



Direzione Dogane
Ufficio regimi e procedure doganali

Prot. 97693/RU

Roma, 26 Marzo 2020

Alle: Direzioni Interregionali,
Direzioni Regionali
Direzione Interprovinciale di
Bolzano e di Trento
LORO SEDI

e p.c.:

Alle: Direzione Antifrode e Controlli
Direzione Accise
Direzione Organizzazione e
Digital Transformation
LORO SEDI

Al: SAISA
SEDE

OGGETTO: Applicazione art. 103 del Decreto Legge 17 marzo 2020, n.18, recante: *“Misure di potenziamento del servizio nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”* – ed altre disposizioni su atti amministrativi.

Si fa seguito a quanto già comunicato con nota prot. 95986/RU del 19/03/2020, recante prime indicazioni sulle disposizioni del decreto legge 18 del 2020, aventi impatto sulle procedure doganali, per impartire, alla luce della Determinazione Direttoriale del 26 marzo 2020, ulteriori istruzioni relativamente alla corretta gestione delle fasi istruttorie dei diversi procedimenti amministrativi gestiti dalle strutture dell'Agenzia durante il

periodo emergenziale in atto, nelle more dei chiarimenti richiesti ai competenti Servizi della Commissione.

Come già anticipato nella suddetta nota, al fine di evitare che la P.A., nel periodo di riorganizzazione dell'attività lavorativa in ragione dello stato emergenziale, incorra in eventuali ritardi o nel formarsi del silenzio significativo relativamente ai procedimenti amministrativi di competenza, il comma 1 dell'articolo 103 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18 ha disposto una sospensione, dal 23 febbraio al 15 aprile 2020, dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento dei procedimenti amministrativi, sia ad istanza di parte sia con procedura d'ufficio, nonché dei termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previsto dall'ordinamento.

Fermo il rispetto del principio della gerarchia delle fonti nel rapporto tra tale disposizione e la normativa di rango unionale che regola i procedimenti amministrativi di competenza di questa Agenzia, si rappresenta quanto segue.

Ai fini della presente si fa riferimento nel dettaglio autorizzazioni rientranti nel Sistema delle Decisioni Doganali, in particolare sia quelle gestite nell'ambito del *Customs Decisions System* (CDS), che di Esportatore Autorizzato, alle autorizzazioni AEO, nonché alle autorizzazioni di proroga dei termini delle ri-esportazione delle merci vincolate a Carnet ATA.

Posto che il termine di adozione delle decisioni, di cui all'articolo 22, paragrafo 3, comma 1, usualmente di 120 giorni salvo sia altrimenti disposto, può essere prorogato:

- di un periodo, non superiore ai trenta giorni (60 giorni per le autorizzazioni AEO ai sensi dell'art. 28, paragrafo 1 del Reg. UE 2446/2015), qualora le autorità doganali si trovino nella impossibilità di rispettarlo, ai sensi del comma 2, del paragrafo 3 del medesimo art. 22, ovvero
- previa richiesta dell'interessato, per tutto il tempo necessario, secondo quanto disposto al paragrafo 3, comma 3 del suddetto art. 22;

si ritiene opportuno, ai fini dell'uniformità dell'azione amministrativa e considerate le stringenti misure di contenimento dell'emergenza COVID-19 in corso, evidenziare alcuni possibili profili di criticità e, a tal riguardo, fornire

indicazioni agli Uffici delle dogane e, conseguentemente, agli operatori economici, considerato che, nella Direttiva n. 3 del 12 marzo u.s., la suddetta attività autorizzativa non è indicata tra quelle urgenti e indifferibili.

In particolare, con riferimento alle **Decisioni gestite a mezzo Customs Decisions System**, le precisazioni devono essere inevitabilmente di dettaglio, onde evitare l'intervento di azioni automatiche da parte del sistema che possano bloccare ogni ulteriore attività umana successiva, rendendo poi inutilizzabili le autorizzazioni stesse.

