerazione il riconoscimento reciproco dei programmi degli operatori economici affidabili, la cooperazione amministrativa in materia doganale e l'assistenza reciproca, anche per il recupero di crediti relativi a imposte e dazi e, attraverso lo scambio di informazioni, combattere le frodi doganali".

Ma una promessa: immediatamente dopo il ritiro del Regno Unito e in base ai lavori preparatori discussi in anni di incontri, sarà concordato un documento che definisca la struttura e il formato dei round di negoziazione e delineato un programma formale di round di negoziazione.

Se l'uscita della Gran Bretagna dalla UE appare così vicina, la fine delle discussioni sembra ancora, doganalmente, e non solo, parlando, ben lontana.

E portano, il 13 novembre 2018, alla sottoscrizione dell'Accordo di Recesso e della allegata Dichiarazione Politica. Il Consiglio europeo approva il testo immediatamente, il 25 novembre, ma in Gran Bretagna soffiano venti di tempesta sulla povera May e il Parlamento lo bocchia per ben tre volte (15 gennaio 2019, 12 marzo 2019, 29 marzo 2019), costringendola alla resa politica, consacrata nelle dimissioni da leader del Partito Conservatore il 7 giugno 2019 e da Primo Ministro il 24 luglio 2019.

Come eravamo ... (1° aprile 2019)

“Pensare è la cosa meno salutare al mondo e le persone muoiono di ciò come muoiono di altre malattie. Fortunatamente, in Inghilterra, in ogni caso, il pensiero non si afferma. Il fisico splendido del nostro popolo è interamente dovuto alla stupidità nazionale”.

Il sense of humor di Oscar Wilde ha valicato i secoli, cavalcato la storia, disegnato l'ironia della vita; ed oggi, con la sua naturale arguzia, come potrebbe Oscar Fingal O'Flahertie Wills Wilde qualificare il comportamento dei suoi connazionali?

Ancora Brexit.

Qualcosa di nuovo?

Apparentemente no.

La Camera dei Comuni ha respinto per la terza volta il Withdrawal Agreement; Theresa May si avvia verso la pensione; la UE, come le stelle, rimane a guardare, ufficialmente non parla, ma il buon Tusk tweetta in continuazione, malcostume politico non solo italiano, parrebbe.

Nihil novum sub sole.

O forse no.

A pensarci bene, qualcosa è cambiato; il tempo, ormai prossimo al “the end”; e la pazienza dei comuni mortali europei, sempre più scarsa.

Il Consiglio Europeo *dixit*: “Qualora l'accordo di recesso sia approvato dalla Camera dei Comuni entro il 29 marzo 2019, il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE è prorogato fino al 22 maggio 2019. Qualora l'accordo di recesso non sia approvato dalla Camera dei Comuni entro il 29 marzo 2019, il termine previsto dall'articolo 50, paragrafo 3, TUE è prorogato fino al 12 aprile 2019. In tal caso il Regno Unito indicherà prima del 12 aprile 2019 il percorso da seguire, in vista del suo esame”.

Traduciamo: a) approvazione inglese dell'accordo entro il 29 marzo = proroga al 22 maggio (le elezioni europee incombono); b) negazione inglese dell'accordo entro il 29 marzo = proroga al 12 aprile.

Il Parlamento britannico ha scelto la busta b) e ora siamo tutti curiosi di capire chi, in nome del Regno Unito, indicherà la strada da seguire e, soprattutto, quale sarà la via maestra da percorrere.

Oggi i signori di Westminster replicano la pièce: esame dei piani alternativi, otto depositati, dall'unione doganale alla ripetizione del referendum, passando per la richiesta di una proroga lunga, fino al 2020, con il rischio di partecipare alle prossime elezioni, organizzare la cena, trovare gli invitati, accreditarli, acquistare abiti eleganti, partecipare alla spesa delle vettovglie, riservare i posti e, celebrazioni terminate, non presentarsi a tavola.

Achille raggiungerà la tartaruga?

Scorrono le immagini dei servizi televisivi e le parole dei reportage giornalistici, un misto di ironia e fastidio accompagna lo sguardo.

