

**CIRCOLARE N. 7 DEL 17 MAGGIO 2020**

**IMPOSIZIONE INDIRECTA**

**DOGANE E COMMERCIO INTERNAZIONALE**

**Emergenza COVID-19: impatto sulle regole doganali e sul commercio internazionale**

## **ABSTRACT**

La circolare esamina l'impatto dell'emergenza da COVID-19 sulle regole doganali e sulle dinamiche del commercio internazionale, soffermandosi in particolare sulle misure volte ad agevolare l'importazione di merci necessarie a contrastare gli effetti della pandemia e a limitare l'esportazione di dispositivi di protezione individuale. Sono, inoltre, illustrate anche le indicazioni fornite dalla Commissione europea in merito all'impatto dell'emergenza epidemiologica su talune misure di politica commerciale dell'Unione (inchieste *antidumping* e antisovvenzioni).

La visione d'insieme dei numerosi interventi normativi e amministrativi, di carattere emergenziale, fornita dalla circolare dà la misura di quanto sia vasto e, probabilmente, non del tutto temporaneo il loro impatto sulla *supply chain* dei settori economici direttamente interessati e di quelli ad essi correlati. La dimensione degli effetti negativi della pandemia sulla crescita economica del Paese e la ricaduta degli stessi sullo sviluppo (e quindi sulle regole) del commercio globale aprono scenari oggi imprevedibili: se in anni recenti si sono manifestati elementi di criticità nella competizione commerciale tra le grandi economie mondiali, è probabile che la pandemia aggraverà tali criticità.

In questa prospettiva, Assonime, a partire da questa circolare, intende dare impulso ad un'azione di informazione e formazione delle imprese per aiutarle a superare tali criticità. Nel contempo, l'Associazione rafforzerà la propria presenza propositiva e costruttiva nelle competenti sedi istituzionali per trovare soluzioni concrete agli impatti negativi che la pandemia ha e continuerà ad avere sulle regole doganali e sul commercio internazionale.

## **PROVVEDIMENTI COMMENTATI**

---

**Regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/568 della Commissione del 23 aprile 2020**

**Decisione (Ue) n. 2020/491 della Commissione europea del 3 aprile 2020**

*European Commission, DG TAXUD, Guidance note, 3 april 2020 (rev. 05/05/2020)*

*European Commission, DG Trade, Frequently Asked Questions, 29 april 2020*

**Avviso della Commissione europea n. 2020/C 86/06 del 16 marzo 2020**

**Ordinanza del Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19 n. 6/20 del 28 marzo 2020**

**Ordinanza del Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19 n. 13/20 del 9 maggio 2020**

**Determinazione del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 102131 del 30 marzo 2020**

**Determinazione del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 107042 del 3 aprile 2020**

**Circolare della Direzione Generale dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 6/2020 dell'8 maggio 2020**

**Nota del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 102121 del 31 marzo 2020**

**Nota del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 105364 del 2 aprile 2020**

**Nota del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 107046 del 3 aprile 2020**

**Nota del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 11048 dell'8 aprile 2020**

**Nota del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 144685 del 14 maggio 2020**

**Nota del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 145339 del 15 maggio 2020**

**Comunicato della Direzione Dogane dell'Agenzia Dogane e Monopoli TAR 2020-022 del 24 aprile 2020**

**Circolare Ministero della Salute prot. n. 4373 del 12 febbraio 2020**

**Comunicato del Ministero degli Affari Esteri del 24 aprile 2020**

---

## **INDICE**

Introduzione	p. 5
1. Impatto dell'emergenza COVID-19 sul commercio internazionale	p. 9
2. Importazione di materiali necessari a contrastare l'emergenza da COVID-19	p. 14
2.1 Procedure semplificate di sdoganamento	p. 16
2.2 Esenzione dai dazi doganali e dall'IVA all'importazione	p. 20
2.3 Importazione di mascherine: profili operativi	p. 26
3. Autorizzazione all'esportazione di dispositivi di protezione individuale	p. 29
4. Misure di politica commerciale comune: conseguenze dell'epidemia di COVID-19 sulle inchieste <i>antidumping</i> e antisovvenzioni	p. 39
5. Considerazioni conclusive	p. 44

## Introduzione

Il 30 gennaio 2020, l'**epidemia da COVID-19** – malattia infettiva causata dal Coronavirus, recentemente scoperto in occasione dell'insorgenza della grave crisi sanitaria verificatasi a Wuhan, in Cina, nel dicembre 2019 – è stata dichiarata come una "emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale" dall'Organizzazione mondiale della sanità (*World Health Organization*, WHO).

In considerazione del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e del repentino e drammatico incremento del numero di casi riscontrati a livello globale, l'Organizzazione mondiale della sanità ha, poi, valutato l'emergenza epidemiologica da COVID-19 come "**pandemia**", con dichiarazione dell'11 marzo 2020.

In poche settimane, questa crisi sanitaria ha avuto un impatto dirompente su tutto il pianeta, costringendo i Governi nazionali ad adottare misure straordinarie per proteggere la salute e l'incolumità degli individui – quali, ad es., severe restrizioni alla libertà di movimento delle persone (**c.d. lockdown**) e forzata sospensione delle attività produttive, industriali e commerciali – che hanno provocato, di conseguenza, uno **shock sull'economia e sul commercio mondiale senza precedenti** e, ad oggi, difficilmente determinabile nella sua effettiva portata e durata.

Per quanto riguarda l'Italia, a seguito della delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, con la quale è stato dichiarato, per sei mesi, lo stato di emergenza sul territorio nazionale, sono state adottate numerose **misure urgenti<sup>1</sup> ai fini del contenimento e della gestione dell'epidemia da COVID-19**, volte tra l'altro a provvedere alla tempestiva acquisizione dei dispositivi di protezione individuale (c.d. DPI)<sup>2</sup> e, più in generale, del materiale sanitario necessario a fronteggiare l'emergenza.

---

<sup>1</sup> La raccolta di tutti i provvedimenti emanati dal Governo e da altre Amministrazioni dello Stato (Dipartimento della Protezione Civile, Commissario Straordinario COVID-19, Ministeri) in relazione all'emergenza COVID-19 e pubblicati in Gazzetta Ufficiale è disponibile nella [sezione tematica "Coronavirus"](#) del sito della Gazzetta Ufficiale.

Per un quadro completo degli effetti per le imprese prodotti dalla legislazione relativa all'emergenza COVID-19, si rinvia alla raccolta delle pubblicazioni e degli approfondimenti di Assonime riportati nell'apposita [sezione tematica](#) del sito web dell'Associazione.

<sup>2</sup> Come si dirà più diffusamente in seguito (v. par. 2.1), nella circolare del Ministero della Salute n. 4373 del 12 febbraio 2020 sono elencati i DPI (quali, ad es.: **mascherine, occhiali e visiere, tute, guanti, etc.**) da utilizzare in ambito sanitario "*in quanto ritenuti idonei a impedire il contatto diretto, droplets e trasmissione aerea in caso di gestione di casi sospetti o confermati di 2019-nCoV*".

In tale contesto, con l'Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile<sup>3</sup> n. 639 del 25 febbraio 2020, era stato introdotto il "**divieto di esportare DPI fuori dal territorio nazionale senza previa autorizzazione del Dipartimento della protezione civile**"<sup>4</sup>, esteso poi anche agli strumenti e dispositivi di ventilazione invasivi e non invasivi<sup>5</sup>, che ha cessato di avere efficacia il 24 aprile scorso<sup>6</sup>.

Nell'ambito del decreto-legge c.d. "Cura Italia"<sup>7</sup>, sono state, poi, previste disposizioni di carattere straordinario e urgente, volte tra l'altro a incentivare la produzione e la fornitura di dispositivi medici<sup>8</sup>, consentire la produzione, importazione e immissione in commercio di mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuale in deroga alle vigenti disposizioni<sup>9</sup>, regolare la requisizione di presidi sanitari e medico-chirurgici, nonché di beni mobili di qualsiasi genere occorrenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria<sup>10</sup>. Con il decreto-legge c.d. "Liquidità"<sup>11</sup> è stato, poi, esteso l'ambito di applicazione del credito d'imposta per le spese di sanificazione degli ambienti e degli strumenti di lavoro, introdotto dal citato decreto Cura Italia<sup>12</sup>, al fine di ricomprendervi anche le "*spese sostenute nell'anno 2020 per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri dispositivi di sicurezza atti a proteggere i lavoratori dall'esposizione accidentale ad agenti biologici e a garantire la distanza di sicurezza interpersonale*" nei luoghi di lavoro<sup>13</sup>.

<sup>3</sup> Il Capo del Dipartimento della protezione civile è incaricato di coordinare gli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. In particolare, in tale contesto emergenziale, tale Autorità ha il compito di coordinare la realizzazione degli interventi finalizzati, tra l'altro, "*all'acquisizione di farmaci, dispositivi medici, di protezione individuale, e biocidi*" (cfr.: art. 1, Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020).

<sup>4</sup> Cfr.: art. 1, comma 1, ultimo periodo, Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 639 del 25 febbraio 2020.

<sup>5</sup> Cfr.: art. 1, Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 641 del 28 febbraio 2020.

<sup>6</sup> Cfr.: Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 667 del 22 aprile 2020.

<sup>7</sup> Cfr.: decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi*", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>8</sup> Cfr.: art. 5, decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, in [News Legislative Assonime](#) del 19 marzo 2020.

<sup>9</sup> Cfr.: art. 15, decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

<sup>10</sup> Cfr.: art. 6, decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

<sup>11</sup> Cfr.: decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante "*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*".

<sup>12</sup> Cfr.: art. 64, decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

<sup>13</sup> Cfr.: art. 30, decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23. Nella relazione governativa è chiarito che nell'ambito di applicazione del credito d'imposta rientrano ora anche le spese relative all'acquisto, ad es., di mascherine chirurgiche, Ffp2 e Ffp3, guanti, visiere di protezione e occhiali protettivi, tute di protezione e calzari, barriere e pannelli protettivi, nonché detergenti per le mani e disinfettanti.

Più recentemente, con l'Ordinanza n. 11/20 del 26 aprile 2020<sup>14</sup>, il Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19<sup>15</sup> – tenendo conto della necessità di assicurare la massima diffusione delle mascherine c.d. “chirurgiche”, ritenute di primaria necessità in quanto “*beni strumentali utili a fronteggiare l'emergenza*” – è intervenuto per fissare un prezzo massimo raccomandato di vendita al consumo di tali dispositivi di protezione individuale, anche in ragione del prevedibile aumento della relativa domanda in concomitanza con la graduale riapertura delle attività produttive industriali e commerciali (c.d. “fase 2”)<sup>16</sup>. Al medesimo scopo di calmierare i prezzi al consumo delle mascherine risponde anche l'iniziativa di carattere temporaneo, recentemente annunciata da fonti governative<sup>17</sup>, volta ad eliminare l'aliquota IVA sulle cessioni di mascherine per l'anno 2020.

Con questa circolare, dopo aver brevemente delineato gli effetti prodotti dall'emergenza COVID-19 sul commercio internazionale<sup>18</sup>, ci proponiamo in primo luogo di illustrare le misure introdotte in materia doganale, sia in ambito interno che in ambito unionale, per favorire la diffusione dei materiali necessari a fronteggiare l'epidemia<sup>19</sup>.

Ed invero, per quanto riguarda le misure nazionali, al fine di contribuire al rapido e efficiente approvvigionamento di “*tutti i dispositivi di protezione individuale ... nonché di*

<sup>14</sup> Cfr.: Ordinanza del Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19 n. 11/20 del 26 aprile 2020, recante “*Disposizioni urgenti per la vendita al consumo di mascherine facciali*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 108 del 27 aprile 2020.

<sup>15</sup> Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 marzo 2020, emanato ai sensi dell'art. 122 del decreto-legge Cura Italia, è stato nominato il Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19. Tra i compiti del Commissario straordinario rientra anche quello di attuare e sovrintendere “*a ogni intervento utile a fronteggiare l'emergenza sanitaria, organizzando, acquisendo e sostenendo la produzione di ogni genere di bene strumentale utile a contenere e contrastare l'emergenza stessa, o comunque necessario in relazione alle misure adottate per contrastarla, nonché programmando e organizzando ogni attività connessa ... e procedendo all'acquisizione e alla distribuzione di farmaci, delle apparecchiature e dei dispositivi medici e di protezione individuale*”.

<sup>16</sup> Cfr.: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 aprile 2020 (in [News Legislative Assonime](#) del 29 aprile 2020) e circolare del Ministero dell'Interno n.15350/117(2) Uff. III-Prot. Civ. del 2 maggio 2020.

Secondo un recente studio del Politecnico di Torino, si stima che, ai fini del contenimento del contagio da COVID-19 nei luoghi di lavoro, il **fabbisogno di mascherine di tipo monouso per tutte le imprese** del solo Piemonte potrebbe raggiungere una cifra teorica prossima a 80 milioni di pezzi monouso/mese; nel loro complesso, le imprese italiane potrebbero avere un bisogno mensile pari a circa 12 volte tale entità. In questi termini, cfr.: Rapporto “*Emergenza COVID19 (SARS-CoV-2): Imprese aperte, lavoratori protetti*”, versione 3 del 27 aprile 2020, Politecnico di Torino, pag. 141.

<sup>17</sup> Cfr.: [audizione](#) del Ministro dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2020, presso le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato, svoltasi martedì 28 aprile 2020.

<sup>18</sup> V. par. 1.

<sup>19</sup> V. par. 2.

*beni mobili di qualsiasi genere occorrenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, compresi gli strumenti ed i dispositivi di ventilazioni invasivi e non invasivi*", importati da Paesi terzi, l'Agenzia Dogane e Monopoli ha adottato apposite procedure volte a favorirne il **tempestivo sdoganamento (cc.dd. "con svincolo diretto" e "con svincolo celere")**<sup>20</sup>, in attuazione dell'Ordinanza n. 6/2020 del Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19<sup>21</sup>.

Per quanto concerne invece gli interventi a livello unionale, la Commissione europea, nell'ambito di una strategia comune predisposta per garantire la gestione coordinata e integrata delle frontiere dell'Unione, nonché l'integrità e il corretto funzionamento del mercato interno, ha riconosciuto<sup>22</sup>, **fino al 31 luglio 2020, l'esenzione da dazi e IVA all'importazione** per i dispositivi di protezione individuale e per i materiali necessari a fronteggiare l'emergenza da COVID-19 importati da Paesi terzi, al fine di agevolarne l'approvvigionamento<sup>23</sup>.

Peraltro, è da evidenziare che la Commissione, sempre nell'ambito della anzidetta strategia comune – pur ritenendo giustificate le cennate misure di restrizione all'esportazione di dispositivi di protezione individuale introdotte dall'Italia<sup>24</sup> – ha, tuttavia, ritenuto che tali misure, ove adottate unilateralmente, possano produrre effetti negativi, creando notevoli barriere e influenzando pesantemente sulla capacità degli Stati membri di gestire e contenere l'epidemia di COVID-19<sup>25</sup>.