A tal proposito, le casistiche rilevanti sono:

1. ISTANZE per l'ottenimento di una decisione – attività a mezzo CDS:

Considerato che l'eventuale rilascio – soprattutto se effettuato a vantaggio di un richiedente che attualmente ricade nelle categorie ATECO non elencate tra quelle per le quali è tuttora possibile lo svolgimento dell'attività produttiva/lavorativa – comporterebbe l'attivazione di decisioni doganali per cui:

- non è realizzabile nell'immediato il concreto utilizzo e, di conseguenza, non si evince l'esistenza di una esigenza economica certa, posta a fondamento delle decisioni stesse;
- si configura l'impossibilità di realizzare a pieno, anche a causa delle misure restrittive di chiusura degli uffici pubblici previste dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il soddisfacimento delle condizioni di cui all'art. 211 del Reg. UE 952/2013 (cfr. ad esempio: art. 211 p. 3 lettera d): per i regimi di ammissione temporanea o perfezionamento attivo, deve essere garantito l'utilizzo effettivo delle merci o l'effettuazione delle operazioni di perfezionamento delle merci; art. 211 p. 4 lettera a): le autorità doganali devono poter garantire l'esercizio della vigilanza doganale senza dover introdurre misure amministrative sproporzionate rispetto alle esigenze economiche in questione, etc...).

non si ritiene utile – salvo i casi che abbiano i caratteri dell'assoluta eccezionalità, perché indifferibili e urgenti motivate e inderogabili – il rilascio delle autorizzazioni in parola. Di conseguenza:

- a. verranno invitati gli operatori economici a non proporre nuove istanze. Qualora quest'ultime dovessero comunque pervenire a sistema CDS, salvo i casi valutati come eccezionali, urgenti e indifferibili, non dovranno essere

accettate selezionando la motivazione residuale “altro” ed indicando, nel campo di testo libero, *la motivazione: “misure di salvaguardia dell’azione amministrativa durante il periodo di emergenza sanitaria da COVID-19: sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi per tutti gli atti differibili e non urgenti”*. Si rammenta a tal riguardo che la mancata accettazione non prevede la concessione, al richiedente, dell’esercizio del diritto ad essere ascoltato, di cui al punto 6 dell’art. 22 del CDU;

- b. qualora l’istanza sia già stata proposta ma non accettata dagli uffici competenti, si ritiene opportuno invitare gli operatori a ritirare l’istanza ovvero, secondariamente, adottare la misura di non accettazione secondo quanto descritto al punto precedente;
- c. laddove l’istanza sia già stata proposta ed accettata dagli uffici competenti, solo quando l’istruttoria non sia ad uno stadio già avanzato o non riguardi attività di operatori economici rientranti nei codici ATECO considerati essenziali in questo periodo emergenziale, l’Ufficio competente potrà adottare un diniego (informandone anticipatamente il richiedente ai fini dell’esercizio del diritto ad essere ascoltati, come sopra menzionato). A tal proposito sarà cura degli operatori, non appena superata l’emergenza in corso, riproporre l’istanza mediante *Trader Portal*, duplicando la domanda precedentemente proposta. Gli Uffici dovranno tener conto di tutti gli elementi di istruttoria già acquisiti e delle valutazioni già raggiunte ai fini del celere rilascio delle decisioni summenzionate.

2. AUTORIZZAZIONI ATTIVE rilasciate a mezzo CDS:

In generale, secondo quanto previsto dall’art. 22 del CDU e salvo sia altrimenti disposto, le decisioni doganali non hanno scadenza. In effetti solamente le decisioni relative all’utilizzo di regimi speciali, quali perfezionamento attivo e passivo, ammissione temporanea ed uso finale, devono avere una scadenza e possono prevedere una durata massima di 5 anni. Considerata la situazione emergenziale in corso, e la già citata sospensione di gran parte delle attività produttive e amministrative del sistema Paese, si ravvisano alcune possibili criticità con riguardo alle decisioni per le quali è previsto un termine di validità, nel dettaglio:

