



CONFINDUSTRIA

Emergenza COVID-19:

Proposte urgenti in
materia doganale in vista
della “FASE 2”

Aprile 2020

PREMESSA. Anche dopo il lockdown, l'emergenza COVID-19 proietterà i suoi effetti economici ben oltre l'emergenza sanitaria. La c.d. "Fase 2" deve quindi consentire la ripresa delle attività produttive, ma assicurare anche che sia effettiva, economicamente adeguata e capace di riattivare la circolazione dei beni a livello mondiale. In tal senso, vi è l'urgente necessità, come già in parte già stato fatto, di sfruttare fino in fondo le opportunità offerte dal CDU, dalla normativa vigente e da quella "di crisi", per adottare soluzioni di breve e medio periodo che producano effetti anche nel più lungo periodo. Con riferimento ai punti già evidenziati nella nostra nota del 9 aprile, se ne riprendono qui alcuni sulla base di quanto emerso nel confronto con ADM.

DIFFERIMENTO DEL TERMINE DI PAGAMENTO DEI DIRITTI DOGANALI. In materia e, segnatamente, sui dazi, si dovrebbe procedere, anche per via amministrativa, al rinnovo delle disposizioni già presenti all'art. 92, comma 3, del DL n. 18 del 2020, con le precisazioni che seguono.

Come noto, l'art. 112 del CDU dispone che le autorità doganali possano concedere al debitore agevolazioni di pagamento diverse dalla dilazione di pagamento, purché sia costituita una garanzia e con applicazione di un interesse di credito sull'importo dei dazi. Altri Stati membri come, ad esempio, la Germania, hanno previsto la possibilità di differire il pagamento di tutti i diritti riscossi dalle autorità doganali fino al 31 dicembre 2020. Si tratta di una agevolazione ulteriore rispetto al pagamento periodico e differito dei dazi, che si riconduce alle disposizioni di cui all'art. 110 CDU e che, per l'Italia, è già normata in via autonoma con la previsione del TU delle Leggi Doganali circa il pagamento a 30 giorni dei dazi (estensibili a 90 giorni per la sola IVA), anche questo garantito, salve possibilità di esonero secondo le disposizioni unionali e, in via residuale, nazionali.

Quale primo passo, considerata l'urgenza del momento e la scadenza prossima dei diritti doganali, anche in assenza di veicolo legislativo ulteriore, appare possibile l'emanazione di un provvedimento amministrativo (es. Determinazione Direttoriale) di estensione dei termini di pagamento, in ragione del quale – si suggerisce – potrebbe disporsi che: *"Al fine di mitigare gli effetti economici derivanti dalla diffusione del contagio da COVID-19, i pagamenti dei diritti doganali, in scadenza tra la data di pubblicazione della presente disposizione ed il 30 luglio 2020 ed effettuati secondo le modalità previste dagli articoli 78 e 79 del decreto del PdR 23 gennaio 1973, n. 43, sono differiti di ulteriori trenta giorni, senza applicazione di interessi e, se del caso, senza prestazione di garanzia o con prestazione di garanzia ridotta"*.

Sempre a norma dell'art. 112 CDU, come noto, è disposto che *"le autorità doganali possono rinunciare a chiedere una garanzia o ad applicare un interesse di credito quando è stabilito, sulla base di una valutazione documentata della situazione del debitore, che ciò provocherebbe gravi difficoltà di carattere economico o sociale"*. Questa disposizione, con riferimento all'art. 92 del DL n. 18 del 2020, è stata applicata da ADM nel senso che segue: *"considerato che lo stesso Decreto legge n. 18/2020 individua all'articolo 61 i destinatari delle misure di sostegno connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - fra cui, alla lettera n), figurano i <<soggetti che gestiscono servizi di trasporto merci>> - esistono i presupposti per applicare soltanto ai medesimi il beneficio della proroga del termine di pagamento dei sopra indicati "conti di debito" e della non applicazione degli interessi di credito"*.

Il beneficio della proroga è stato perciò riservato alle imprese di trasporto, ma non anche a quelle commerciali ed industriali. In ragione del mutato quadro fattuale e normativo, nonché dell'entrata in vigore di ulteriori provvedimenti primari quali, ad esempio, il DL n. 23 del 2020, e delle pronunce della Commissione UE¹, tale limite soggettivo, che ha comportato difficoltà in numerosi comparti economici, debba essere superato. L'imminente Fase 2, oltre a suggerire l'adozione delle proroghe cadenzate fino al 30 luglio 2020 per permettere al ciclo commerciale e produttivo di rientrare a regime, porta a considerare le priorità delle imprese che hanno sentito maggiormente la crisi e che fungono da traino al comparto del commercio internazionale, compreso il suo indotto.