Nella circolare ci occupiamo, quindi, anche di una misura di salvaguardia, di carattere temporaneo<sup>26</sup>, adottata dalla Commissione europea al fine di predisporre una risposta comune alla crescente domanda di dispositivi di protezione individuale all'interno

---

<sup>20</sup> V. par. 2.1.

<sup>21</sup> Cfr.: Ordinanza del Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19 n. 6/20 del 28 marzo 2020, recante "*Procedura semplificata di sdoganamento*".

<sup>22</sup> Cfr.: Decisione (UE) n. 2020/491, della Commissione europea, del 3 aprile 2020.

<sup>23</sup> V par. 2.2.

<sup>24</sup> In questi termini, si veda la nota del Ministero dello sviluppo economico prot. n. 85600, del 23 marzo 2020, con la quale si comunica che la Commissione europea, in seguito all'esame della misura notificata, ha ritenuto giustificata l'adozione urgente dell'art. 1, comma 1, della citata Ordinanza n. 639/2020, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 7, della direttiva UE n. 2015/1535, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

<sup>25</sup> "*Le restrizioni all'esportazione non tengono conto delle catene di approvvigionamento integrate: creano strozzature che ostacolano la produzione di beni fondamentali trattenendo le risorse in determinati Stati membri, interrompono le catene logistiche e di distribuzione, che fanno affidamento su magazzini centrali, e incoraggiano l'ammasso di scorte lungo le catene di approvvigionamento. In ultima analisi reintroducono frontiere interne in un frangente in cui la solidarietà tra Stati membri è più necessaria che mai*". In questi termini, cfr.: [Comunicazione della Commissione](#) COM(2020) 112 def., del 13 marzo 2020, "*Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*" (par. 3.1).

<sup>26</sup> V. il par. 3.



dell'Unione e di garantire i necessari approvvigionamenti ai sistemi sanitari nazionali: in particolare, è stato previsto che, dal 26 aprile **fino al 25 maggio 2020**<sup>27</sup>, **l'esportazione di taluni dei predetti dispositivi sia subordinata alla presentazione di un'apposita autorizzazione** concessa dall'Autorità nazionale competente (per l'Italia, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, MAECI).

Infine, con specifico riferimento alle misure di politica commerciale dell'Unione europea, nell'ultima parte della circolare illustriamo sinteticamente alcune indicazioni fornite dalla Commissione europea, nell'ambito della medesima strategia comune di cui si è detto, in merito all'impatto dell'emergenza da COVID-19 sulle inchieste *antidumping* e *antisovvenzioni*<sup>28</sup>.

## **1. Impatto dell'emergenza COVID-19 sul commercio internazionale**

Per una migliore comprensione del contesto generale in cui si inseriscono gli specifici temi che saranno esaminati nei successivi paragrafi, può essere utile svolgere preliminarmente alcune considerazioni introduttive relative all'impatto dell'emergenza da COVID-19 sulle dinamiche del commercio internazionale.

L'epidemia da COVID-19 si è propagata in poche settimane dalla Cina al resto del mondo con un drammatico bilancio in termini di vite umane<sup>29</sup>, contagiando pesantemente anche gli scambi commerciali su scala globale. Peraltro, la crisi innescata a livello mondiale dalla rapida diffusione dell'emergenza epidemiologica è intervenuta in uno scenario già caratterizzato da un sensibile rallentamento del quadro economico rispetto agli anni precedenti. Ed invero, secondo i dati recentemente diffusi dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organization, WTO*)<sup>30</sup>, ancora prima che l'epidemia si manifestasse, gli scambi internazionali di beni avevano fatto registrare un lieve calo in termini di volume nell'ultima parte del 2019, dovuto principalmente alle persistenti spinte protezionistiche e alle diffuse tensioni commerciali, nonché al complessivo rallentamento della crescita economica.

<sup>27</sup> <sup>27</sup> Per il periodo dal 15 marzo al 25 aprile 2020, tale misura è stata disciplinata dal Reg. (UE) n. 2020/402, come modificato dal Reg. (UE) n. 2020/426; dal 26 aprile 2020, per un periodo di 30 giorni, si applica il Reg. (UE) n. 2020/568.

<sup>28</sup> V. par. 4.

<sup>29</sup> Secondo i dati diffusi dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, al 17 maggio 2020 il numero degli individui infetti su scala globale ha superato i 4,5 milioni di unità, mentre sono oltre 300.000 i decessi da COVID-19 in tutto il mondo.

<sup>30</sup> Cfr.: Guida Assonime "*Le regole doganali e il commercio internazionale*" (d'ora in avanti: la "[Guida doganale Assonime](#)"), par. 1.2.

L'entità dell'impatto della pandemia da COVID-19 sul commercio internazionale per il 2020 e per i prossimi anni non è ancora pienamente visibile nella maggior parte dei dati statistici già disponibili e, pertanto, rimane ad oggi di difficile e complessa valutazione. Tuttavia, secondo le stime formulate dal WTO<sup>31</sup>, **nel 2020 il commercio mondiale di merci dovrebbe subire una contrazione tra il -13 e il -32 per cento**<sup>32</sup>, con risultati che nella loro gravità dovrebbero quasi certamente superare quelli riscontrati in occasione della crisi finanziaria globale del 2008-2009<sup>33</sup>. Le stime pubblicate dal Fondo Monetario Internazionale (*International Monetary Fund, IMF*)<sup>34</sup> sembrano prefigurare uno scenario lievemente meno pessimistico, con una contrazione degli scambi che dovrebbe attestarsi al -11 per cento. Per quanto riguarda la situazione dell'Unione europea, i dati recentemente diffusi dalla *DG Trade* della Commissione<sup>35</sup> prevedono per il 2020 – a fronte di un dato su scala globale che si attesta sul -9,7 per cento – una netta riduzione sia delle esportazioni di beni dall'UE, per circa euro -285 miliardi (-9,2 per cento), sia delle importazioni di beni e servizi, per circa -240 miliardi di euro (-8,8 per cento).

Secondo le previsioni del WTO, **gli sviluppi della crisi per l'immediato futuro possono rappresentarsi in due scenari** possibili e distinti: l'uno, relativamente ottimistico, che prevede un forte calo degli scambi seguito da un altrettanto rapido e vigoroso rimbalzo a partire dalla seconda metà del 2020, che potrebbe riavvicinare il commercio internazionale ai livelli precedenti alla pandemia (scenario c.d. a "V", o a "U"); l'altro, più pessimistico, con un declino iniziale più marcato e una ripresa più lenta e incompleta (scenario c.d. a "L")<sup>36</sup>. In ogni caso, gli esiti di questa crisi dipenderanno da molti fattori, quali la durata dell'epidemia, l'efficacia degli stimoli fiscali ed economico-finanziari predisposti dai Governi nazionali, le capacità di spesa delle famiglie e di investimento delle imprese, etc..

La portata senza precedenti della crisi in corso a livello mondiale – non paragonabile, come detto, alla recente crisi finanziaria del 2008 – è dovuta principalmente al ruolo primario che le catene del valore assumono nei modelli di produzione e di consumo

<sup>31</sup> WTO, [Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy](#), 8 aprile 2020.

<sup>32</sup> L'Organizzazione mondiale del commercio stima una corrispondente contrazione del PIL globale tra il -4,8 e il -11 per cento.

<sup>33</sup> Come evidenziato dal WTO, dopo la crisi del 2008 il commercio mondiale non è più tornato ai livelli pre-crisi.

<sup>34</sup> IMF, [World Economic Outlook, April 2020. The great Lockdown](#), 6 aprile 2020.

<sup>35</sup> *European Commission, DG Trade, Chief Economist Team, The impact of the Covid-19 pandemic on global and EU trade*, 17 Aprile 2020.

<sup>36</sup> Secondo il Fondo Monetario Internazionale, nel 2021 gli scambi commerciali dovrebbero produrre un rimbalzo, a livello globale, pari a +8 per cento rispetto all'anno precedente.

prevalentemente adottati dalle imprese su scala globale<sup>37</sup>. Ed invero, negli ultimi due decenni la Cina ha assunto una crescente importanza nell'economia mondiale, legata non soltanto al suo *status* di maggior produttore ed esportatore di prodotti di consumo, ma anche al ruolo di principale fornitore di beni intermedi per le aziende manifatturiere all'estero<sup>38</sup>. La produzione cinese è essenziale per le catene del valore integrate a livello globale in molti settori, specialmente nell'elettronica e nella componentistica per macchinari, automobili e strumenti di comunicazione<sup>39</sup>. Pertanto, come recentemente evidenziato anche dalla Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD)<sup>40</sup>, le misure di contenimento e di distanziamento sociale adottate dal governo cinese, che hanno imposto la prolungata chiusura degli stabilimenti produttivi – così come è avvenuto, in un momento successivo, anche in Europa e negli Stati Uniti, entrambi protagonisti del commercio internazionale – hanno ostacolato la fornitura di beni intermedi ai produttori di tutto il resto del mondo, determinando una **significativa interruzione della catena del valore a livello globale**. La gestione di queste situazioni critiche nella catena di approvvigionamento rappresenta una sfida, sia per le grandi imprese multinazionali che per le imprese a dimensione locale.

La repentina diffusione della epidemia da COVID-19 in tutti i continenti ha anche provocato in pochissime settimane un **incremento senza precedenti della domanda di dispositivi di protezione individuale e di forniture mediche a livello globale**. Secondo i dati riportati in un rapporto recentemente pubblicato dal WTO<sup>41</sup>, il commercio di tali prodotti – ora considerati essenziali e in quantitativi insufficienti a fronteggiare la crisi sanitaria in corso – ammontava, nel 2019, a circa l'1,7% del commercio mondiale. In particolare, il valore complessivo delle importazioni effettuate

<sup>37</sup> L'esigenza di sfruttare i minori costi di fabbricazione, o le economie di scala, hanno indotto i gruppi multinazionali ad adottare il modello della "impresa globale", caratterizzato da una specializzazione delle singole società del gruppo localizzato in Paesi e territori diversi nella realizzazione di specifiche fasi dell'impresa – produzione, stoccaggio merci, commercializzazione, etc. – e in una regia unica e unitaria in grado di reagire alle sollecitazioni del business in modo tempestivo ed efficace. Per ulteriori considerazioni sui modelli di produzione e di consumo adottati dai gruppi multinazionali nel contesto della globalizzazione dell'economia, si veda: I. Vacca, "La conoscenza delle regole d'origine per orientare le scelte strategiche delle imprese sui mercati internazionali", in [Interventi Assonime](#), n. 24 del 2018, pagg. 3 e ss..

<sup>38</sup> Ad oggi, circa il 20 per cento del commercio globale di prodotti manifatturieri intermedi ha origine in Cina (nel 2002, era il 4 per cento). Cfr.: UNCTAD, [Trade and Development Report Update: Global Trade Impact of the Coronavirus \(COVID-19\) epidemic](#), 4 marzo 2020, pag. 4.

<sup>39</sup> Cfr.: UNCTAD, *Trade and Development Report Update: Global Trade Impact of the Coronavirus (COVID-19) epidemic*, 4 marzo 2020, pag. 4.

<sup>40</sup> UNCTAD, *Trade and Development Report Update: Global Trade Impact of the Coronavirus (COVID-19) epidemic*, 4 marzo 2020.

<sup>41</sup> WTO, [Trade in medical goods in the context of tackling COVID-19](#), 3 aprile 2020.

lo scorso anno nel mondo<sup>42</sup> ha superato i 1.000 miliardi di euro (per il 56% medicinali, 17% forniture mediche, 14% apparecchiature mediche e 13% dispositivi di protezione individuale): per quanto riguarda questi ultimi, il valore delle importazioni di sapone per le mani e disinfettante, mascherine per il viso e occhiali protettivi ammontava complessivamente a 125 miliardi di euro (per l'Italia, più di 3 miliardi); gli Stati Uniti, seguiti dalla Germania, sono i maggiori Paesi importatori e insieme raggiungono oltre il 22% delle importazioni mondiali totali di questi prodotti<sup>43</sup>. Anche il fattore doganale può assumere notevole rilevanza in questo scenario: basti pensare, ad es., che la media delle aliquote daziarie applicate nel mondo sui dispositivi di protezione individuale (saponi, guanti e mascherine) raggiunge circa l'11,5 per cento, mentre per i medicinali tale media si attesta al 2,1 per cento. In alcuni Paesi, poi, le aliquote di imposizione daziaria possono raggiungere anche livelli più elevati, come nel caso del sapone per le mani (aliquota media del 17 per cento, aliquota massima in Egitto pari al 56,7 per cento)<sup>44</sup> o delle mascherine (un terzo degli Stati membri del WTO applica su questi prodotti un'aliquota del 15 per cento circa).

La crescita allarmante del numero di persone contagiate e la carenza di prodotti e materiali per contrastare la pandemia di COVID-19 hanno indotto i Governi nazionali ad adottare misure volte, da un lato, a limitare le esportazioni dei beni in questione e, dall'altro, a favorirne l'importazione sia mediante agevolazioni daziarie e fiscali, che attraverso procedure di sdoganamento semplificate. Come evidenziato in un recente monitoraggio<sup>45</sup>, alla data del 1° maggio scorso, sono ben 132 le misure introdotte in 82 Paesi dall'inizio del 2020 al fine di stabilire **restrizioni alle esportazioni** di forniture mediche e medicinali, a conferma della rapidità con cui questi nuovi limiti al commercio internazionale si stanno diffondendo in tutto il mondo; ciò, a fronte della altrettanto drammatica crescita della domanda interna di dispositivi di protezione individuale e di materiali farmaceutici e sanitari, divenuti **prodotti non solo essenziali, ma anche strategici** in vista della ripresa delle attività lavorative e produttive dopo il *lockdown*. A ciò si aggiunge anche la diffusione di misure protezionistiche correlate alla pandemia da COVID-19, riguardanti settori di merci non sanitarie: ad oggi, più di 20 Paesi (tra cui

<sup>42</sup> Per quanto riguarda le esportazioni effettuate lo scorso anno nel mondo, il valore complessivo ha superato i 900 miliardi di euro, così distribuiti: per il 55%, medicinali; 17%, forniture mediche; 14%, apparecchiature mediche; 14%, dispositivi di protezione individuale.

<sup>43</sup> Dal lato delle esportazioni, lo scorso anno Cina, Germania e Stati Uniti hanno effettuato più del 50 per cento delle esportazioni di mascherine su scala globale (in particolare, la Cina ha esportato da sola il 25 per cento delle mascherine in tutto il mondo).

<sup>44</sup> L'aliquota daziaria media applicata al sapone per le mani è pari al 17 per cento; in alcuni Stati membri dell'Organizzazione mondiale del commercio, il dazio su tale prodotto raggiunge addirittura il 65 per cento.

<sup>45</sup> Global Trade Alert team, European University Institute and the World Bank, [The COVID-19 Pandemic: 21st century approaches to tracking trade policy responses in real-time](#), 4 maggio 2020.