- a) autorizzazioni in corso di validità per le quali la scadenza potrebbe intervenire nel periodo emergenziale in corso, per le quali vi siano quantità

residue per il vincolo al regime, del quale il titolare vorrebbe fruire che, dopo la scadenza, non potranno essere utilizzate;

b) autorizzazioni che, ai fini dell'effettivo utilizzo, necessitano di presentazione di idoneo titolo di garanzia, della durata almeno pari alla decisione ottenuta per il regime speciale del caso. In tale evenienza, molto comune tra le decisioni della specie, la possibilità di utilizzare la decisione per un periodo di tempo superiore rispetto a quello inizialmente concesso porta con sé l'obbligo di prorogare anche la scadenza della polizza, con conseguente sostenimento del relativo costo a carico degli operatori economici senza che quest'ultimi abbiano sfruttato appieno la decisione per cui era stata emessa la polizza medesima.

In tutti i casi sopra esposti, considerata sia la ratio con cui è stato emanato il DL n. 18 del 17 marzo 2020, sia le motivazioni per le quali il Codice Doganale dell'Unione introduce la possibilità di sospensione della validità delle decisioni, si ritiene che quest'ultima soluzione sia da applicare ad ogni caso concreto che, ritrovandosi nelle alternative sopra riportate o in fattispecie ad esse analoghe o riconducibili, spingano i titolari delle decisioni a proporre, mediante *trader portal*, l'avvio di tale attività sospensiva.

Si sta contestualmente diramando, a tutti gli operatori economici, un comunicato col quale verranno invitati i titolari di decisione rientrante nelle tipologie del perfezionamento (attivo – IPO - o passivo – OPO -), dell'ammissione temporanea (TEA) e dell'uso finale (EUS), che abbiano una scadenza imminente (non oltre il 1 maggio p.v.), laddove ne ravvisino la necessità, a proporre istanza di sospensione sull'apposito portale, indicando come motivazione “misure eccezionali per il contenimento dell'emergenza COVID-19: sospensione delle attività”, come misure proposte “ri-attivazione delle attività di cui all'autorizzazione che si chiede di sospendere” e, come termine proposto, un numero di giorni ritenuto congruo per coprire il periodo di inattività complessivo, anche comprendente i giorni precedenti alla data in cui viene proposta istanza di sospensione, non essendo questo istituto rilasciabile con effetto retroattivo.

Considerato che l'attività suddetta richiede una risposta da parte degli Uffici delle dogane competenti, sarà chiesto agli operatori che tali istanze vengano proposte entro una data limite, dicasi 31 marzo p.v., in modo che i funzionari preposti possano dar corso a tutte le istanze potendo garantire il minor numero

di giorni di presenza presso l'Ufficio. (TOLTA PARTE DELLA SCOSPENSIONE SUCCESSIVA)

Relativamente alla corretta gestione delle **istruttorie per le autorizzazioni AEO** nello straordinario periodo emergenziale COVID-19, fermo restando quanto già sopra descritto laddove compatibile, si forniscono di seguito ulteriori precisazioni procedurali:

- per le attività di rilascio dell'autorizzazione AEO, nel caso in cui si sia già terminata la fase di accesso presso le sedi degli operatori economici, si potrà continuare l'attività amministrativa (stesura relazione conclusiva, adempimenti AIDA AEO e SUV, trasmissione alla Direzione regionale e all'Ufficio centrale AEO) - seppure in modalità agile - proseguendo l'iter istruttorio fino alla conclusione, con il conseguente rilascio dell'autorizzazione;
- per tutte le istanze per cui non è stata conclusa la parte di accesso presso l'operatore, occorrerà contattare gli operatori economici per sollecitare la presentazione di istanza di prolungamento dei termini su richiesta del richiedente, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, del CDU. Tali richieste dovranno essere conservate agli atti del fascicolo amministrativo ed inserite prontamente in AIDA-AEO;
- per quanto attiene, infine, alle attività di monitoraggio delle autorizzazioni già rilasciate, la pianificazione dovrà prevedere esclusivamente l'effettuazione di attività realizzabili con modalità di lavoro agile, mentre i monitoraggi con accesso dovranno essere ripianificati alla conclusione del periodo emergenziale.