Un sostegno all'estensione delle dilazioni di pagamento in forma generalizzata si ravvisa nella recente presa di consapevolezza della UE che le conseguenze della pandemia riguarderanno indistintamente tutte le imprese.

¹ Non solo la Comunicazione della DG Taxud dell'aprile 2020, ma anche la più ampia Comunicazione della Commissione del 3 aprile scorso – documento C(2020) 2215 finale - in materia di modificazione del quadro temporaneo degli aiuti di Stato.

Nel citato documento C (2020) 2215 del 3 aprile 2020), si guarda inoltre con favore a misure di differimento delle imposte e dei contributi per preservare l'occupazione. Un'ulteriore ragione si ravvede nelle misure nazionali del DL 23/2020 laddove, nei considerando, si sottolineano la straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per la continuità delle attività d'impresa e per contrastare gli effetti socio-economici dell'emergenza. Inoltre, nelle misure adottate, si riscontrano la copertura totale o quasi totale delle garanzie da parte dello Stato, nonché il blocco per i mesi di aprile e di maggio del versamento di imposte e contributi.

Ciò non toglie che le concessioni in argomento possano essere inquadrate in un provvedimento generalizzato che introduca un **sistema di estensione soggettiva, su istanza individuale supportata da una autocertificazione delle ragioni che hanno determinato, o che determineranno, all'impresa una carenza di liquidità ovvero degli effetti sul personale.**

Le motivazioni non dovrebbero essere dettagliate in modo tassativo, ma valutate singolarmente sulla base delle caratteristiche dell'azienda. La proroga dei pagamenti potrebbe, ad esempio, essere riconosciuta senza verifiche o accertamenti agli AEO. Ma soprattutto, essa andrebbe concessa alle imprese soggette a sospensione dell'attività (codice ATECO non presente nell'allegato 1 al DPCM 22 marzo 2020 e ss.), inevitabilmente soggette a cali del fatturato e, soprattutto, di liquidità, ipotizzando come requisiti di base per accedere al beneficio l'assenza di gravi violazioni della normativa fiscale e doganale e l'assenza di ritardi nel pagamento dei diritti negli ultimi tre anni. Per le altre aziende, fermi restando i requisiti di base, si potrebbe ipotizzare l'obbligo di indicare i motivi alla base della riduzione di liquidità in uno specifico campo all'interno dell'autocertificazione (ad esempio, *"ho subito una riduzione delle entrate dovuta a..."*). Tra le motivazioni accettabili, potrebbero rientrare: mancato pagamento da parte dei clienti, loro richiesta di dilazione di pagamento, riduzione dell'attività produttiva (dimostrabile anche con attivazione di ammortizzatori sociali), etc.

Ovviamente l'autocertificazione dell'operatore, già accolta all'atto della ricezione, potrà sempre consentire agli uffici ulteriori verifiche a posteriori al fine di bilanciare, tenendo conto dell'imminente scadenza dei prossimi pagamenti, le esigenze di celerità e certezza degli operatori con quelle di tutela degli interessi erariali propri di ADM. Del resto, queste conclusioni appaiono coerenti con le indicazioni rese dalla Commissione UE – DG Taxud nelle già citate linee guida dalla stessa adottate, che indirizzano l'attività degli Stati membri nel senso della assistenza al mercato internazionale.²

Tuttavia, come già evidenziato, il carattere generalizzato del provvedimento sarebbe riportato nell'alveo della posizione sopra riportata con il meccanismo dell'autocertificazione singolarmente presentata. Va da sé che, nella gestione delle istanze e delle autocertificazioni, l'approccio da seguire dovrebbe essere completamente *paperless*, senza contatto alcuno e senza necessità di documentazione in formato originale. Questo appare ormai pacifico, come osserva Taxud, in quanto la necessità della garanzia in forma cartacea può essere evitata ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 151, comma 7, del Reg. Ue n. 2015/2447 e ss.

Da ultimo, si osserva come sia opportuno distinguere, anzitutto, tra regolazione unionale e regolazione interna e, dunque, tra tutela dei dazi e tutela dell'IVA riscossa all'importazione, posto che il sistema delle estensioni, delle dilazioni, delle garanzie e del loro eventuale aumento o riduzione deve, soprattutto in questa fase, concentrarsi sull'importo dei soli dazi, ossia delle sole risorse regolate dal quadro unionale. Con riferimento alla limitazione – tutta italiana - della proroga alle sole imprese di trasporto, bisogna evitare che le determinazioni degli altri Stati membri penalizzino l'Italia, distorcendo le condizioni di equità di trattamento.

² Osserva infatti Taxud che: *"as regards possible payment facilities, while a blanket exemption is not possible, several provisions in the current legislation allow the customs authorities, on a case by case basis, to take account of serious economic or social difficulties in respect of the debtor, upon request by the operator and subject to the overall respect of the conditions foreseen by those provisions. It is up to the operator to document the likelihood of the economic and social difficulties [...]"*.