Algeria, Armenia, Bielorussia, Cambogia, Egitto, El Salvador, Honduras, India, Filippine, Kirghizistan, Kuwait, Macedonia, Myanmar, Pakistan, Russia, Thailandia, Ucraina e Vietnam) hanno introdotto restrizioni all'esportazione nel settore alimentare per salvaguardare le scorte nazionali di prodotti agricoli e alimenti (ad es., grano, riso, farina, uova, zucchero, etc.).

**A fronte di queste risposte protezionistiche dei Governi nazionali**, improntate alla salvaguardia dei propri interessi particolari, le principali istituzioni mondiali si sono pronunciate invitando i singoli Stati ad aderire a un **sistema multilaterale di gestione della crisi**, caratterizzato dall'apertura delle frontiere e dalla previsione di misure, per quanto possibile, coordinate e omogenee. Al riguardo, nella dichiarazione congiunta sottoscritta il 24 aprile 2020, il WTO e l'IMF hanno espresso – da un lato – la loro preoccupazione per le interruzioni nella catena di approvvigionamento derivanti dal crescente ricorso a restrizioni all'esportazione e da altre azioni che limitano il commercio di forniture mediche e alimentari essenziali, accogliendo con soddisfazione – dall'altro – le **misure adottate per facilitare le importazioni di dispositivi e prodotti medici correlati a COVID-19**, mediante la riduzione (o l'eliminazione) dei dazi all'importazione, la semplificazione delle procedure di sdoganamento, etc.. Nella dichiarazione congiunta, tali istituzioni si appellano ai Governi affinché si astengano dall'imporre o intensificare limitazioni all'esportazione e altre restrizioni commerciali, nonché si impegnino a rimuovere prontamente le misure restrittive messe in atto dall'inizio dell'anno, considerando il WTO e il G20 le sedi più adatte per il coordinamento politico globale su queste importanti questioni. In precedenza, il WTO e l'Organizzazione mondiale delle dogane (*World Customs Organization, WCO*)<sup>46</sup> avevano invitato i Governi nazionali a garantire che le misure all'importazione e all'esportazione, introdotte per proteggere la salute e il benessere dei propri cittadini in questa fase emergenziale, possano essere *"mirate, proporzionate, trasparenti e non discriminatorie"*<sup>47</sup>.

Per quanto riguarda l'Unione europea, fin dall'inizio della crisi la Commissione ha promosso una risposta coordinata dei propri Stati membri all'emergenza, anche sul piano economico e commerciale. In tale contesto, particolare attenzione è stata dedicata a garantire una gestione efficiente delle frontiere degli Stati membri, al fine di tutelare la salute e l'incolumità dei cittadini, preservando nel contempo l'integrità del

<sup>46</sup> Cfr.: Guida doganale Assonime, par. 1.2.

<sup>47</sup> [WCO-WTO, Joint Statement on COVID-19 related trade measures](#), 6 aprile 2020.

mercato interno<sup>48</sup>. La Commissione europea ha, inoltre, stimolato la produzione interna di mascherine, respiratori e altri dispositivi di protezione individuale, avviando anche una procedura accelerata congiunta di appalto per l'acquisto di nuove forniture e costituendo una scorta strategica (come parte del progetto rescEU) di attrezzature mediche (tra cui, ventilatori e mascherine protettive) per aiutare i Paesi dell'Unione ad affrontare la pandemia di COVID-19.

## 2. Importazione di materiali necessari a contrastare l'emergenza COVID-19

Con l'[Ordinanza n. 6/2020](#), del 28 marzo 2020<sup>49</sup>, il Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19 ha previsto che l'Agenzia Dogane e Monopoli debba adottare "ogni azione utile" al fine di consentire lo **sdoganamento "senza differimento" di tutti i dispositivi di protezione individuale (DPI)** – e, in particolare, **delle mascherine** protettive delle vie aeree di tipo FFP2, FFP3, N95 e KN95, indicate nella circolare del Ministero della Salute prot. n. 4373 del 12 febbraio 2020<sup>50</sup> – nonché dei beni mobili di qualsiasi genere, compresi gli strumenti ed i dispositivi di ventilazione invasivi e non invasivi, necessari al contrasto della diffusione dell'epidemia in corso.

La citata Ordinanza n. 6/2020 dispone, inoltre, che l'Agenzia proceda allo **svincolo diretto dei DPI destinati esclusivamente a determinati soggetti** (Regioni, Province Autonome, Enti territoriali locali, Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, commi 2 e 3 del decreto-legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e successive modificazioni e integrazioni,

<sup>48</sup> Cfr.: Commissione europea, "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" (COM(2020) 112 def., del 13 marzo 2020); Commissione europea, "COVID-19 Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali" (2020/C 86 I/01, in G.U.U.E. n. C86I del 16 marzo 2020).

<sup>49</sup> Cfr.: Ordinanza del Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19 n. 6/20 del 28 marzo 2020, recante "Procedura semplificata di sdoganamento", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 120 dell'11 maggio 2020.

<sup>50</sup> Nella richiamata circolare del Ministero della Salute n. 4373 del 12 febbraio 2020 sono elencati i DPI da utilizzare in ambito sanitario "in quanto ritenuti idonei a impedire il contatto diretto, droplets e trasmissione aerea in caso di gestione di casi sospetti o confermati di 2019-nCoV".

Il riferimento è, in particolare, a:

- per la protezione respiratoria, **mascherine di tipo almeno FFP2**. Al riguardo, nella circolare si precisa che "gli operatori sanitari e non ... dovrebbero utilizzare mascherine FFP almeno di classe 2 (FFP2) che proteggono sia la trasmissione di goccioline che quella di aerosol. Se le mascherine di tipo FFP2 o FFP3 non sono disponibili, si consiglia l'uso di una maschera chirurgica";
- per la protezione degli occhi, **occhiali o visiera**;
- per la protezione del corpo, **tuta di protezione** Modello Tychem C. Nella circolare ministeriale è anche precisato, sul punto, che, "se non sono disponibili tute impermeabili, i grembiuli di plastica monouso possono essere utilizzati sopra gli abiti per prevenire la contaminazione del corpo";
- per la protezione delle mani: **guanti**.

strutture ospedaliere pubbliche ovvero private accreditate ed inserite nella rete regionale dell'emergenza, soggetti che esercitano servizi pubblici essenziali), dandone contestuale comunicazione al predetto Commissario Straordinario.

Nei casi in cui i DPI non siano diretti ai soggetti sopra individuati, l'Agenzia è tenuta, invece, a effettuare apposita segnalazione direttamente al Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19, affinché costui, nell'esercizio delle attività di propria competenza, possa disporre, ove lo ritenga, la **requisizione della merce da parte dell'Agenzia** medesima in qualità di "Soggetto Attuatore"<sup>51</sup>, ai sensi delle disposizioni del c.d. decreto Cura Italia<sup>52</sup>.

In sostanza, la *ratio* della citata Ordinanza n. 6/2020 risponde principalmente all'esigenza di garantire che i predetti dispositivi e beni mobili – qualora importati per essere destinati ad assicurare il regolare funzionamento del Servizio Sanitario Nazionale, nonché la continuità delle attività e dei servizi essenziali – possano giungere laddove necessario con tempestività e nel rispetto delle regole previste a tutela della salute e dei correlati interessi pubblici<sup>53</sup>.

Per completezza, è utile evidenziare che, allo scopo di favorirne l'accessibilità anche sotto il profilo economico, i dispositivi di protezione e i materiali necessari al contrasto

<sup>51</sup> Cfr.: [Ordinanza](#) 20 marzo 2020, n. 1/2020, del Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19, con la quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli è stata nominata "Soggetto Attuatore" al fine di procedere, su richiesta del Commissario Straordinario, alle requisizioni dei beni mobili indicati dallo stesso.

<sup>52</sup> In base al combinato disposto degli artt. 6 e 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto Cura Italia, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), il Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19 può – nell'esercizio delle attività di propria competenza, avvalendosi di soggetti attuatori – disporre l'**acquisizione**, anche **mediante requisizione**, dei beni necessari a fronteggiare l'emergenza sanitaria per assegnarli alle strutture operanti nell'emergenza medesima. Nel caso di requisizione, il Commissario provvede a rimborsare al proprietario della merce il valore della stessa, calcolato al dicembre 2019 al fine di contrastare manovre speculative. Per una sintetica illustrazione di alcune tra le principali misure di carattere straordinario e urgente introdotte dal decreto Cura Italia ai fini del contenimento e della gestione dell'emergenza epidemiologica in corso, si rinvia all'introduzione della presente circolare.

<sup>53</sup> Alla medesima *ratio* risponde anche l'[Ordinanza](#) 9 maggio 2020, n.13/2020, del Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19 (in G.U. n. 120 dell'11 maggio 2020), con la quale è stata estesa la possibilità di effettuare lo sdoganamento "senza differimento" di tutti i dispositivi di protezione individuale (DPI) – e, in particolare, delle mascherine protettive delle vie aeree di tipo FFP2, FFP3, N95 e KN95, indicate nella circolare del Ministero della Salute prot. n. 4373 del 12 febbraio 2020 – **anche nei confronti degli Associati e Aderenti a determinate Associazioni firmatarie di Protocolli di Intesa** sottoscritti con il Commissario Straordinario in data 1 e 3 maggio 2020. Il riferimento è, più precisamente, alle seguenti Associazioni: Federfarma, Assofarm, Farmacie Unite, Unaftisp, FTPI, FNP, PI, Federfardis, MNLS, ULPI, Federfarma Servizi ed ADF, Confcommercio, Federdistribuzione ed ANCD Conad.

L'Ordinanza n. 13/2020 stabilisce, inoltre, che gli Associati e gli Aderenti alle menzionate Associazioni sottoscrittrici dei suddetti Protocolli di Intesa hanno diritto ad utilizzare le procedure doganali di svincolo diretto e/o di svincolo celere per l'importazione cumulativa, assoggettata a IVA e imposte doganali, dovute per legge, dei materiali sopradescritti, destinati alla vendita al consumo.

del COVID-19 importati da Paesi terzi per essere immessi in libera pratica da o per conto di determinati soggetti (organizzazioni pubbliche, oppure organizzazioni con finalità caritative o filantropiche autorizzate dalle autorità nazionali), al fine di essere distribuiti o messi a disposizione, a titolo gratuito, delle persone colpite o a rischio di contrarre la COVID-19 oppure impegnate nella lotta contro la pandemia, possono beneficiare dell'**esenzione dai dazi doganali e dall'IVA all'importazione** disposta, in via temporanea, fino al 31 luglio 2020, con la Decisione adottata il 3 aprile 2020 dalla Commissione europea su richiesta dell'Italia e degli altri Stati membri dell'Unione.

È utile segnalare sin d'ora che sul sito istituzionale dell'Agenzia Dogane e Monopoli è presente un'apposita [sezione tematica](#), dedicata all'emergenza COVID-19, nella quale sono pubblicati tutti i provvedimenti e i chiarimenti utili agli operatori, oltre che la modulistica per accedere alle procedure di sdoganamento in esame, le relative istruzioni e FAQ, nonché la "Guida per lo sdoganamento delle mascherine".

## **2.1 Procedure semplificate di sdoganamento**

In attuazione della citata Ordinanza n. 6/2020, il Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli ha emanato la [Determinazione n. 102131](#) del 30 marzo 2020, con la quale sono state predisposte apposite **procedure di sdoganamento** – cc.dd. "**con svincolo diretto**" e "**con svincolo celere**" – per velocizzare il più possibile le attività degli Uffici territoriali dell'Agenzia, garantendo comunque i necessari controlli a tutela della sicurezza e della conformità dei materiali importati.

In particolare, la Determinazione direttoriale del 30 marzo scorso stabilisce<sup>54</sup> che, con la procedura dello **sdoganamento con svincolo diretto**, è effettuata l'importazione dei **dispositivi di protezione individuale (DPI)**, tra cui quelli indicati nella soprarichiamata circolare del Ministero della Salute 12 febbraio 2020, prot. n. 4373, nonché dei beni mobili di qualsiasi genere necessari a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, **qualora destinati esclusivamente ai seguenti soggetti**:

- a) Regioni e Province autonome;
- b) Enti territoriali locali;

<sup>54</sup> Cfr.: punto 1) della Determinazione direttoriale n. 102131 del 30 marzo 2020.



- c) Pubbliche Amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165<sup>55</sup>;
- d) Strutture ospedaliere pubbliche ovvero private accreditate e/o inserite nella rete regionale dell'emergenza;
- e) Soggetti che esercitano servizi pubblici essenziali, di pubblica utilità e/o di interesse pubblico, così come individuati, da ultimo, dal DPCM 26 aprile 2020<sup>56</sup>.

In attuazione di quanto previsto dalla citata Ordinanza n. 6/2020, la Determinazione dispone<sup>57</sup> che le operazioni di svincolo diretto effettuate dagli Uffici delle dogane formano oggetto di comunicazione al Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19. È utile ribadire che le importazioni di DPI da parte di soggetti diversi da quelli individuati nel soprariportato elenco formano, invece, oggetto di segnalazione al Commissario Straordinario medesimo affinché disponga, ove lo ritenga, la requisizione della merce da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in qualità di Soggetto Attuatore<sup>58</sup>.

La citata Determinazione direttoriale del 30 marzo scorso stabilisce<sup>59</sup>, inoltre, che l'importazione di **beni mobili che non siano DPI** da parte di **soggetti diversi da quelli**, indicati nel soprariportato elenco, **che hanno titolo allo svincolo diretto** è effettuata con la procedura dello **sdoganamento con svincolo celere**, qualora tali beni siano occorrenti per contrastare il contagio da COVID-19.

L'accesso alla procedura dello sdoganamento con svincolo diretto è subordinato alla **presentazione di un'autocertificazione, resa dall'effettivo destinatario** finale della merce ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, nella quale si attesta che i beni oggetto dell'importazione sono effettivamente destinati ad uno dei soggetti

<sup>55</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, "per **amministrazioni pubbliche** si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI".

<sup>56</sup> In [News Legislative Assonime](#) del 29 aprile 2020.

<sup>57</sup> Cfr.: punto 3) della Determinazione direttoriale n. 102131 del 30 marzo 2020.

<sup>58</sup> Cfr.: punto 4) della Determinazione direttoriale n. 102131 del 30 marzo 2020.

<sup>59</sup> Cfr.: punto 5) della Determinazione direttoriale n. 102131 del 30 marzo 2020.

sopraelencati<sup>60</sup>. È utile evidenziare che, nel caso in cui l'importatore sia un soggetto diverso dal destinatario e che opera per conto e su mandato del suddetto, ai fini dell'autorizzazione allo sdoganamento con svincolo diretto si dovrà produrre anche una **seconda autocertificazione, a carico dell'importatore che agisce per conto del destinatario**<sup>61</sup>.