Ironia, Wilde *docet*, poiché l'establishment politico britannico, oggi, è una barzelletta.

Fastidio, poiché il gioco, anche se divertente, a lungo (e due anni lo sono) stanca.

È ora di calare il sipario.

Qualcuno, in questa Europa attendista, forte con i deboli e debole con i forti, interpretando il sentimento di milioni di cittadini esterrefatti, abbia il coraggio di fissare perentoriamente un termine di approvazione, scevro da condizioni e seconde chances.

Se il Withdrawal Agreement è quanto di meglio la diplomazia unionale potesse partorire, tergiversare è inutile; chi deve prenotare un viaggio a Londra o Edimburgo ha il diritto di sapere se deve fare il passaporto; chi deve siglare un contratto di acquisto/cessione con un operatore britannico ha il diritto di stilare un business plan veritiero.

Gli help desk partecipati dall'Agenzia delle Dogane, oggi, ben poco possono suggerire, se non ripetere quanto già scritto dall'amministrazione in 29 slides che offrono più domande che risposte, interpretazione teoretica di una disciplina che richiede, al contrario, applicazioni pratiche; e così, mentre noi postuliamo come "qualora le merci abbiano attualmente origine preferenziale UE in virtù di materiali di origine UK che incorporano o di lavorazioni ivi effettuate, tale origine andrà riesaminata, considerando che i materiali UK o le lavorazioni ivi effettuate saranno del tutto equiparabili a quelle di un Paese terzo non accordista", in UK l'HM Revenue&Customs pensa di inviare i beni in importazione direttamente a destino, posticipando la presentazione della dichiarazione doganale, al fine di scongiurare epiche code ai caselli dei valichi di frontiera.

Basta condizioni e rinvii, Oltremanica necessita di una scelta definitiva e Bruxelles deve richiederla senza indugio; un "possible deal" rinviato di continuo a data destinarsi è peggio di un "no deal" calendarizzato.

Viene da chiedersi: e se il recesso l'avesse notificato Atene o Lisbona o Vilnius o ... Roma?

Bruxelles avrebbe incarnato anche in questo caso il novello Quinto Fabio Massimo Temporeggiatore di oggi?

Noi, un dubbio l'abbiamo.

E voi?

Mentre in Parlamento, eufemisticamente parlando, si discute, si negoziano con il Consiglio europeo rinvii su rinvii, per evitare un d-day (29 marzo 2019) senza il beneplacito parlamentare. L'Unione europea assiste, abbozza, non reagisce ufficialmente alle intemperanze anglosassoni, convinta che la Brexit non sia un affare (economicamente, commercialmente, finanziariamente, socialmente e storicamente parlando) nemmeno al di qua della Manica. E assiste alla parabola, incerta e discontinua, di Boris Johnson, Primo Ministro e leader del Partito Conservatore successore di Theresa May dal 24 luglio 2019, l'uomo che realizzerà la Brexit e che, a dispetto dell'aplomb britannico, sembra divertirsi a giocare, con atteggiamento più latino, con leggi e regolamenti.

Come eravamo ... (25 settembre 2019)

Best case scenario.

L'alba colora di rosa le bianche scogliere, un vento leggero, ancora freddo d'inverno, gioca con le onde, nel porto di Calais il fervore lavorativo lentamente riprende vigore.

Una tranquilla mattina di inizio primavera sulla Manica.

Worst case scenario.

Apocalittiche visioni di un falsopiano di camion che cementa la Manica tra Inghilterra e Francia, irrespirabile l'aria del tunnel, pioggia gelata che ghiaccia mani e menti di doganieri sommersi da MRN nella Gallia del Nord e improvvisati parcheggiatori nella Britannia del Sud.

Una tranquilla mattina di inizio Brexit sulla Manica.

Non penso mai al futuro. Arriva così presto.

Un genio, Albert Einstein e un maestro, non solo scienziato, ma uomo.

Qualcuno lo ha interpretato alla lettera, almeno così pare.