In diversi Stati membri, le Autorità doganali hanno favorito gli operatori economici nel loro complesso, non limitando l'esperibilità delle semplificazioni a determinate categorie. Alcuni, tra cui Austria, Francia, Olanda, Spagna e Svezia hanno introdotto il pagamento differito e la sospensione degli interessi sui diritti per tutti gli operatori economici, senza distinzione di settore. La Germania, in particolare, ha previsto la possibilità di differire il pagamento di tutti i diritti riscossi dalle autorità doganali fino al 31 dicembre 2020.

GARANZIE. Si conferma il nostro avviso favorevole all'accesso all'estensione, in termini temporali, degli importi garantiti da parte degli operatori intrinsecamente affidabili o da quelli che si siano trovati nell'impossibilità di svolgere la propria attività in questo difficilissimo periodo.

Tale possibilità non si intende come riferita ad un ampliamento vero e proprio degli importi garantiti, quanto piuttosto - nell'ambito degli importi già definiti dall'Ufficio delle Dogane competente in sede di istruttoria (che verrebbero, in tempi ordinari, "rigenerati" a fronte del pagamento o dell'estinzione del debito) come riferita ad **un ri-accreditamento "virtuale" degli stessi importi per almeno un periodo successivo, fino alla nuova scadenza consentita dal differimento ulteriore dei pagamenti (vedi *supra*) o fino all'eventuale chiusura del regime speciale connesso alla garanzia medesima**, affinché l'eventuale differimento del pagamento non finisca per diventare inefficace a causa della necessità di ampliare ulteriormente gli importi da garantire, con costi significativi sia in termini di costi di polizza sia in termini di procedure, trasmissione di atti etc.

L'accesso all'estensione temporale degli importati garantiti sembrerebbe essere coerente con quanto previsto dall'articolo 112, comma 1, del CDU, che prevede, a fronte di una garanzia costituita, la possibilità di beneficiare di "*agevolazioni di pagamento diverse dalla dilazione di pagamento*". È opportuno specificare, poi, che tale possibilità, anche se apparentemente esclusa nel documento pubblicato da TAXUD "*Guidance on Customs issues related to the COVID-19 emergency - revision 1*" aggiornato all'8 aprile 2020, troverebbe possibile legittimazione nella ben più completa ed incisiva Nota TAXUD 17993283 del 27.03.2020, destinata, come noto, ai delegati degli Stati membri del gruppo di esperti *General Legislation*, temporaneamente presente anche sul sito ADM, laddove, al punto 2.4, si riconosce tale facoltà agli Stati membri, pur evidenziando la loro piena responsabilità in caso di mancato pagamento.

In conclusione, a fronte di una disponibilità tecnica ed economica da parte dello Stato e nei limiti sopra delineati, appare possibile l'accesso a tale opportunità senza la necessità di adottare le stesse, complesse, valutazioni previste dai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 95 CDU. Anzi, se del caso, tale beneficio andrebbe ad aggiungersi a quello di cui all'articolo 95 CDU, naturalmente per gli operatori che lo ottengano o lo abbiano già ottenuto.

SEMPLIFICAZIONI NELLE PROCEDURE DI RILASCIO DI AUTORIZZAZIONI CONNESSE AL RAFFORZAMENTO DELL'EXPORT. Riprendendo sinteticamente i punti più significativi della discussione del 17 aprile scorso – sui quali si è ravvisata notevole convergenza di ADM e Confindustria – potrebbe essere di grande giovamento un intervento di ADM, secondo anche quanto già anticipato, volto a:

1. Sottoporre all'attenzione degli Uffici delle dogane, nuovamente, la possibilità di effettuare accertamenti in remoto per quanto attiene allo status di Esportatore autorizzato, anche attraverso l'acquisizione di documenti e di informazioni. Ciò, anche in coerenza con quanto, peraltro implicitamente, evidenziato nella Nota 100433 del 26 marzo 2020 circa la regolare prosecuzione del lavoro degli uffici proprio in materia di rilascio delle autorizzazioni di che trattasi, così come garantito anche, con Nota 107307 di data successiva, sempre ferme rimanendo le necessarie valutazioni di opportunità che gli operatori dovrebbero svolgere in considerazione dell'effettiva necessità di dover ottenere tali autorizzazioni.
2. Rendere possibile l'istruttoria di autorizzazioni per il "luogo approvato", per i regimi speciali, per il destinatario e/o lo spedite autorizzato al regime del transito, etc. , anche attraverso l'uso di autocertificazioni o di verifiche smart in remoto – da convalidare, poi, successivamente, con accessi presso le sedi delle imprese beneficiarie.
1. Aprire alla possibilità di utilizzare modalità smart anche per lo svolgimento di attività in contraddittorio con l'utenza.