Parimenti, anche l'accesso alla procedura di sdoganamento con svincolo celere è subordinato alla **presentazione di un'autocertificazione**, resa dall'effettivo destinatario della merce ai sensi del citato art. 47 del d.P.R. 445 del 2000, in cui si attesta invece che i beni oggetto dell'importazione occorrono per fronteggiare l'emergenza COVID-19<sup>62</sup>; anche in questa procedura, ove l'importatore sia un soggetto diverso dal destinatario e che opera per conto e su mandato del suddetto, ai fini dell'autorizzazione allo sdoganamento con svincolo celere si dovrà produrre una **seconda autocertificazione**, a carico dell'importatore che agisce per conto del destinatario<sup>63</sup>.

La modulistica relativa alle predette autocertificazioni è disponibile sul [sito Internet](#) dell'Agenzia Dogane e Monopoli.

Nella Determinazione direttoriale del 30 marzo scorso è infine precisato<sup>64</sup> che, fermi restando i controlli sulle autocertificazioni previsti dal d.P.R. n. 445/2000 cit., le dichiarazioni doganali presentate ai fini dello svincolo diretto e dello svincolo celere delle relative merci importate sono sottoposte ai **controlli, anche di natura antifrode, da parte degli Uffici delle dogane**.

<sup>60</sup> Nella [nota](#) del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 102121 del 31 marzo 2020, si precisa che i beni indicati nell'autocertificazione, "*identificati per qualità e quantità, devono coincidere con quelli oggetto della dichiarazione di importazione resa su modello DAU*".

<sup>61</sup> Al riguardo, la nota del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 11048 dell'8 aprile 2020 chiarisce che in questa seconda autocertificazione "*si dichiara che le merci, descritte per natura e quantità (comprese le unità supplementari espresse nell'unità di misura anche qualora non previste nella tariffa doganale), sono importate su mandato del destinatario avente titolo*".

<sup>62</sup> Anche con riferimento alla procedura di svincolo celere, la nota del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 102121 del 31 marzo 2020 precisa che i beni indicati nell'autocertificazione, "*identificati per qualità e quantità, devono coincidere con quelli oggetto della dichiarazione di importazione resa su modello DAU*".

<sup>63</sup> Al riguardo, la nota del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 11048 dell'8 aprile 2020 chiarisce che anche in questa seconda autocertificazione "*si dichiara che le merci, descritte per natura e quantità (comprese le unità supplementari espresse nell'unità di misura anche qualora non previste nella tariffa doganale), sono importate su mandato del destinatario avente titolo*".

<sup>64</sup> Cfr.: punto 9) della Determinazione direttoriale n. 102131 del 30 marzo 2020.

È utile osservare che, al fine di consentire agli operatori di procedere alla corretta compilazione delle dichiarazioni doganali per le importazioni di materiale sanitario necessario a fronteggiare l'emergenza COVID-19, con la [nota n. 105364](#) del 2 aprile 2020, l'Agenzia Dogane e Monopoli ha reso disponibili le tabelle riepilogative con i codici di classifica doganale di alcuni prodotti medicali fra i più utilizzati nell'attività sanitaria di contrasto al COVID-19<sup>65</sup>.

Nella nota del 2 aprile scorso è stato comunicato, inoltre, che ai fini delle rilevazioni statistiche riguardanti il quantitativo di materiale sanitario importato per fronteggiare l'emergenza da COVID-19, la TARIC è stata integrata con nuove misure nazionali che prevedono l'indicazione, nella casella 44 del DAU, di alcuni nuovi codici documento<sup>66</sup>. Da ultimo, con la [nota n. 144685](#) del 14 maggio 2020<sup>67</sup>, tali codici sono stati aggiornati, relativamente alle mascherine, al fine di favorire ulteriormente il monitoraggio e il controllo dei relativi flussi commerciali.

Pertanto, ai fini della corretta compilazione delle dichiarazioni doganali di importazione, **nella casella 44 del DAU** andranno inseriti i seguenti **nuovi codici documento**:

- "19YY" per mascherine chirurgiche;
- "20YY" per mascherine FFP2-FFP3 con o senza filtro sostituibile, mascherine KN95;
- "21YY" per occhiali, visiere e schermi protettivi;
- "22YY" per tute e camici;
- "23YY" per dispositivi di ventilazione;
- "24YY" per mascherine generiche non DM, mascherine generiche non DPI, mascherine FFP1 con o senza filtro.

<sup>65</sup> Come è evidenziato dalla nota n. 105364 del 2 aprile 2020, la prima tabella riepiloga i codici tariffari dei dispositivi di protezione individuale di maggiore uso, dei prodotti disinfettanti, dei dispositivi di ventilazione e degli ulteriori prodotti di uso sanitario, mentre la seconda tabella contiene prodotti di natura più specialistica, meno frequenti in dichiarazione. Oltre al codice SA a sei cifre, riportato dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane ed utilizzabile per le spedizioni postali fino a euro 150,00, nelle Tabelle in questione sono indicati anche i codici TARIC da utilizzare nella dichiarazione doganale di importazione.

<sup>66</sup> Come evidenziato nella nota n. 105364 del 2 aprile 2020, "in corrispondenza di ciascun documento occorre indicare la quantità importata nell'apposito sotto-campo "Quantità riferita al documento" della casella 44 del DAU. Qualora il quantitativo non fosse noto, è comunque possibile valorizzare tale sotto-campo indicando "0".

<sup>67</sup> Per completezza, si osserva che i codici relativi alle mascherine – aggiornati da ultimo, come detto, con la citata nota n. 144685 del 14 maggio 2020 – erano già stati oggetto di precedenti modifiche, comunicate con le note n. 114080 del 10 aprile 2020 e n. 141895 del 12 maggio 2020.

## 2.2 Esenzione dai dazi doganali e dall'IVA all'importazione

Sotto il profilo tributario, con la [Decisione](#) (UE) n. 2020/491 del 3 aprile 2020<sup>68</sup>, la Commissione europea ha riconosciuto – su richiesta degli Stati membri<sup>69</sup>, tra cui l'Italia<sup>70</sup> – **l'esenzione dai dazi doganali e dall'IVA per le importazioni** di merci necessarie a contrastare gli effetti della pandemia di COVID-19<sup>71</sup> **effettuate dal 30 gennaio 2020<sup>72</sup> al 31 luglio 2020<sup>73</sup>**. È appena il caso di osservare che l'esenzione concessa con la predetta Decisione si applica esclusivamente alle importazioni di tali beni e non riguarda anche gli acquisti intracomunitari degli stessi, né le relative cessioni effettuate nel territorio dello Stato<sup>74</sup>.

<sup>68</sup> Cfr.: Decisione (UE) n. 2020/491 della Commissione, del 3 aprile 2020, relativa all'esenzione dai dazi doganali all'importazione e dall'IVA concesse all'importazione delle merci necessarie a contrastare gli effetti della pandemia di Covid-19 nel corso del 2020, pubblicata in G.U.U.E. n. L 103 del 3 aprile 2020.

<sup>69</sup> L'esenzione dai dazi doganali all'importazione e dall'IVA per le merci importate è stata adottata in risposta alle domande a tal fine presentate alla Commissione europea dall'Italia (il 19 marzo 2020) e dagli altri Stati membri (Francia, 21 marzo 2020; Germania e Spagna, 23 marzo 2020; Austria, Repubblica Ceca, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Slovenia, 24 marzo 2020; Belgio, Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Regno Unito, Romania, Slovacchia e Ungheria, 25 marzo 2020; Svezia e Malta, 26 marzo 2020).

<sup>70</sup> Per completezza, è appena il caso di ricordare che, con la Determinazione direttoriale prot. n. 101115 del 27 marzo 2020, era stata disposta – a far data dal 1° febbraio 2020 e nelle more dell'adozione della Decisione in tema di esenzione richiesta alla Commissione europea – la sospensione del pagamento dei diritti doganali (dazio e IVA) gravanti sulle merci importate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19; le disposizioni della citata Determinazione direttoriale erano state illustrate con la nota del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 100563 del 27 marzo 2020. In precedenza, con nota del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 95863 del 19 marzo 2020, erano state fornite indicazioni sul trattamento fiscale da applicare e sugli adempimenti dichiarativi da osservare, a seconda della tipologia di merce e della natura dell'operazione o del soggetto importatore, al fine di agevolare le operazioni di importazione delle merci destinate a fronteggiare l'emergenza COVID-19.

<sup>71</sup> Ed invero, la pandemia di COVID-19 costituisce una "catastrofe" ai sensi del regime comunitario delle franchigie doganali (cfr.: capo XVII, sez. C, del Regolamento CE n. 1186/2009, del 16 novembre 2009) e del regime comunitario di esenzione dall'IVA relativi a talune importazioni definitive di beni (cfr.: capo 4, titolo VIII, della direttiva 2009/132/CE, del 19 ottobre 2009). La Commissione europea ha, pertanto, ritenuto opportuno concedere un'esenzione dai dazi doganali all'importazione, ai fini di cui all'art. 74 del Reg. n. 1186/2009 e un'esenzione dall'IVA all'importazione, ai fini di cui all'art. 51 della direttiva 2009/132/CE.

<sup>72</sup> Tenuto conto che la Decisione si rivolge a tutti gli Stati membri, la Commissione ha scelto di far decorrere il beneficio in esame dal 30 gennaio 2020, data in cui – come detto nell'introduzione alla presente circolare – l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'insorgenza di COVID-19 come un'emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale.

<sup>73</sup> Come affermato nel considerando n. 5 della Decisione, prima della fine di detto periodo, peraltro, la situazione sarà riesaminata e, se del caso, il periodo di applicazione del beneficio potrà essere prorogato. La misura di esenzione in esame è stata limitata a questo breve periodo temporale al fine di evitare distorsioni della concorrenza tra i produttori dell'Unione europea in questa fase in cui la produzione UE di questo tipo di merci è attualmente in via di sviluppo: in questi termini, v. la "[Nota orientativa sul trattamento IVA delle forniture di beni necessari a contrastare l'emergenza sanitaria da COVID-19](#)", allegata alla nota del Direttore Generale della DG TAXUD della Commissione europea del 3 aprile 2020 (Ref. Ares(2020)1923616), aggiornata il 5 maggio 2020.

<sup>74</sup> Al riguardo, nell'All.1, punto 2), della citata [nota del Direttore Generale della DG TAXUD](#), del 3 aprile scorso (rev. 5 maggio 2020), è evidenziato che le norme attuali in materia di IVA non consentono

L'art. 1 della Decisione (UE) n. 2020/491 stabilisce la portata e le condizioni di ammissione all'esenzione in questione<sup>75</sup>; l'art. 2 reca, invece, disposizioni in tema di controllo e rendicontazione del beneficio stesso<sup>76</sup>.

In particolare, ai sensi del par.1 del citato art. 1, sono ammesse al beneficio dell'esenzione dai dazi doganali e dall'IVA le **merci necessarie a contrastare gli effetti della pandemia di COVID-19, importate per l'immissione in libera pratica da o per conto di determinati soggetti**:

- Organizzazioni pubbliche (compresi gli Enti statali, gli Organismi pubblici e altri Organismi di diritto pubblico), oppure
- Organizzazioni (di beneficenza o filantropiche) autorizzate dalle Autorità competenti degli Stati membri.

Tali merci devono, inoltre, essere **destinate ai** seguenti usi:

- **distribuzione gratuita**, da parte degli enti e delle organizzazioni di cui sopra, alle persone colpite o a rischio di contrarre la COVID-19 oppure impegnate nella lotta contro la pandemia di COVID-19;

---

l'applicazione di aliquote ridotte o pari a zero per gli acquisti intracomunitari né per le cessioni interne di queste tipologie di prodotti. Tuttavia, nella nota si rileva, nel contempo, che, qualora uno Stato adottasse un trattamento di favore per tali prodotti, nei suoi confronti potrebbe non essere aperta una procedura di infrazione, in quanto è ancora in discussione la proposta del 2018 sulla revisione delle regole in materia di aliquote (COM(2018) 20 def. del 18 gennaio 2018) che invece lo consentirebbe. Questo principio è desunto dalla Comunicazione sull'applicazione del diritto nell'UE – C(2016) 8600 def. del 21 dicembre 2016 – nella quale la Commissione ha affermato che potrebbe decidere di non aprire procedure di infrazione nei casi in cui ciò risulti in contraddizione con quanto ammesso in proposte legislative pendenti dinanzi al Consiglio. Avvalendosi di questa possibilità, nel c.d. "Decreto Rilancio" – decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 maggio 2020 e in corso di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale – per le cessioni di determinati beni necessari per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica (mascherine e altri dispositivi medici e di protezione individuale) effettuate entro il 31 dicembre 2020, è stata prevista l'esenzione dall'applicazione dell'IVA con diritto alla detrazione dell'imposta assolta a monte (c.d. aliquota zero).

<sup>75</sup> Con la [Determinazione](#) del Direttore dell'Agenzia Dogane e Monopoli n. 107042 del 3 aprile 2020 sono state definite le procedure operative ai fini dell'accesso al beneficio in esame da parte degli Enti e Organizzazioni aventi titolo relativamente alle fattispecie di importazioni contemplate nella Decisione; le disposizioni della Determinazione direttoriale sono state illustrate con la [nota n. 107046](#) del 3 aprile scorso.

<sup>76</sup> In particolare, l'art. 2 della Decisione n. 2020/491 dispone che, entro e non oltre il 30 novembre 2020, gli Stati membri informino la Commissione in merito alla natura e ai quantitativi delle merci ammesse in esenzione dai dazi doganali all'importazione e dall'IVA per contrastare gli effetti della pandemia di COVID-19, alle organizzazioni autorizzate a distribuire o mettere a disposizione tali merci e ai provvedimenti adottati per impedire che le merci in questione siano destinate ad usi diversi dal contrasto agli effetti dell'epidemia.

- **messa a disposizione gratuita** delle persone colpite o a rischio di contrarre la Covid-19 oppure impegnate nella lotta contro la pandemia di Covid-19, laddove le merci restano di proprietà degli enti e delle organizzazioni predetti.

Per beneficiare del regime di esenzione in esame, infine, le merci **non possono essere prestate, cedute o vendute a soggetti non aventi titolo all'esenzione o non coinvolti** nelle finalità di cui sopra, **né possono essere destinate ad usi diversi** da quelli sopra menzionati<sup>77</sup>.

Ai sensi del par. 2 del medesimo art. 1 della Decisione, sono ammesse al beneficio dell'esenzione dai dazi doganali e dall'IVA **anche le merci importate per l'immissione in libera pratica da o per conto delle unità di pronto soccorso** per far fronte alle proprie necessità per tutta la durata del loro intervento in soccorso delle persone colpite o a rischio di contrarre la Covid-19 oppure impegnate nella lotta contro la pandemia di Covid-19.