Nell'ultimo meeting di Salisburgo, la UE ha respinto il "Chequers plan" presentato dal primo ministro britannico, ora si attende il prossimo Consiglio europeo del 18 ottobre: "A ottobre prevediamo di raggiungere il massimo dei progressi e dei risultati nei negoziati sulla Brexit. Successivamente decideremo se vi sono le condizioni per convocare un vertice straordinario a novembre al fine di finalizzare e formalizzare l'accordo", ha sentenziato il presidente Tusk al termine del vertice informale di Salisburgo.

Il futuro arriva così presto, la politica è in grado di sorprenderci, ma, al momento, la posizione britannica di un no deal scenario, bandiera dei fautori di una hard Brexit, deve essere presa in seria considerazione.

Del resto, la dogana di Sua Maestà sta istruendo le proprie imprese in tal senso; mantenere gli attuali livelli di business nonostante la British exit non è impresa da poco, formalità doganali, dazi all'importazione, tempi di consegna influiranno, sia lecito ipotizzare, in misura determinante sui futuri rapporti commerciali con il Regno Unito.

I numeri non sempre sono aridi, nel primo semestre 2018 l'Italia ha inviato in UK beni per € 11.489.000,26 e ne ha ricevuti per € 5.633.000,92: meditate, gente, meditate.

E noi?

L'isolamento doganale potrebbe non essere un buon affare, ai soliti posteri la solita ardua sentenza.

Vinte le elezioni del 12 dicembre 2019, maggioranza assoluta dei saggi parlamentari al Partito Conservatore, Johnson deve, come Cameron a suo tempo, mantenere la parola con i propri elettori, ovvero Brexit al più presto; il 9 gennaio 2020 la Camera dei Comuni approva il testo dell'Accordo di Recesso nella variante Johnson, che prevede un protocollo specifico per l'Irlanda del Nord; il 21 gennaio 2020 la Camera dei Lords approva anch'essa il testo, ma apporta alcune modifiche, indigeste alla Camera dei Comuni, che il giorno successivo, 22 gennaio 2020, riapprova il testo originario; a questo punto, anche la Camera dei Lords, in via definitiva e per acclamazione, conferma lo stesso testo; la sigla di Elisabetta II trasforma il testo parlamentare in legge e il 29 gennaio 2020 la Gran Bretagna può comunicare all'Unione europea l'avvenuta conclusione delle procedure di ratifica.

L'Unione europea, dal canto suo, corre altrettanto velocemente:

- 24 gennaio 2020: Ursula Von der Leyen e Charles Michel, Presidenti, rispettivamente, della Commissione europea e del Consiglio europeo, sottoscrivono l'Accordo di Recesso;
- 29 gennaio 2020: il Parlamento europeo approva lo stesso testo;
- 30 gennaio 2020: Il Consiglio europeo adotta, mediante procedura scritta, la decisione relativa alla conclusione dell'Accordo di recesso a nome dell'Unione europea.

La Brexit, ora, è realtà; allo scoccare della mezzanotte del 31 gennaio 2020

la Gran Bretagna abbandonerà l'Unione europea e dal giorno successivo non applicherà più la legislazione primaria e secondaria unionale. Un'uscita politica; per il divorzio economico c'è ancora tempo, undici mesi, per la precisione: è il periodo di transizione.

2. Il Recesso in dogana

Le conseguenze della creazione di barriere fisiche alla libera circolazione delle merci tra Regno Unito e Unione europea e della reintroduzione di formalità doganali ormai dimenticate non era, per vero, uno degli obiettivi primari degli estensori del testo dell'Accordo di Recesso.

Schizzato sull'intonaco bianco l'affresco dei futuri rapporti economici, commerciali, fiscali, finanziari tra le parti, altri artisti sarebbero, poi, intervenuti a mescolare i pigmenti per donare colore e calore all'opera; e sono arrivati, i nuovi artisti, all'ultimo respiro, ma sono arrivati, su una slitta trainata da renne, come vedremo a breve. Ma, per scelta o per necessità, qualche tratto scuro sul fondo bianco è stato abbozzato e vale la pena soffermarsi sinteticamente ad osservarlo.