Con riguardo agli aspetti specifici collegati al rilascio delle autorizzazioni dello status di esportatore autorizzato, si precisa quanto segue.

Conseguentemente all'emanazione della nota n. 91956/RU del 26 luglio 2019, con cui sono state definite alcune procedure di rilascio dei certificati di circolazione, si è verificato un incremento delle istanze presso gli Uffici territoriali per l'ottenimento dello status di esportatore autorizzato. La citata nota prevedeva, per l'adeguamento a quanto ivi disposto, un termine di 180 giorni, prorogato successivamente con le note n. 200901/RU del 3 dicembre 2019 e, da ultimo, n. 88470/RU del 12 marzo 2020. Le istanze presentate, e ad oggi in istruttoria presso gli Uffici, sono numerose. A tale riguardo si richiama l'attenzione su quanto già stabilito nelle note sopra citate, ove veniva indicata la possibilità, per l'Ufficio, di avvalersi di riscontri già effettuati, potendosi

limitare ad acquisire solo gli specifici elementi integrativi di cui non fosse già in possesso.

Pertanto, qualora gli Uffici dispongano già della documentazione occorrente ed abbiano sufficienti elementi istruttori, potranno avvalersene per procedere al rilascio dell'autorizzazione. L'acquisizione di ulteriori specifici elementi documentali potrà del caso avvenire anche d'ufficio, facendone richiesta all'esportatore.

In caso non fosse possibile rispettare il termine di rilascio dell'autorizzazione in parola, l'Ufficio potrà comunque avvalersi della possibilità di proroga di ulteriori 30 giorni o di un maggior termine, su richiesta dell'operatore, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, del CDU.

Sempre in tema di prove dell'origine, con particolare riguardo alla vidimazione dei certificati di circolazione FORM A, EUR.1, e/o EUR-MED, si rende nota una comunicazione pervenuta dai Servizi della Commissione.

Nella nota si prende atto che le restrizioni rese necessarie dalla lotta contro il COVID-19, introdotte nell'UE come nei paesi partner, potrebbero ostacolare le ordinarie procedure di rilascio dei certificati originali agli esportatori. Pertanto, i Servizi della Commissione hanno invitato le Autorità doganali dell'UE e dei paesi partner commerciali dell'UE, ad accettare all'importazione, durante l'attuale periodo di crisi e fino a nuovo avviso, certificati di origine a fini preferenziali sotto forma di copia, rilasciati su carta o elettronicamente. Alla cessazione del periodo emergenziale in atto, gli importatori dovranno ottenere dagli esportatori i corrispondenti certificati originali.

La misura dianzi descritta è applicabile agli accordi commerciali che prevedono una prova dell'origine specifica su supporto cartaceo (FORM A, EUR.1, e/o EUR-MED) e, seguendo quanto indicato nella stessa nota, la stessa potrà valere anche per i certificati A.TR, nel contesto degli scambi tra l'UE e la Turchia.

I Servizi della Commissione hanno altresì reso noto che metteranno a disposizione le informazioni sui partner che accettano questa eccezionale procedura. A tale riguardo, corre l'obbligo di evidenziare che la suddetta procedura, se per un verso assume carattere vincolante per le Autorità doganali dell'Unione, che dovranno accettare i certificati in questa modalità alternativa

(ossia non in originale bensì in copia), per altro verso sarà efficace nei confronti delle Autorità doganali dei paesi partner commerciali dell'UE nella misura in cui questi la accetteranno.