Un [elenco esemplificativo delle merci](#) rientranti nell'ambito di applicazione della Decisione (UE) n. 2020/491 è riportato in allegato alla nota del Direttore Generale della DG TAXUD della Commissione europea del 3 aprile 2020<sup>78</sup>. Tale elenco – aggiornato, da ultimo, il 5 maggio scorso – si basa sulla lista predisposta dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane con riferimento alle forniture mediche e ai prodotti più frequentemente indicati nelle richieste di sgravio dei dazi e dell'IVA all'importazione presentate dagli Stati membri dell'Organizzazione stessa per contrastare la pandemia di COVID-19.

Come evidenziato anche nella nota del Direttore Generale dell'Agenzia Dogane e Monopoli [n. 145339 del 15 maggio 2020](#), l'elenco costituisce una *“guida orientativa per gli Stati membri dell'Unione europea, non vincolante ed esaustiva, per la quale è prevista la facoltà, per gli stessi, di integrazione in base alle rispettive specifiche esigenze nazionali”*. Al riguardo, nella nota viene precisato che, qualora si rendesse necessario importare merci utili a fronteggiare la pandemia da COVID-19, che però non fossero presenti nell'elenco, è comunque possibile rivolgersi ai competenti Uffici delle dogane che valuteranno se la richiesta possa essere accolta, ai sensi della vigente normativa unionale, dandone tempestiva comunicazione alle Direzioni Territoriali.

<sup>77</sup> Cfr.: artt. 75, 78, 79 e 80 del Regolamento (CE) n. 1186/2009 e artt. 52, 55, 56 e 57 della Direttiva 2009/132/CE

<sup>78</sup> Cfr.: Allegato II alla nota del Direttore Generale della DG TAXUD della Commissione europea del 3 aprile 2020 (Ref. Ares(2020)1923616), aggiornato il 5 maggio 2020.

È utile osservare che nell'elenco sono riportati, per ciascun prodotto, non soltanto gli elementi identificativi – e cioè: la denominazione, la descrizione e il relativo codice della Nomenclatura Combinata (NC) – ma anche le aliquote daziarie di regola applicabili. Al riguardo, è appena il caso di rilevare che, mentre il regime ordinario non di rado già prevede l'applicazione di un dazio ad "aliquota zero" su determinati prodotti (come, ad es., i dispositivi di ventilazione, la quasi totalità dei saponi per le mani, i tamponi e i kit diagnostici, etc.), ve ne sono altri che, invece, sarebbero sottoposti a un sensibile onere dazionario e per i quali l'introduzione dell'esenzione in parola costituisce un effettivo beneficio finanziario oggettivamente apprezzabile. Il riferimento è, ad es., ai prodotti soggetti all'aliquota daziaria del 12 per cento (mascherine chirurgiche e vari indumenti protettivi per uso chirurgico/medico), tra il 6,5 e l'8,9 per cento (alcune tipologie di guanti), al 6,5 per cento (schermi facciali, tubi sterili, acido salicilico) e del 6,3 per cento (mascherine FFP2 e FFP3).

Per quanto attiene agli **adempimenti dichiarativi da osservare ai fini dell'accesso al beneficio dell'esenzione** in parola, con la [nota n. 11048](#) dell'8 aprile 2020, l'Agenzia Dogane e Monopoli ha illustrato le modalità di redazione del modello di dichiarazione doganale (DAU/IM) sia nel caso in cui l'importazione venga effettuata direttamente dal soggetto destinatario delle merci, sia nel caso in cui l'importazione sia curata da un soggetto diverso dal destinatario finale.

In virtù di tali chiarimenti, le importazioni per le quali si intenda invocare l'applicazione dell'esenzione dai dazi e dall'IVA devono essere effettuate indicando il **codice C26** ("*Merci importate e destinate alle vittime di calamità*") nella casella 37 ("*Regime*") della dichiarazione doganale; inoltre, per tutti i casi in cui l'importazione è effettuata richiedendo l'esenzione, comprese le donazioni di DPI, non è possibile utilizzare la bolletta informatizzata A22.

In merito alle **modalità di compilazione della dichiarazione doganale**, da trasmettere attraverso il Servizio Telematico Doganale (STD), nella citata nota n. 11048 sono fornite apposite istruzioni anche per quanto riguarda le indicazioni da inserire nelle caselle 8 ("*Destinatario*")<sup>79</sup>, 14 ("*Dichiarante/Rappresentante*")<sup>80</sup> e 44 ("*Menzioni speciali/Documenti presentati/Certificati e autorizzazioni*")<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> In particolare, nella **casella 8** ("*Destinatario*") si deve indicare il codice fiscale ovvero P.IVA/codice EORI dell'importatore. In tali casi l'importatore, se diverso dal destinatario finale dei beni avente titolo al beneficio ed a condizione che esista un rapporto contrattuale tra i due soggetti, dovrà compilare l'autocertificazione di cui al codice documento 10AO in casella 44.

Nel fornire una trattazione sistematica dell'argomento in esame, con la [circolare n. 6/2020](#) dell'8 maggio scorso, l'Agenzia Dogane e Monopoli è tornata ad evidenziare che, nel caso in cui l'**importazione** sia **svolta non direttamente dall'Ente/Organizzazione avente titolo ma per conto dello stesso**, ai fini dell'applicazione dell'esenzione dai diritti doganali devono essere prodotte sia la dichiarazione da parte del destinatario avente titolo, resa sul modulo di autocertificazione per lo svincolo diretto, sia l'autocertificazione dell'importatore operante per conto del soggetto destinatario-avente titolo; in tale eventualità, gli Uffici delle Dogane verificano sia che la documentazione commerciale dimostri la corrispondenza tra la natura e la quantità delle merci oggetto di mandato e quelle importate, sia che il destinatario delle merci rientri nelle categorie ammesse al beneficio<sup>82</sup>.

Al riguardo, nella citata circolare n. 6/2020 è precisato che la procedura in esame è volta a garantire che il regime di esenzione trovi applicazione nella fase dell'importazione anche laddove quest'ultima sia effettuata, in base ad idonea documentazione commerciale, da società incaricata dall'Organizzazione/Ente avente titolo, nonostante detta circostanza non sia direttamente riscontrabile nella fattura che accompagna tali beni all'importazione.

Pertanto, nel caso in cui le forniture in questione non siano territorialmente rilevanti ai fini IVA in base all'art. 7-bis del d.P.R. 633/1972 (cessioni di beni perfezionate prima

<sup>80</sup> Nella **casella 14** deve indicarsi il codice EORI del soggetto Dichiarante/Rappresentante, che invia materialmente la dichiarazione, firmata digitalmente, attraverso il Servizio Telematico Doganale.

<sup>81</sup> Nella **casella 44** vanno inseriti i seguenti codici documento:

- 07AO (obbligatorio nel caso in cui sia indicato il codice C26 nella casella 37) – “*Merci destinate a organizzazioni pubbliche, compresi enti statali, organismi pubblici e altri organismi di diritto pubblico o organizzazioni autorizzate dalle competenti autorità nazionali ovvero destinate alle unità di pronto soccorso*”. Nel sottocampo Identificativo deve essere indicata la P.IVA/C.F./Codice EORI del destinatario finale della merce, soggetto rientrante nelle categorie ammesse alla franchigia come già più volte menzionate. Nel caso di importazioni effettuate direttamente dall'ente pubblico o da un soggetto rientrante nelle categorie destinarie del beneficio, sarà riportata la stessa P.IVA/C.F. della casella 8;

- 08AO (obbligatorio in alternativa al 09AO) – “*Autocertificazione svincolo diretto*”;

- 09AO (obbligatorio in alternativa al 08AO) – “*Autocertificazione svincolo celere*”;

- 10AO (obbligatorio se casella 8 diversa da 07AO) – “*Autocertificazione dell'importatore, qualora diverso dal destinatario finale, per merci destinate interamente a soggetti aventi titolo alla franchigia (ex art. 74 Reg. CE 1186/2009 e 51 Direttiva CE 132/2009) su mandato dei medesimi*”.

<sup>82</sup> Al riguardo, è appena il caso di aggiungere che le dichiarazioni sono rese sotto la propria responsabilità dal soggetto avente titolo o operante per conto dell'Organizzazione/Ente beneficiario, con ogni conseguenza di legge sia sul piano penale sia di decadenza dai benefici conseguiti a seguito di false dichiarazioni rese, ai sensi del combinato disposto degli artt. 75 e 76 del DPR 445 del 2000. In questi termini, cfr.: nota Agenzia Dogane e Monopoli dell'8 aprile 2020, n. 11048.



dell'operazione di importazione), è da considerare importatore l'Organizzazione/Ente destinatario dei beni, ammesso al beneficio, anche se le formalità doganali sono svolte per suo conto da un soggetto diverso.

La produzione del modulo di svincolo diretto, soggetto al controllo dell'Agenzia Dogane e Monopoli, attesta che, prima del compimento delle operazioni doganali e della immissione in libera pratica, le merci di cui trattasi sono state già acquistate dal destinatario finale attraverso un negozio giuridico concluso.

L'adempimento delle operazioni doganali, la consegna e la fatturazione dei beni sono conseguenti, quindi, all'esecuzione di un rapporto commerciale già posto in essere precedentemente all'importazione dei beni: dette vendite possono, quindi, essere considerate vendite di merci "allo stato estero" e, pertanto, non soggette ad IVA ex art. 7-bis del d.P.R. n. 633 del 1972. Alla conseguente immissione in libera pratica sarà applicata anche l'esenzione dai diritti doganali, ai sensi della citata Decisione (UE) n. 491/2020, sia nel caso risulti importatore il destinatario finale (beneficiario dell'esenzione stessa), sia nel caso in cui la dichiarazione venga presentata per conto del beneficiario.

Nella diversa ipotesi in cui la cessione delle merci in questione venga effettuata nei confronti di suddetti soggetti beneficiari successivamente all'importazione, per la quale è stata invocata l'applicazione dell'esenzione suddetta, come evidenzia la circolare n. 6/2020 in esame, si viene, invece, a configurare *"un'operazione imponibile in Italia assoggettabile ad imposta in base all'aliquota ordinaria"*<sup>83</sup>.

In tale ipotesi verrebbe, però, vanificato – come osserva la circolare n. 6/D – il raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla Decisione (UE) n. 491/2020, e cioè l'esenzione dai dazi doganali e dall'IVA per le importazioni di merci necessarie a contrastare la pandemia.

Per evitare ciò, l'Agenzia delle Entrate, con la circolare n. 11/E del 6 maggio 2020 (v. par. 4.2), ha stabilito che il *"regime di esenzione IVA possa essere applicato anche nei rapporti tra l'importatore e i soggetti espressamente richiamati dall'art. 1, comma 1, lettera c), della predetta decisione della Commissione europea (c.d. soggetti*

<sup>83</sup> Peraltro, come già detto nella precedente nota 74, nel c.d. "Decreto Rilancio" – decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 maggio 2020 e in corso di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale – per le cessioni di determinati beni necessari per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica (mascherine e altri dispositivi medici e di protezione individuale) effettuate entro il 31 dicembre 2020, che sarebbero state assoggettabili ad aliquota ordinaria, è stata invece prevista l'esenzione dall'applicazione dell'IVA, con diritto alla detrazione dell'imposta assolta a monte (c.d. aliquota zero).

*legittimati), purché il suddetto trasferimento abbia ad oggetto i medesimi beni importati “per loro conto” e tali beni siano destinati dai soggetti legittimati ad uno degli utilizzi previsti dall’articolo 1, comma 1, lettera a) della più volte citata decisione”.*

In relazione a tale chiarimento, l’Agenzia Dogane e Monopoli, nella circolare n. 6/D, ha precisato che, per consentire l’applicazione dell’esenzione dai dazi e dall’IVA prevista dalla più volte citata Decisione (UE) n. 491/2020 ai soggetti aventi titolo, anche laddove l’importatore agisca su mandato e per conto del soggetto beneficiario, per la cessione dei beni in questione a tale ultimo soggetto potrà essere emessa fattura senza applicazione dell’IVA, evidenziando, nel contempo, che, in previsione di possibili controlli da parte delle Autorità competenti, il cedente ed il soggetto beneficiario devono conservare agli atti il documento doganale di importazione e la documentazione commerciale sottostante alla transazione.

### **2.3 Importazione di mascherine: profili operativi**

Sulla base di quanto precede e tenendo conto anche di quanto riportato nelle [“Istruzioni per l’importazione con svincolo diretto e celere”](#) e nelle relative [FAQ](#), nonché nella [“Guida per lo sdoganamento delle mascherine”](#), pubblicati nella sezione tematica del sito internet dell’Agenzia dedicata all’emergenza COVID-19, può essere utile aggiungere alcune precisazioni relative alle procedure di sdoganamento aventi ad oggetto le **mascherine protettive per il viso**.

Al riguardo, è possibile distinguere tre tipologie di mascherine:

- i) le mascherine cc.dd. “chirurgiche” (o Dispositivi medici, DM)<sup>84</sup>;
- ii) le mascherine protettive per il viso, di tipo almeno FFP2 e FFP3 (o Dispositivi di protezione individuale, DPI)<sup>85</sup>;

<sup>84</sup> Con riferimento alle “mascherine chirurgiche” (o DM), nella “Guida per lo sdoganamento delle mascherine”, pubblicata sul sito internet dell’Agenzia Dogane e Monopoli, si osserva che, se il marchio CE è presente e valido, il dispositivo è sdoganabile immediatamente; altrimenti, se il predetto marchio non è presente o non è valido, occorre inviare apposita autocertificazione all’Istituto Superiore di Sanità (ISS), ex art. 15, comma 2, del decreto Cura Italia, e attendere la pronuncia dell’Istituto per immettere i prodotti in commercio. In questo caso, il prodotto può essere solo “sdoganato condizionatamente”, con prescrizioni, obbligo di tracciabilità e con l’impegno a non metterlo in commercio prima del rilascio delle autorizzazioni; se il prodotto non ottiene la certificazione, viene declassato a “mascherina generica” e, se non può essere rietichettato come generico (perché, ad esempio, il finto marchio CE è impresso sul tessuto e non sulla confezione), viene distrutto.

<sup>85</sup> Anche con riferimento alle mascherine FFP2 e FFP3 (o DPI), nella “Guida per lo sdoganamento delle mascherine” si afferma che, se il marchio CE è presente e valido, il dispositivo è sdoganabile immediatamente; altrimenti, se il predetto marchio non è presente o non è valido, occorre inviare apposita

iii) le mascherine generiche (cc.dd. “filtranti”).

Per le **mascherine DM e DPI destinate a determinati soggetti** (e cioè: Regioni e Province autonome; Enti territoriali locali; Pubbliche Amministrazioni; Strutture ospedaliere pubbliche ovvero private accreditate e/o inserite nella rete regionale dell'emergenza; Soggetti che esercitano servizi pubblici essenziali, di pubblica utilità e/o di interesse pubblico, così come individuati, da ultimo, dal DPCM 26 aprile 2020), l'importazione è effettuata **esclusivamente** con la procedura di **sdoganamento con svincolo diretto**.