2.1. Una visione d'insieme

La circolazione di beni, che abbia avuto origine prima dello spirare del periodo di transizione e sia terminata successivamente alla sua conclusione si considera intraunionale, in assenza, quindi, da formalità doganali; benché, in linea generale, le disposizioni del Codice doganale dell'Unione si applichino ai beni in transito alla data di effettiva uscita commerciale del Regno Unito dall'Unione europea¹. Tuttavia, non opera la presunzione, di usuale applicazione, che vede tutte le merci presenti nel territorio doganale dell'Unione assumere la posizione doganale di merci unionali², tranne quando sia stabilito che non sono merci unionali³. Sarà onere della parte, quindi, dimostrare all'autorità dogana-

¹ Art. 47, §§ 1 e 2, Accordo di Recesso.

² Ai sensi dell'art. 5, § 1, n. 23), Reg.to (UE) 9 ottobre 2013, n. 952 sono considerate unionali le merci: a) interamente ottenute nel territorio doganale dell'Unione, senza aggiunta di merci importate da Paesi o territori non facenti parte del territorio doganale dell'Unione; b) introdotte nel territorio doganale dell'Unione da Paesi o territori non facenti parte di tale territorio e immesse in libera pratica; c) ottenute o prodotte nel territorio doganale dell'Unione esclusivamente da merci di cui alla lettera b) oppure da merci di cui alle lettere a) e b).

³ Art. 153, § 1, Reg.to (UE) 9 ottobre 2013, n. 952.

le, al momento dell'attraversamento del confine, il diritto all'esenzione dalla presentazione di una dichiarazione doganale, esibendo una prova documentale, quale la fattura o il documento di trasporto, che non contengano anche riferimenti a beni non unionali, per spedizioni di valore inferiore a € 15.000,00⁴; una attestazione di natura doganale (i dati di una dichiarazione di transito, un documento T2L o T2LF, il manifesto doganale, un carnet ATA o TIR) o commerciale (il giornale di pesca per i pescherecci, la dichiarazione di proprietà per gli imballaggi, esclusi i containers) in ogni altro caso⁵. Uniche eccezioni:

- i beni trasportati via aerea, in base ad un documento di trasporto unico rilasciato in una delle due parti, sempre che, ovviamente, la circolazione sia iniziata prima della fine del periodo di transizione ed abbia avuto termine successivamente allo stesso;
- i beni trasportati via mare, oggetto di un servizio regolare di trasporto marittimo tra porti UE e porti UK⁶, qualora il viaggio abbia avuto inizio e termine, rispettivamente, prima e dopo la conclusione del periodo di transizione e la nave abbia fatto scalo in uno o più porti delle due parti prima dello spirare del periodo di transizione stesso. Se, poi, la nave dovesse fare scalo in uno o più porti UK dopo la fine del periodo di transizione, le merci imbarcate prima di tale data e scaricate in tali porti manterrebbero la posizione doganale di merci unionali, mentre le merci imbarcate nei porti di scalo alla fine del periodo di transizione manterrebbero la posizione doganale di merci unionali solo se adeguatamente provata all'autorità doganale nelle modalità *retro* esaminate⁷.

Ancora pillole di sapere doganale:

- la normativa doganale unionale si applica alle dichiarazioni sommarie di entrata⁸ presentate presso l'ufficio doganale di prima entrata anteriormente al-

⁴ Art. 211, Reg.to (UE) 24 novembre 2015, n. 2447.

⁵ Art. 199, Reg.to (UE) 24 novembre 2015, n. 2447.

⁶ Ai sensi dell'art. 120, § 1, Reg.to (UE) 28 luglio 2015, n. 2446 "L'autorità doganale competente a prendere la decisione può concedere a una società di navigazione l'autorizzazione a istituire servizi regolari di trasporto marittimo, che le consentano di trasportare merci unionali da un punto a un altro del territorio doganale dell'Unione e temporaneamente fuori di tale territorio senza che muti la posizione doganale di merci unionali". La società di navigazione deve essere stabilita nel territorio doganale unionale.

⁷ Art. 47, § 4, Accordo di Recesso.