Nella stessa nota le Autorità doganali dell'UE e dei suoi partner commerciali vengono invitate a promuovere il più ampio utilizzo possibile dello Status di esportatore autorizzato, al fine di facilitare la produzione di prove dell'origine in alternativa alla certificazione cartacea. In tal modo infatti si superano le difficoltà connesse al periodo emergenziale e, al contempo, si garantisce il rispetto delle procedure previste nei singoli accordi commerciali, mettendo così gli esportatori nazionali al riparo da possibili contestazioni che potrebbero subire qualora la procedura proposta dai Servizi della Commissione non fosse accettata dai partner commerciali.

Si coglie, infine, l'occasione per informare che, come rappresentato dal Segretariato che sovrintende alla catena di garanzia ATA e da alcuni Stati membri, per il tramite del SAISA, la situazione di emergenza sanitaria in atto e il conseguente rallentamento delle attività connesse ai traffici commerciali hanno fatto rilevare difficoltà per la riesportazione di merci, vincolate a Carnet ATA, per le quali si avvicina il termine di scadenza del Carnet.

L'art.5 della Convenzione ATA (art. 5 e 7 dell'allegato A della Convenzione Istanbul) indica come termine perentorio per l'uscita delle merci dal territorio di temporanea importazione, la data di scadenza di validità del carnet (1 anno dalla data del rilascio); la mancata riesportazione delle merci nel suddetto termine comporta una irregolarità da cui deriva la riscossione dei diritti doganali nei confronti del titolare del Carnet ATA.

Al riguardo, si rammenta che i Carnet ATA scaduti di validità possono essere presentati all'Ufficio doganale per la rimessa nei termini, entro 1 mese dalla scadenza dello stesso, al solo fine della riesportazione, secondo le modalità previste dall'art. 71 delle disposizioni di servizio del Carnet ATA (nota prot. 61881/2016 del 24.5.2016 – SAISA).

In alternativa, il titolare del Carnet, prima della scadenza di validità dello stesso, potrà richiedere alla Camera di Commercio che ha emesso il precedente, un Carnet sostitutivo, che avrà un nuovo termine di validità di 1 anno dalla data di emissione.

Al fine di rendere valido tale Carnet sostitutivo, lo stesso dovrà essere presentato, insieme al Carnet ATA originario, alla dogana extra unionale del Paese di temporanea esportazione e all'ufficio doganale dove è stato presentato per la temporanea importazione, o comunque dove si trova la merce, per la presa in carico del nuovo carnet e il contestuale appuramento dell'originario.

Considerate le difficoltà di questo periodo di emergenza nello svolgimento delle operazioni di riesportazione delle merci, su indicazione dei Servizi della Commissione, si comunica che nel caso in cui gli operatori non abbiano potuto ottemperare alle normali procedure sopra citate nei termini previsti, sarà possibile, per gli uffici doganali, prorogare i termini di riesportazione delle merci, anche oltre la validità del Carnet, in applicazione dell'art. 251 par. 3 del Reg. UE n. 952/2013 (CDU) che prevede, in circostanze eccezionali, tale possibilità, il cui fondamento risiede nell'art.17 della Convenzione di Istanbul.

In conclusione, si fa presente che, stante la diffusione della situazione emergenziale in corso, la Scrivente sta interloquendo con i competenti Servizi della Commissione Europea, perché quest'ultima possa farsi promotrice di eventuali iniziative, di carattere generale, che possano prevedere misure straordinarie applicabili, laddove necessario, a livello Unionale.

Qualora giungano ulteriori disposizioni, in ragione dell'evoluzione dell'emergenza sanitaria e dei conseguenti provvedimenti adottati dalle Autorità competenti, si fa riserva di comunicare ulteriori istruzioni a codeste Direzioni che non mancheranno di vigilare sulla conforme ed uniforme applicazione di quanto previsto.

Il Direttore

Roberta de Robertis

Firma autografa sostituita a mezzo stampa ai sensi dell'art. 3, c. 2 del D. Lgs. 39/93.