Di regola, le operazioni di sdoganamento con svincolo diretto sono oggetto di mera comunicazione al Commissario Straordinario per l'emergenza COVID-19. Tuttavia, ove **dai controlli antifrode** effettuati dagli Uffici doganali dovessero emergere **finalità di accaparramento con intenti speculativi** – ad es., in presenza di quantitativi di merce importata incongrui e sproporzionati rispetto all'effettivo utilizzo previsto<sup>86</sup> – le mascherine formerebbero oggetto di **segnalazione al Commissario Straordinario per la requisizione**.

Sotto il profilo tributario, beneficiano del regime di **esenzione dall'IVA e dai dazi doganali all'importazione** – come detto – le mascherine DM e DPI importate, ad es., per la distribuzione gratuita, da (o per conto di) soggetti aventi titolo, quali le Organizzazioni pubbliche, le Organizzazioni di beneficenza o filantropiche autorizzate dalle Autorità competenti degli Stati membri e le Unità di pronto soccorso per le proprie necessità; sono, invece, soggette al pagamento dei menzionati tributi doganali (dazi e

---

autocertificazione all'INAIL, come da art. 15, comma 3, del Decreto Cura Italia e attendere la pronuncia di quest'ultimo per immettere i prodotti in commercio. In questo caso, il prodotto può essere solo “sdoganato condizionatamente”, con prescrizioni, obbligo di tracciabilità e con l'impegno a non metterlo in commercio prima del rilascio delle autorizzazioni: se il prodotto non ottiene la certificazione, viene declassato a “mascherina generica” e, se non può essere rietichettato come generico (perché, ad esempio, il finto marchio CE è impresso sul tessuto e non sulla confezione), viene distrutto.

<sup>86</sup> Nelle FAQ pubblicate nella sezione tematica del sito internet dell'Agenzia dedicata all'emergenza COVID-19 è riportato, a titolo esemplificativo, il caso del titolare di un'azienda che, intenzionato a importare 500.000 mascherine per uso interno dei propri 50 dipendenti, chiede se possa utilizzare lo sdoganamento diretto dal momento che la sua attività rientra tra i codici ATECO non soggetti alla sospensione ai sensi del DPCM 26 aprile 2020. Al riguardo, l'Agenzia risponde osservando preliminarmente che il codice ATECO è effettivamente incluso nei servizi di pubblica utilità dall'allegato al citato DPCM e, di conseguenza, l'esercente potrebbe effettivamente importare liberamente le mascherine per i suoi dipendenti, senza rischio di requisizione, utilizzando la procedura di SVINCOLO DIRETTO; tuttavia, l'operazione “*potrebbe non superare il controllo antifrode in quanto risulterà che l'imprenditore intende porre in essere una operazione di accaparramento a fini speculativi, non consentita durante l'emergenza COVID 19, per i seguenti motivi:*

- la merce destinata ad essere immagazzinata è di molto superiore a quella importata per essere utilizzata subito; - la scorta fatta dall'imprenditore è evidentemente ed eccessivamente superiore a quella di cui avrebbe bisogno per soddisfare le esigenze dei propri dipendenti nell'immediato periodo di crisi”.

IVA all'importazione) le imprese che svolgono attività produttive essenziali, di cui al citato DPCM del 26 aprile 2020, che abbiano importato con procedura di sdoganamento con svincolo diretto mascherine DM o DPI per i propri dipendenti (e non, quindi, a fini di vendita).

Nei casi di **importazione di mascherine DM o DPI per uso personale**, non è possibile accedere alle procedure di sdoganamento né con svincolo diretto (per mancanza del requisito soggettivo), né con svincolo celere (riservata ai soli beni mobili non DPI occorrenti per contrastare il contagio da COVID-19). Secondo le indicazioni riportate nelle FAQ pubblicate nell'apposita sezione tematica del sito internet dell'Agenzia Dogane e Monopoli, nel caso di specie *“però gli Uffici Doganali procederanno allo sdoganamento celere della merce senza segnalazione per requisizione in quanto in relazione alla ridotta quantità di materiale importato si presuppone l'uso lecito e personale della merce”*.

Per quanto riguarda, infine, le **mascherine cc.dd generiche (o “filtranti”)** – che apparentemente sembrano “mascherine chirurgiche” (DM), ma che in realtà non sono né testate, né certificate – la “Guida per lo sdoganamento delle mascherine” pubblicata sul sito internet dell'Agenzia Dogane e Monopoli precisa che, per questa tipologia di dispositivo, **non è utilizzabile né la procedura di svincolo diretto né di svincolo celere**. Le mascherine generiche (o filtranti) possono essere sdoganate solo se soddisfino le condizioni di produzione e messa in commercio richiamate, da ultimo, nella [Circolare MISE](#) n. 107886 del 23 aprile 2020<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> Le condizioni richiamate nella Circolare MISE n. 107886 del 23 aprile 2020, ai fini della produzione e messa in commercio delle mascherine generiche (o filtranti), prevedono che:

- a) tali mascherine non devono recare la marcatura CE;
- b) le confezioni devono indicare espressamente che non si tratta di un Dispositivo Medico (DM) o Dispositivo di Protezione Individuale (DPI),
- c) tali mascherine devono essere accompagnate da una avvertenza che indichi chiaramente che non garantiscono in alcun modo la protezione delle vie respiratorie di chi le indossa, che non sono utilizzabili quando sia prescritto l'uso di Dispositivi Medici o Dispositivi di Protezione Individuale (per uso sanitario o sui luoghi di lavoro) bensì, solo a titolo di esempio, quando sia ritenuta comunque utile la copertura di naso e bocca a fini igienico ambientali e per uso della collettività;
- d) il produttore deve dichiarare che i dispositivi generici non arrecano danni e non determinano rischi aggiuntivi per gli utilizzatori, secondo la destinazione del prodotto.

Nel caso in cui queste condizioni non siano soddisfatte, il prodotto, qualora sia possibile rietichettarlo, può essere solo “sdoganato condizionatamente” con prescrizioni, obbligo di tracciabilità e con l'impegno a non metterlo in commercio prima di aver sostituito le etichette non a norma con quelle a norma.

L'art. 16, comma 2, del più volte citato decreto Cura Italia consente l'utilizzo (e non l'importazione), solo sino al perdurare dello stato di emergenza, di mascherine generiche prodotte in deroga alle norme vigenti per l'immissione in commercio. Pertanto, in base alla predetta disposizione, sarà possibile declassare e utilizzare come mascherine generiche i prodotti importati come DPI che non ottengano le autorizzazioni previste, qualora gli stessi soddisfino comunque i requisiti di cui alle soprariportate lettere a), b), c) e d),

### 3. Autorizzazione all'esportazione di dispositivi di protezione individuale

È in vigore, fino al 25 maggio 2020, la misura di salvaguardia di carattere temporaneo prevista dal [Regolamento \(UE\) n. 2020/568](#)<sup>88</sup>, che subordina l'esportazione di determinati tipi di dispositivi di protezione individuale (quali, ad es.: mascherine, occhiali, camici o tute) al rilascio di un'apposita autorizzazione di esportazione concessa dalle Autorità competenti degli Stati membri (per l'Italia: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, MAECI – Direzione Generale per l'Unione Europea – Ufficio X – Accesso ai mercati esteri e difesa commerciale).

Tale misura di salvaguardia era stata introdotta inizialmente con il [Regolamento \(UE\) n. 2020/402](#)<sup>89</sup>, adottato dalla Commissione europea con procedura d'urgenza "al fine di prevenire una situazione critica dovuta a una penuria di prodotti essenziali o al fine di porvi rimedio"<sup>90</sup>. Le disposizioni del Reg. 2020/402, come poi modificate dal [Regolamento \(UE\) n. 2020/426](#)<sup>91</sup>, erano rimaste in vigore per un periodo di sei settimane, dal 15 marzo al 25 aprile 2020.

Con il citato Reg. 2020/568, la Commissione è intervenuta in attuazione delle disposizioni dell'art. 6 del Reg. (UE) n. 2015/479<sup>92</sup>, prolungando per ulteriori 30 giorni –

---

ma non sarà invece possibile importare, invocando la predetta norma, mascherine generiche prodotte in deroga alle vigenti norme di messa in commercio richiamate dalle lettere a), b), c) e d).

È consentita la vendita singola delle mascherine, a condizione che dette informazioni siano chiaramente intelleggibili nel luogo di vendita e gli acquirenti ne abbiano consapevolezza al momento dell'acquisto.

Ai sensi della Circolare MISE in esame, la Dogana deve verificare che le condizioni di cui sopra ricorrano all'atto dell'importazione: ove il riscontro sia negativo, vigilerà sulla conformazione, anche mediante sospensione dello svincolo, con contestuale informativa al MISE e rilascio della merce con bolletta A20 (solo nei casi previsti). Nell'impossibilità di conformare i prodotti secondo quanto descritto dalle citate disposizioni, questi saranno distrutti.

<sup>88</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/568 della Commissione, del 23 aprile 2020, che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L129 del 24 aprile 2020.

<sup>89</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/402 della Commissione, del 14 marzo 2020, che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L77 del 15 marzo 2020.

<sup>90</sup> Il Regolamento (UE) n. 2015/479, dell'11 marzo 2015, relativo a un regime comune applicabile alle esportazioni – all'art. 5 – riconosce alla Commissione europea la possibilità di intervenire "al fine di prevenire una situazione critica dovuta a una penuria di prodotti essenziali o al fine di porvi rimedio e quando gli interessi dell'Unione richiedono un'azione immediata", subordinando l'esportazione di determinati prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione.

<sup>91</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 2020/426 della Commissione, del 19 marzo 2020, recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L84 del 20 marzo 2020.

<sup>92</sup> L'art. 6 del Reg. (UE) n. 2015/479 cit. stabilisce che, quando lo esigano gli interessi dell'Unione, la Commissione "adotta le misure appropriate: a) per prevenire una situazione critica dovuta a una penuria di

dal 26 aprile alla predetta data del 25 maggio 2020 – il periodo di validità del regime di autorizzazione all'esportazione in parola<sup>93</sup> ed apportando anche alcune modifiche alla sua disciplina.

**Obiettivo** di questa rinnovata misura di salvaguardia è porre rimedio al perdurante divario tra la domanda, in costante aumento, e l'offerta di determinati tipi di dispositivi di protezione individuale all'interno dell'Unione. Peraltro, tale situazione di penuria dei DPI permane nonostante gli sforzi finora compiuti dalla Commissione al fine di garantire una fornitura urgente e adeguata di dispositivi di protezione individuale in tutto il territorio europeo, accrescendo la capacità di produzione interna nell'Unione e creando una scorta strategica nell'ambito del progetto rescEU. Ed invero, come già detto, nel contesto della pandemia in corso i dispositivi di protezione individuale costituiscono **prodotti essenziali** per prevenire l'ulteriore diffusione della malattia e per salvaguardare la salute del personale sanitario impegnato nel trattamento dei pazienti infetti; inoltre, tali dispositivi assumono anche una **rilevanza strategica**, se si considera che il loro impiego è prescritto dalle misure predisposte per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro, ai fini dello svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali.

Nel prolungare la validità del regime di autorizzazione all'esportazione in esame, la Commissione ha anche ribadito espressamente il principio secondo cui *“l'Unione non intende limitare le esportazioni più dello stretto necessario, ed è anzi suo auspicio difendere il **principio di solidarietà internazionale** in questa situazione di pandemia mondiale”*<sup>94</sup>. Sotto questo profilo, d'altronde, l'Unione europea ha recentemente affermato il proprio impegno, insieme agli altri Paesi del G20, a contrastare l'emergenza COVID-19 mediante la previsione di misure *“mirate, proporzionate, trasparenti e temporanee”*, tali da non creare barriere agli scambi commerciali, né

---

*prodotti essenziali e per porvi rimedio; b) per permettere l'esecuzione degli impegni internazionali contratti dall'Unione o da tutti i suoi Stati membri, segnatamente in materia di commercio di prodotti di base”.*

<sup>93</sup> In base alla clausola di riesame, prevista dall'art. 5 del Reg. n. 2020/568, la Commissione europea monitora la situazione e, ove necessario, riesamina sollecitamente il periodo di applicazione del Regolamento e il relativo ambito di applicazione per quel che riguarda i prodotti, tenendo conto dell'evoluzione della crisi epidemiologica causata dalla malattia COVID-19 e dell'adeguatezza dell'offerta alla domanda nel mercato dell'Unione.

<sup>94</sup> Cfr.: considerando n. 11), Reg. (UE) n. 2020/568. In precedenza, tale principio era stato già evidenziato nell'ambito della Comunicazione della Commissione europea, (2020/C 91 I/02), *“Nota di orientamento agli Stati membri in relazione al regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione, che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione, modificato da ultimo dal regolamento di esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione”*, pubblicata in GUUE n. C91 del 20 marzo 2020.

introdurre ostacoli alle catene di approvvigionamento globali, nel rispetto delle regole multilaterali stabilite in sede WTO<sup>95</sup>.

Al riguardo, è utile evidenziare che la **disciplina prevista dal Reg. n. 2020/568 non istituisce un divieto assoluto di esportazione** di determinati tipi di dispositivi di protezione individuale. Ed invero, per tutte le esportazioni che rientrano nell'ambito di applicazione del citato Regolamento "è necessaria un'autorizzazione, che deve essere presentata quando le merci sono dichiarate per l'esportazione e al più tardi all'atto dello svincolo delle merci"; di regola, pertanto, "senza la presentazione di una autorizzazione di esportazione valida, l'esportazione è vietata"<sup>96</sup>.

Sulla base del richiamato principio di solidarietà, gli Stati membri autorizzano le esportazioni "destinate a essere utilizzate in Paesi terzi per consentire la **fornitura di dotazioni di emergenza nell'ambito degli aiuti umanitari**"<sup>97</sup>. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero valutare positivamente la concessione di autorizzazioni quando le esportazioni sono destinate a enti statali, organismi pubblici e altri organismi di diritto pubblico incaricati di distribuire i DPI o di metterli a disposizione delle persone colpite dalla COVID-19 o esposte al rischio di contrarre tale malattia oppure delle persone coinvolte nella lotta alla pandemia di COVID-19. Tali autorizzazioni dovrebbero essere concesse "solo nella misura in cui il volume delle esportazioni non sia tale da costituire una minaccia per la disponibilità dei DPI elencati nell'allegato I nel mercato dello Stato membro in questione o altrove nell'Unione": a tal fine, prima di concedere tale autorizzazione gli Stati membri ne informano la Commissione, che emette un parere entro 48 ore dal momento in cui ne è stata informata<sup>98</sup>.

Nel decidere se concedere un'autorizzazione di esportazione, le Autorità nazionali competenti, pur dovendo rispettare l'obiettivo principale della disciplina in esame – e

<sup>95</sup> Cfr.: G20 Leaders' Statement, [Extraordinary G20 Leaders' Summit, Statement on COVID-19](#), 26 marzo 2020 e, da ultimo, [G20 Trade and Investment Ministerial Meeting, Ministerial Statement](#), 14 maggio 2020. In questi termini, v. anche: WTO report, [Export prohibitions and restrictions](#), 23 aprile 2020

<sup>96</sup> Cfr.: art. 2, par. 2 e 3, Reg. (UE) n. 2020/568.