⁸ Art. 127, Reg.to (UE) 9 ottobre 2013, n. 952: le merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione sono oggetto di una dichiarazione sommaria di entrata, presentata dal vettore presso l'ufficio doganale di prima entrata entro un dato termine, prima che le merci siano introdotte nel territorio doganale dell'Unione. La dichiarazione sommaria di entrata comprende le indicazioni necessarie per l'analisi dei rischi a fini di sicurezza.

- la fine del periodo di transizione; tali dichiarazioni hanno gli stessi effetti giuridici nel territorio doganale dell'Unione e nel territorio doganale del Regno Unito dopo la fine del periodo di transizione⁹;
- la normativa doganale unionale si applica alle dichiarazioni di pre-partenza¹⁰ presentate prima della fine del periodo di transizione; tali dichiarazioni hanno gli stessi effetti giuridici nel territorio doganale dell'Unione e nel territorio doganale del Regno Unito dopo la fine del periodo di transizione¹¹;
 - la normativa doganale unionale si applica alle merci non unionali vincolate alla temporanea custodia o a un regime doganale speciale alla fine del periodo di transizione e presenti nel territorio del Regno Unito, fino a quando la temporanea custodia si sia conclusa, il regime speciale sia stato appurato, la merce sia stata immessa in libera pratica od esportata dopo la fine del periodo di transizione, ma entro:
 - custodia temporanea: 90 giorni;
 - immissione in libera pratica 1 mese + 10 giorni dopo l'accettazione della dichiarazione; per quanto riguarda la dichiarazione complementare, massimo: 60 giorni;
 - transito unionale massimo: 12 mesi dopo lo svincolo;
 - deposito doganale: massimo: 12 mesi dopo la fine del periodo di transizione;
 - zone franche: alla fine del periodo di transizione;
 - ammissione temporanea: massimo 12 mesi dopo lo svincolo;
 - uso finale: massimo: 12 mesi dopo lo svincolo;
 - perfezionamento attivo: massimo: 12 mesi dopo lo svincolo;
 - perfezionamento passivo: massimo: 12 mesi dopo lo svincolo;
 - esportazione 150 giorni dopo lo svincolo;
 - riesportazione 150 giorni dopo lo svincolo¹²;
 - la normativa doganale unionale e la normativa unionale in materia di riscossione e contabilizzazione dei diritti si applicano alle obbligazioni doganali sorte dopo la fine del periodo di transizione a partire dalla conclusione della custodia temporanea o dall'appuramento esaminato nel precedente punto¹³;

⁹ Art. 48, § 1, Accordo di Recesso.

¹⁰ “Le merci che devono uscire dal territorio doganale dell'Unione sono oggetto di una dichiarazione pre-partenza da presentare presso l'ufficio doganale competente entro un termine specifico prima che le merci escano dal territorio doganale dell'Unione ... La dichiarazione pre-partenza comprende le indicazioni necessarie per l'analisi dei rischi a fini di sicurezza” (art. 263, §§ 1 e 4, Reg.to (UE) 9 ottobre 2013, n. 952).

¹¹ Art. 48, § 2, Accordo di Recesso.

¹² Art. 49, § 1 e Allegato III, Accordo di Recesso.

¹³ Art. 49, § 2, Accordo di Recesso.

- la normativa doganale unionale si applica alle istanze di richiesta di contingenti tariffari¹⁴ presentate nel Regno Unito, accettate dalle autorità doganali britanniche e da queste inviate ai servizi della Commissione UE prima della conclusione del periodo di transizione; la medesima normativa si applica alle ipotesi di annullamento delle domande e di restituzione dei quantitativi assegnati non utilizzati¹⁵;
- la normativa unionale in materia di accise si applica ai movimenti dei prodotti sottoposti ad accisa in regime di sospensione e dei prodotti sottoposti ad accisa dopo l'immissione in consumo dal territorio del Regno Unito al territorio di uno Stato membro o viceversa, purché il movimento abbia, naturalmente, avuto inizio prima della fine del periodo di transizione e si sia concluso successivamente allo spirare di quest'ultimo¹⁶.