Al riguardo, nelle FAQ pubblicate dall'Agenzia Dogane e Monopoli nella sezione dedicata all'emergenza COVID-19, è evidenziato che, in caso di **tentata esportazione di DPI verso un Paese extra-UE in assenza della preventiva autorizzazione del MAECI**, potrà darsi luogo al sequestro probatorio della merce.

<sup>97</sup> Cfr.: art. 2, par. 6, Reg. (UE) n. 2020/568. Sotto il profilo procedurale, la norma precisa che gli Stati membri trattano le domande di autorizzazione di esportazione "nella maniera più rapida possibile, e comunque entro due giorni lavorativi dalla data in cui le autorità competenti hanno ricevuto tutte le informazioni richieste". Per maggiori dettagli sul tema, si rinvia alle FAQ pubblicate il 29 aprile 2020 dalla DG Trade della Commissione europea ("[Export requirements for certain personal protective equipment. Frequently Asked Questions](#)"), sez. 4, pagg. 8 e 9.

<sup>98</sup> Cfr.: art. 2, par. 7, Reg. (UE) n. 2020/568.

cioè, come detto, garantire che il livello delle forniture di dispositivi di protezione individuale sia adeguato a soddisfare la domanda vitale degli Stati membri – dispongono di un **marginale di discrezionalità**. L'art. 3, par. 3, del Reg. n. 2020/568 comprende un elenco – indicativo e non esaustivo – di considerazioni di cui le Autorità nazionali competenti devono tenere conto nel decidere se un'autorizzazione di esportazione possa essere rilasciata. Tali considerazioni riguardano, tra l'altro: l'adempimento di un obbligo di fornitura nell'ambito di una procedura di aggiudicazione congiunta da parte dell'Unione e degli Stati membri; il contributo alla costituzione della scorta rescEU di contromisure mediche o dispositivi di protezione individuale volti a combattere gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero; il sostegno alle attività dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS); la risposta a richieste di assistenza rivolte al meccanismo unionale di protezione civile e il sostegno a risposte coordinate, a livello unionale, a situazioni di crisi<sup>99</sup>.

La misura di salvaguardia introdotta dal Reg. n. 2020/568 si applica, in via di principio, a tutte le operazioni di esportazione. Tuttavia, sono previste alcune **limitazioni all'ambito geografico di applicazione** della disciplina in esame<sup>100</sup>, in virtù delle quali non sono sottoposte a tale regime autorizzativo le esportazioni destinate a:

- Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera<sup>101</sup>;
- i Paesi e territori d'oltremare, elencati nell'allegato II del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che hanno rapporti speciali con Danimarca, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito<sup>102</sup>;
- Andorra, Fær Øer, Gibilterra, San Marino e lo Stato della Città del Vaticano<sup>103</sup>;
- Albania, Bosnia-Erzegovina, Repubblica di Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Kosovo<sup>104</sup>;

<sup>99</sup> Nel decidere se concedere un'autorizzazione di esportazione a norma del presente Regolamento, gli Stati membri possono tener conto di altri elementi, quali "il grado di integrazione del mercato per i prodotti in questione, a prescindere dal fatto che tale integrazione sia stata raggiunta o meno nel quadro di accordi che istituiscono una zona di libero scambio con il paese cui è destinata l'esportazione, nonché di elementi quali la prossimità geografica". Cfr.: art. 3, par. 4, Reg. (UE) n. 2020/568.

<sup>100</sup> Cfr.: art. 2, parr. 4 e 5, Reg. (UE) n. 2020/568.

<sup>101</sup> A questi Stati, membri dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), non si applicano le restrizioni introdotte dal Reg. 2020/568 in considerazione della loro forte integrazione con il mercato interno e, in particolare, con le catene di valore della produzione e le reti di distribuzione unionali.

<sup>102</sup> Anche queste eccezioni al generale divieto di esportazione verso Paesi terzi trovano fondamento nella particolare dipendenza dalle catene di approvvigionamento dei menzionati Stati membri.

<sup>103</sup> A questi Paesi non si applicano le restrizioni all'esportazione in esame in considerazione della loro particolare dipendenza dalle catene di approvvigionamento degli Stati membri confinanti.

<sup>104</sup> Le esportazioni destinate ai menzionati Paesi dell'area dei Balcani occidentali sono escluse dall'obbligo di autorizzazione in ragione del loro impegno nel processo di profonda integrazione con l'Unione europea.



- Büsingen, l'isola di Helgoland, Livigno, Ceuta e Melilla, nonché le strutture situate nella piattaforma continentale di uno Stato membro o nella zona economica esclusiva dichiarata da uno Stato membro<sup>105</sup>.

Il regime di autorizzazione all'esportazione previsto dal Reg. n. 2020/568 **non si applica agli scambi tra gli Stati membri dell'UE**<sup>106</sup>. Al riguardo, è utile ricordare che, fino al 31 dicembre 2020, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord deve essere considerato ancora uno Stato membro e non un Paese terzo, a norma dell'art. 127, par. 3, dell'Accordo che ne definisce le modalità di recesso dall'Unione europea (c.d. Brexit)<sup>107</sup>.

Sotto il profilo oggettivo, il regime di autorizzazione all'esportazione riguarda determinati tipi di **dispositivi** progettati **per la protezione individuale** da materiale infettivo, anche non originari dell'Unione, elencati in dettaglio nella tabella di cui all'allegato I del Reg. n. 2020/568. In particolare, nell'ambito di applicazione del citato Regolamento rientrano le seguenti categorie di prodotti: occhiali e visiere o schermi protettivi; dispositivi per la protezione di bocca e naso<sup>108</sup>; indumenti protettivi.

Come chiarito nelle [Frequently Asked Questions \(FAQ\)](#) pubblicate dalla Commissione europea il 29 aprile 2020<sup>109</sup>, poiché in alcuni casi i codici di nomenclatura combinata (NC) elencati nel citato allegato I riguardano una varietà di prodotti più ampia di quelli previsti dal Regolamento n. 2020/568 – il riferimento è, in particolare, ai codici NC contrassegnati come “ex” – al fine di valutare se determinate merci rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento, i codici NC dovrebbero essere considerati in combinazione con la descrizione fornita nel medesimo allegato<sup>110</sup>. Nelle FAQ è, inoltre, precisato che non sono soggette al regime di autorizzazione all'esportazione le merci

<sup>105</sup> Il Regolamento n. 2020/568 si applica alle esportazioni di merci unionali dal territorio doganale dell'UE: i suddetti territori degli Stati membri, specificamente esclusi dal territorio doganale dell'Unione europea ex art. 4, del Codice doganale dell'Unione (CDU, Reg. UE n. 952/2013, del 9 ottobre 2013), non sono soggetti all'obbligo dell'autorizzazione di esportazione e ne sono, pertanto, esentati. In questi termini, cfr.: considerando n. 23), Reg. (UE) n. 2020/568.

<sup>106</sup> cfr.: considerando n. 24), Reg. (UE) n. 2020/568.

<sup>107</sup> Sul tema degli effetti del recesso del Regno Unito dall'Unione europea (c.d. Brexit) ai fini delle dogane, delle accise e dell'IVA, si veda la [comunicazione Assonime](#) pubblicata il 31 gennaio 2020 nell'ambito della sezione “News Legislative” del nostro sito web istituzionale.

<sup>108</sup> Codici NC: ex 6307 90 98; ex 9020 00 00. Come evidenziato nelle FAQ pubblicate il 29 aprile scorso dalla DG Trade della Commissione europea, **rientrano in questa categoria le mascherine cc.dd. “chirurgiche” e le mascherine protettive per il viso, di tipo FFP1, FFP2 e FFP3.**

<sup>109</sup> *European Commission (DG Trade), “Export requirements for personal protective equipment: Frequently Asked Questions”, 29 Aprile 2020, punto 1.*

<sup>110</sup> Nelle FAQ pubblicate dalla Commissione europea viene, inoltre, chiarito che, al fine di valutare se un singolo articolo rientri nell'ambito di applicazione del Regolamento, esso deve rientrare nel codice NC indicato e soddisfare tutti i requisiti indicati nella descrizione.

non elencate nell'allegato I: è il caso, ad es. dei prodotti (ad es. maschere facciali e guanti) inseriti in piccole quantità nei kit di pronto soccorso, classificati nella sottovoce SA 3006 50, non inclusa nel citato allegato<sup>111</sup>.

Come detto, l'esportazione dei dispositivi di protezione individuale nei Paesi extra UE a norma del Reg. 2020/568 è sottoposta ad autorizzazione, che deve essere richiesta all'Autorità competente dello Stato membro in cui l'esportatore è stabilito<sup>112</sup>. Per l'Italia, come già detto, l'Autorità competente è l'**Ufficio X (Accesso ai mercati esteri e difesa commerciale) della Direzione Generale per l'Unione Europea del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)**.

Con il [comunicato](#) del 24 aprile 2020, la Direzione Generale per l'Unione Europea del MAECI ha fornito apposite **istruzioni procedurali agli operatori**, precisando che le domande di autorizzazione devono essere presentate secondo il modello di autorizzazione riportato nell'allegato II del citato Regolamento ed inviate con Posta Elettronica Certificata all'indirizzo: [dque.10@cert.esteri.it](mailto:dque.10@cert.esteri.it). Legittimati a presentare tali domande sono il rappresentante legale dell'azienda esportatrice oppure un operatore commerciale intermediario munito di espressa delega dell'esportatore (accompagnata da documento di identità) all'esportazione di dispositivi di protezione individuale; nel caso di spedizione di prodotti ad un proprio congiunto, sarà sufficiente l'istanza da parte di colui che effettua la spedizione.

In base alle istruzioni fornite con il predetto comunicato, la domanda di autorizzazione deve essere accompagnata da:

- Prove commerciali comprovanti che la vendita della merce avviene per i soli casi di cui all'art. 3, comma 3, del Regolamento, e dalle quali si evinca chiaramente la tipologia di merce, la quantità, le unità, la dogana di partenza della merce, e il paese di destinazione;
- Eventuale delega speciale dell'esportatore;
- Autocertificazione dell'esportatore o dell'operatore economico, il quale dichiara:  
a) che le informazioni contenute nel modello di domanda sono esatte e fornite in buona fede; b) che i documenti prodotti corrispondono a quelli in suo

<sup>111</sup> *European Commission (DG Trade), "Export requirements for personal protective equipment: Frequently Asked Questions"*, 29 Aprile 2020, punto 1, lett. d.

<sup>112</sup> L'elenco delle Autorità nazionali competenti ai fini del rilascio delle autorizzazioni di esportazione in esame è stato pubblicato il 23 marzo 2020 al seguente link: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158674.htm>.

- possesso e si impegna a conservarli per cinque anni; c) di essere stabilito in Italia;
- Consenso al trattamento dei dati personali ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 del Reg. UE 2016/679.

Nel comunicato in esame si afferma che la Direzione Generale per l'Unione Europea del MAECI rilascia le autorizzazioni di esportazione, in coordinamento con il Dipartimento di Protezione Civile<sup>113</sup>. Il **rilascio delle autorizzazioni** avviene entro 5 giorni lavorativi<sup>114</sup> dalla ricezione della richiesta via PEC, ove ricorrano i necessari presupposti elencati all'art. 3, comma 3, del citato Regolamento (UE) n. 2020/568. Nel caso in cui i dispositivi di protezione si trovino in uno Stato membro dell'UE diverso dall'Italia, dovrà essere previamente acquisito dall'Amministrazione nazionale competente il nulla osta dello Stato membro, che potrà essere accordato o negato entro 10 giorni lavorativi dalla richiesta<sup>115</sup>. Infine, qualora si tratti di esportazione di prodotti per questioni umanitarie, la procedura autorizzativa sarà conclusa in due giorni lavorativi.

Il Reg. (UE) n. 2020/568 stabilisce che gli Stati membri notificano immediatamente, per via elettronica, le autorizzazioni rilasciate e le richieste respinte alla Commissione, che rende pubbliche tali informazioni sulle autorizzazioni concesse e sulle domande respinte, tenendo debitamente conto della riservatezza dei dati presentati<sup>116</sup>.

Per quanto attiene agli **aspetti e alle procedure doganali** correlati alla disciplina in esame, è utile evidenziare preliminarmente che, con il comunicato TAR n. 2020-022 (n. prot. 126402 del 24 aprile 2020), l'Agenzia Dogane e Monopoli (Ufficio Tariffa e Classificazione della Direzione Dogane) ha illustrato sinteticamente le principali novità introdotte dal Reg. (UE) n. 2020/568<sup>117</sup>, facendo rinvio agli aggiornamenti inseriti dai

<sup>113</sup> È utile osservare che, nelle FAQ pubblicate il 29 aprile scorso, la Commissione europea ha chiarito che il Reg. n. 2020/568 non prevede la possibilità che un'autorizzazione all'esportazione possa essere rilasciata mediante tacita approvazione, come nel caso in cui, ad es., l'Autorità competente non emetta entro i termini previsti dal Regolamento stesso una decisione in merito a una domanda di autorizzazione all'esportazione.

<sup>114</sup> L'art. 3, par. 2, del Reg. n. 2020/568 stabilisce che *"in circostanze eccezionali e per motivi debitamente giustificati tale termine può essere prorogato di cinque giorni lavorativi"*.

<sup>115</sup> Al riguardo, l'art. 3, par. 1, del Reg. n. 2020/568 precisa che lo Stato membro consultato comunica, entro il predetto termine di dieci giorni lavorativi, eventuali obiezioni alla concessione dell'autorizzazione, *"le quali vincolano lo Stato membro in cui è stata presentata la domanda"*.

<sup>116</sup> La rassegna delle autorizzazioni concesse e delle domande di autorizzazione respinte nel periodo dal 26 aprile al 10 maggio 2020, notificate dagli Stati membri ai sensi dell'art. 4 del Reg. 2020/568, è stata pubblicata l'11 maggio scorso sul [sito web della DG Trade](#) della Commissione europea.

<sup>117</sup> Per completezza, è utile ricordare che, con riferimento al precedente Regolamento (UE) n. 2020/402, l'Agenzia Dogane e Monopoli aveva diramato:

Servizi della Commissione europea al *data base* della TARIC in relazione ai **codici da utilizzare per la corretta compilazione della casella 44** della dichiarazione doganale (DAU)<sup>118</sup>:

- C086 “*Autorizzazione d’esportazione - Dispositivi di protezione Regolamento (UE) 2020/568*”;
- Y974 “*Regime doganale diverso dall’esportazione*”;
- Y975 “*Merci che non rientrano nell’ambito di applicazione del Regolamento (UE) 2020/568*”.