Ferma restando, in linea generale, l'applicazione della cooperazione e della mutua assistenza in materia doganale¹⁷, le procedure di cooperazione amministrativa¹⁸ avviate tra uno Stato membro e il Regno Unito prima della fine del

¹⁴“1. I contingenti tariffari aperti in conformità della normativa dell'Unione, con riferimento al metodo di gestione di cui al presente articolo e agli articoli da 50 a 54 del presente regolamento, sono gestiti in base all'ordine cronologico delle date di accettazione delle dichiarazioni in dogana per l'immissione in libera pratica. 2. Ciascun contingente tariffario è identificato nella normativa dell'Unione con un numero d'ordine che ne facilita la gestione. 3. Ai fini della presente sezione, le dichiarazioni di immissione in libera pratica accettate dalle autorità doganali il 1°, 2 o 3 gennaio sono considerate accettate il 3 gennaio dello stesso anno. Tuttavia, se uno di tali giorni è un sabato o una domenica, l'accettazione si considera avvenuta il 4 gennaio dello stesso anno. 4. Ai fini della presente sezione, per 'giorni lavorativi' si intendono giorni che non sono giorni festivi per le istituzioni dell'Unione a Bruxelles” (art. 49, Reg.to (UE) 24 novembre 2015, n. 2447).

¹⁵ Art. 49, § 3, Accordo di Recesso.

¹⁶ Art. 52, Accordo di Recesso.

¹⁷ Con i limiti di cui all'art. 63, 1, lett. b), Accordo di Recesso.

¹⁸ L'Allegato VI all'Accordo di Recesso elenca le procedure oggetto di cooperazione: relativa alle dichiarazioni del fornitore sull'origine delle merci, istituita ai fini degli scambi preferenziali tra l'Unione e alcuni Paesi; per il controllo delle prove dell'origine rilasciate da autorità di Paesi terzi o organismi da queste autorizzati e per il controllo delle prove dell'origine rilasciate o compilate da autorità del Paese terzo o esportatori; assistenza reciproca nell'ambito della riscossione di un'obbligazione doganale; assistenza reciproca nell'ambito del trasferimento dell'importo dell'obbligazione doganale dallo Stato membro che ha accettato una garanzia allo Stato membro in cui è sorta l'obbligazione doganale; verifica delle prove della posizione doganale delle merci unionali; comunicazione tra autorità in relazione alle merci in reintroduzione; cooperazione amministrativa nell'ambito della riscossione di altri oneri per le merci vincolate al regime di ammissione temporanea conformemente alla convenzione ATA o alla convenzione di Istanbul; assistenza reciproca per ottenere informazioni supplementari ai fini di una decisione su una domanda di rimborso o di sgravio; verifica e assistenza amministrativa per controlli a posteriori delle informazioni relative all'operazione di transito unionale; cooperazione amministrativa

periodo di transizione sono completate conformemente al diritto unionale; le medesime procedure, avviate nei tre anni successivi alla fine del periodo di transizione, ma relative a fatti avvenuti prima della fine del periodo di transizione, sono anch'esse completate conformemente al diritto unionale¹⁹.

La democrazia è il potere di un popolo informato, chiosava quasi due secoli orsono il visconte Alexis Henri Charles de Clérel de Tocqueville; accade, tuttavia, talvolta che il diritto all'informazione debba essere contemperato con il parimenti tutelato diritto alla riservatezza, in particolar modo laddove si realizzino separazioni consenzienti di facciata, come avviene usualmente per le separazioni tra Stati; e il volontario allontanamento del Regno Unito non poteva, certo, costituire un'eccezione a tale regola di politica internazionale. Ecco, dunque, l'Unione europea descrivere con precisione il termine ultimo di accesso dei figli di Albione alle informazioni doganali custodite nelle banche dati e nelle reti comunitarie:

ICS	31 luglio 2021	OWNRES	20 febbraio 2026
NCTS	31 gennaio 2021	WOMIS	30 giugno 2025
ECS	31 gennaio 2021	EOS/EORI	31 dicembre 2021
INF	31 dicembre 2021	CDS	31 gennaio 2021
SURV-RECAPP	28 febbraio 2021	CS/RD2	31 dicembre 2021
EBTI3	8 gennaio 2021	CS/MIS	31 luglio 2021
TARIC3	31 dicembre 2021	GTP	31 dicembre 2021
QUOTA2	6 gennaio 2021	CCN	31 dicembre 2021 (od oltre, se necessario per accise o imposte)
SMS TRA, EXP	31 gennaio 2021	UUM&DS	31 dicembre 2021 (od oltre, se necessario per accise o imposte)
SMS QUOTA	6 gennaio 2021	CCN2	31 dicembre 2021 (od oltre, se necessario per accise o imposte)

* * *

Nihil novum sub sole. Disposizioni lette e rilette, varianti in serie limitata, negli accordi che regolano i rapporti tra Stati, ad esempio negli accordi di adesione alla UE che si sono succeduti nel tempo. Litri di inchiostro a disegnare e disciplinare il momento del passaggio, evento unico nella giovane storia dell'Unione europea; nulla a definire, almeno *in nuce*, i futuri rapporti di natura doganale tra le parti, a lasciar intravedere una possibile soluzione, tra le tante

nell'ambito della riscossione di altri oneri nel quadro del regime di transito; notifica della riscossione di dazi e altri oneri nel quadro del regime di transito unionale e di transito in conformità della convenzione TIR; cooperazione diretta e scambio di informazioni tra Stati membri in relazione al controllo delle esportazioni di prodotti a duplice uso.

¹⁹ Art. 98, Accordo di Recesso.

possibili, a una partnership complessa. Almeno, nulla in questo documento. Ma altrove?

2.2. L'Irlanda del Nord

Dimenticavamo.

“AFFERMANDO che è opportuno tutelare in tutte le sue parti l'accordo del Venerdì santo o accordo di Belfast del 10 aprile 1998 tra il governo del Regno Unito, il governo dell'Irlanda e gli altri partecipanti ai negoziati multilaterali ('accordo del 1998'), allegato all'accordo britannico-irlandese della stessa data ('accordo britannico-irlandese'), compresi i successivi accordi e modalità di attuazione,

RICONOSCENDO che la cooperazione tra l'Irlanda del Nord e l'Irlanda è un elemento centrale dell'accordo del 1998 e che è essenziale per la riconciliazione e la normalizzazione delle relazioni sull'isola d'Irlanda, e rammentando i ruoli, le funzioni e le salvaguardie che competono all'Esecutivo dell'Irlanda del Nord, all'Assemblea dell'Irlanda del Nord e al Consiglio ministeriale nord-sud (comprese le disposizioni intercomunitarie), come indicato nell'accordo del 1998”.

Ferita ancora sanguinante nella storia UK, l'isola di Irlanda, cantata per il verde dei suoi prati e l'azzurro del suo immenso cielo, non poteva certo tornare a tingersi di rosso per una controversa decisione politica.

Ed entrambe le parti contraenti hanno discusso e più volte modificato il testo originario, sempre con un solo obiettivo: evitare di edificare nuovamente un confine fisico tra Irlanda del Nord ed EIRE.

Cominciamo a dare un veloce sguardo d'insieme al Protocollo sull'Irlanda/Irlanda del Nord all'Accordo di Recesso, voluto a tutela dell'Accordo del Venerdì santo, siglato a Belfast il 10 aprile 1998 e della pace duratura sull'isola, ancora scossa del ricordo, sempre troppo recente, di una lunga guerra di religione e che tanto dolore addurrà agli europei nei mesi a venire:

- l'Irlanda del Nord fa parte del Regno Unito;
- l'Irlanda del Nord è parte del territorio doganale del Regno Unito;
- i cittadini dell'Irlanda del Nord hanno lo *status* di cittadini unionali;
- l'Irlanda del Nord applica la normativa doganale unionale;
- nessun confine terrestre è stabilito tra EIRE e Irlanda del Nord;
- non sono previsti dazi per gli spostamenti di merci tra il Regno Unito e l'Irlanda del Nord e tra la UE e l'Irlanda del Nord;
- sono previsti dazi (applicabili nel Regno Unito) per gli spostamenti di merci tra un punto esterno al Regno Unito e alla UE e l'Irlanda del Nord, salvo che la merce sia successivamente destinata alla UE.