Nell’ambito del citato comunicato TAR n. 2020-022, è anche fatto presente che l’autorizzazione all’esportazione per i prodotti individuati nell’allegato I del Reg. (UE) n. 2020/568 è limitata alle merci unionali, e deve essere presentata con la dichiarazione doganale, al più tardi all’atto dello svincolo per l’esportazione delle merci; tale autorizzazione non è, invece, richiesta per le merci non unionali.

Al riguardo, merita evidenziare che il regime autorizzativo previsto dal Reg. (UE) n. 2020/568 si applica, di regola, alle **merci unionali in uscita dal territorio doganale dell’Unione**, quando sono **sottoposte alle procedure doganali di esportazione**<sup>119</sup>.

Per effetto dell’esplicito rinvio alle disposizioni dell’art. 269, par. 2, del CDU<sup>120</sup>, sono escluse dall’ambito di applicazione del regime autorizzativo in esame le seguenti operazioni, aventi ad oggetto:

- le comunicazioni di carattere informativo relative alla Tariffa (cc.dd. comunicati TAR) n. 2020-013 del 16 marzo 2020, n. 2020-014 del 17 marzo 2020 e n. 2020-015 del 23 marzo 2020;
- il comunicato n. 92645, del 19 marzo 2020, con il quale la Direzione Dogane dell’Agenzia Dogane e Monopoli aveva reso noti, tra l’altro, i codici da utilizzare per la corretta compilazione della casella 44 del DAU;
- la Determinazione del Direttore dell’Agenzia Dogane e Monopoli n. 101288, del 27 marzo 2020, relativa alle procedure doganali correlati al regime autorizzativo in esame;
- la nota del Direttore dell’Agenzia Dogane e Monopoli n. 100479 del 27 marzo 2020, con la quale sono stati illustrati i principali contenuti della predetta Determinazione direttoriale.

<sup>118</sup> È utile ricordare che nella casella 44 del DAU vanno riportate le codifiche corrispondenti ai documenti da allegare alla dichiarazione previsti dalla normativa doganale e da altre regolamentazioni specifiche eventualmente applicabili.

<sup>119</sup> La definizione di “esportazione di merci unionali” prevista dall’art. 269 del CDU è espressamente richiamata dall’art. 1, punto 1), del Reg. 2020/568. In questi termini, v. anche le FAQ pubblicate dalla Commissione europea il 29 aprile scorso (par. 5a).

È utile ricordare che, con riferimento alle disposizioni del precedente Reg. (UE) n. 2020/402, la Determinazione del Direttore dell’Agenzia Dogane e Monopoli n. 101288 del 27 marzo 2020 aveva precisato, al punto c), che l’autorizzazione in esame non è richiesta per i regimi diversi dall’esportazione; in altre parole, il regime autorizzativo in esame non si applica al di fuori del regime dell’esportazione.

<sup>120</sup> Cfr.: art. 2, par. 1, nota 1, del CDU.

- a) merci vincolate al regime di perfezionamento passivo;
- b) merci uscite dal territorio doganale dell'Unione dopo essere state vincolate al regime di uso finale;
- c) merci fornite, esenti da IVA o da accise, come approvvigionamento di aeromobili o navi, indipendentemente dalla destinazione dell'aeromobile o della nave, per cui è necessaria una prova di tale approvvigionamento;
- d) merci vincolate al regime di transito interno;
- e) merci che circolano temporaneamente fuori dal territorio doganale dell'Unione conformemente all'articolo 155.

Nell'ambito delle FAQ pubblicate dalla Commissione il 29 aprile scorso, sono prese in considerazione specifiche operazioni doganali al fine di chiarire in quali di questi casi si richieda, o meno, il preventivo rilascio di un'autorizzazione di esportazione. Il riferimento è, in particolare, a:

- le riesportazioni da deposito doganale;
- le esportazioni di DPI spediti per posta o contenuti nei bagagli;
- le esportazioni per scopi non commerciali;
- gli approvvigionamenti di navi e aeromobili.

Per quanto riguarda le **riesportazioni da deposito doganale**, nelle FAQ si afferma che tale autorizzazione non è richiesta in quanto trattasi di merce non unionale<sup>121</sup>; per la medesima motivazione, l'autorizzazione non è richiesta neanche per le merci in custodia temporanea<sup>122</sup> o da riesportare<sup>123</sup>.

<sup>121</sup> Ai sensi dell'art. 240, par. 1, del CDU, solo le merci non unionali possono essere introdotte nei depositi doganali, mentre il Reg. n. 2020/568 si applica solo alle esportazioni, per le quali occorre che la merce sia unionale.

<sup>122</sup> Al punto 5, lett. f, delle menzionate FAQ, la Commissione ha chiarito che la situazione in cui si trovano le merci in custodia temporanea è simile a quella delle merci in un deposito doganale: ed invero, ai sensi dell'art. 144 del CDU, "*le merci non unionali sono in custodia temporanea dal momento in cui sono presentate in dogana*", mentre, ai sensi dell'art. 149 del CDU, "*le merci non unionali in custodia temporanea sono vincolate a un regime doganale o riesportate entro 90 giorni*". Nel rilevare che le merci in questione non possono essere vincolate al regime di esportazione, poiché tale procedura è applicabile solo alle merci dell'Unione, la Commissione ha concluso che non è, pertanto, richiesta un'autorizzazione all'esportazione per le merci collocate in custodia temporanea.

<sup>123</sup> Al punto 5, lett. d, delle menzionate FAQ, la Commissione ribadisce che il Reg. n. 2020/568 si applica alle esportazioni di merci dell'Unione, non alle riesportazioni di merci non unionali. Al riguardo, è utile

L'autorizzazione è invece richiesta per i dispositivi di protezione individuale esportati mediante **spedizione postale**<sup>124</sup>. Anche per quanto riguarda i dispositivi contenuti nei **bagagli dei passeggeri**, l'autorizzazione di esportazione è richiesta, a meno che non risulti evidente, per la tipologia e la quantità dei prodotti, che i dispositivi contenuti nei bagagli siano destinati esclusivamente ad un uso personale del passeggero e dei suoi accompagnatori<sup>125</sup>.

Anche per quanto attiene ai dispositivi di protezione individuale esportati per **scopi non commerciali**, di regola è richiesta l'autorizzazione di esportazione. Al riguardo, si osserva tuttavia che è comunque riconosciuto all'Autorità competente un margine di discrezionalità nella valutazione in base alle circostanze di cui all'art. 3, punto 3, del Reg. n. 2020/568, ai fini del rilascio dell'autorizzazione; sul punto, a titolo esemplificativo, nelle FAQ pubblicate dalla Commissione europea si afferma che, in tali circostanze, rientrano anche le merci esportate dal Ministero della Difesa al fine di equipaggiare le proprie Forze armate operanti fuori dalla UE<sup>126</sup>.

È il caso di rilevare, infine, che nelle più volte menzionate FAQ della Commissione è espressamente affermato che non deve essere richiesta un'autorizzazione di

---

ricordare che, ai sensi dell'art. 5, par. 23, del CDU, le merci dell'Unione sono: a) merci interamente ottenute nel territorio doganale dell'Unione e che non comprendono merci importate da paesi o territori al di fuori del territorio doganale dell'Unione; b) merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione da paesi o territori al di fuori di tale territorio e immesse in libera pratica; c) merci ottenute o prodotte nel territorio doganale dell'Unione, esclusivamente dalle merci di cui alla lettera b) o dalle merci di cui alle lettere a) e b).

Secondo la Commissione, risulta, pertanto, decisivo se le merci originarie di Paesi terzi siano state immesse in libera pratica nel territorio doganale dell'Unione prima di essere nuovamente esportate in un paese terzo, o meno: se sono stati immessi in libera pratica, sono considerati beni dell'Unione e quindi soggetti all'autorizzazione all'esportazione ex Reg. n. 2020/568; viceversa, se non sono stati immessi in libera pratica, sono considerati merci non unionali (cfr.: art. 5, par. 24, del CDU) e la loro riesportazione non è soggetta ad autorizzazione all'esportazione.

<sup>124</sup> Cfr.: punto 5, lett. h, delle FAQ pubblicate dalla Commissione.

<sup>125</sup> Cfr.: punto 5, lett. h, delle FAQ pubblicate dalla Commissione.

<sup>126</sup> L'applicazione del Regolamento n. 2020/568 all'esportazione di beni non commerciali trova fondamento nelle disposizioni integrative del Codice doganale dell'Unione, di cui al Reg. (UE) n. 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015 (c.d. Regolamento delegato, RD), e, in particolare, nel combinato disposto dell'art. 137, RD, che stabilisce il principio secondo cui, per le merci di natura non commerciale, la dichiarazione di esportazione può essere fatta oralmente, e dell'art. 142 (c), RD, in base al quale tale principio non si applica alle merci soggette a un divieto o una restrizione. Come chiarito nelle FAQ della Commissione, pertanto, un'autorizzazione è richiesta quando viene presentata una dichiarazione di esportazione scritta; tuttavia, nell'ambito delle circostanze elencate all'art. 3, par. 3, del Regolamento n. 2020/568, che possono giustificare la concessione di un'autorizzazione di esportazione, sono effettivamente comprese, tra le altre, anche le operazioni militari: la decisione relativa al rilascio di un'autorizzazione all'esportazione nelle situazioni elencate è lasciata, come detto, alla discrezione degli Stati membri.

esportazione per portare **a bordo di navi o aeromobili** i dispositivi di protezione destinati all'utilizzo esclusivamente del personale o dei passeggeri<sup>127</sup>.

#### 4. Misure di politica commerciale comune: conseguenze dell'epidemia di COVID-19 sulle inchieste *antidumping* e antisovvenzioni

Con l'[avviso](#) pubblicato il 16 marzo scorso<sup>128</sup>, la Commissione europea ha fornito alcune indicazioni in merito alle **conseguenze** che le **misure di sicurezza predisposte per contrastare la diffusione dell'epidemia di COVID-19** possono avere **sulle inchieste di difesa commerciale** (in particolare, sulle inchieste *antidumping* e antisovvenzioni).

Al riguardo, è utile ricordare preliminarmente che i dazi *antidumping* e antisovvenzioni sono misure di difesa commerciale applicate dagli Stati principalmente al fine di proteggere i settori produttivi nazionali da pratiche commerciali ritenute scorrette.

Come illustrato nella [Guida doganale Assonime](#)<sup>129</sup>, il **dazio *antidumping*** è volto a contrastare prassi concorrenziali ritenute sleali mediante l'applicazione di un onere economico aggiuntivo all'atto dell'importazione: tale onere è destinato ad attenuare, o elidere, il vantaggio ritenuto illegittimo. Ed invero, il dazio *antidumping* tende a colpire una pratica commerciale – il cosiddetto *dumping* – che consiste in un sistema di prezzi fissato da un Paese terzo in modo da sostenere le proprie esportazioni: in generale, un prodotto è considerato oggetto di *dumping* se è venduto sul mercato d'importazione ad un prezzo che risulta essere inferiore rispetto a quello ordinariamente praticato sul

<sup>127</sup> Al riguardo, la Commissione chiarisce che le forniture per navi, così come quelle per aeromobili, sono beni e attrezzature che possono essere utilizzati a bordo dall'equipaggio e non per l'esportazione (cfr.: punto 5, lettere b e i, delle menzionate FAQ). Sul punto, è utile ricordare che, ai sensi dell'art. 269, par. 2, lett. c), del CDU, la procedura di esportazione non si applica alle merci fornite come approvvigionamento di aeromobili o navi. Con specifico riferimento alle navi, quelle che escono dai porti dell'Unione sono considerate in uscita dall'Unione (anche se, in base al diritto marittimo, si tratta di un viaggio tra due porti dell'Unione): pertanto, i dispositivi di protezione individuale a bordo sono soggetti a formalità di esportazione, anche se non sono sottoposti formalmente alla procedura di esportazione. A norma della direttiva 92/29/CEE del Consiglio, del 31 marzo 1992, relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per migliorare le cure mediche a bordo delle navi, queste devono disporre di farmacie di bordo: pertanto, dovrebbero essere autorizzate a lasciare i porti dell'Unione muniti di equipaggiamento protettivo e medicinali per le farmacie di bordo che riforniscono gli equipaggi della loro nave. In conclusione, questo tipo specifico di "forniture navali" è esentato dalle restrizioni all'esportazione di dispositivi di protezione individuale previste dal Reg. n. 2020/568 (cfr.: punto 5, lett. b, delle menzionate FAQ).

<sup>128</sup> Cfr.: Avviso sulle conseguenze dell'epidemia di COVID-19 sulle inchieste *antidumping* e antisovvenzioni (2020/C 86/06), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. C86 del 16 marzo 2020.

<sup>129</sup> Cfr.: Guida doganale Assonime, par. 2.2.

mercato d'origine, e se tale ribasso di prezzo può causare (o minacciare di causare) un grave danno all'industria del Paese d'importazione.

Le misure *antidumping* assumono notevole rilevanza nell'ambito del commercio internazionale e formano oggetto di un'apposita disciplina in ambito WTO, che ne regola i presupposti e le modalità di applicazione<sup>130</sup>. Tale disciplina è volta principalmente a definire le situazioni che legittimano l'applicazione del dazio *antidumping* e, in definitiva, a evitare che il ricorso arbitrario a questo strumento di difesa tariffaria possa dar luogo alla creazione di barriere protezionistiche tra i Paesi (o le aree geografiche) interessati.

Il **dazio antisovvenzioni** è, invece, previsto al fine di proteggere il mercato dal pregiudizio derivante da importazioni a basso prezzo di beni provenienti da Paesi terzi, la cui produzione è stata oggetto di aiuti e sovvenzioni da parte dello Stato estero. A tal fine può essere imposto un dazio, volto a compensare la sovvenzione concessa: il livello di tale dazio ammonta all'entità del sussidio beneficiato dalle imprese, espresso in percentuale rispetto al prezzo di esportazione<sup>131</sup>.

È da evidenziare che i dazi *antidumping* e i dazi antisovvenzioni rientrano tra le **misure di politica commerciale comune dell'Unione**. Come illustrato nella [relazione annuale](#) della Commissione recentemente pubblicata<sup>132</sup>, tali misure contribuiscono efficacemente a ristabilire condizioni di parità sul mercato dell'UE: *“di fatto, l'istituzione di dazi antidumping e antisovvenzioni ha diminuito le importazioni pregiudizievoli sleali mediamente dell'80 per cento”* e, nel contempo, ha *“anche contribuito a un ampliamento delle fonti di approvvigionamento necessarie per gli utilizzatori e gli importatori dell'UE, ossia a un maggior numero di importazioni regolari da altri Paesi, oltre che a un aumento della produzione interna dell'UE”*.

<sup>130</sup> Cfr.: art. VI, GATT ed il relativo Accordo di applicazione (cosiddetto Accordo antidumping) del 1994. La disciplina WTO in materia antidumping è ora trasposta nell'ordinamento unionale con il Regolamento (UE) n. 2016/1036, dell'8 giugno 2016. Il Regolamento contiene norme riguardanti il calcolo del dumping, la procedura relativa all'apertura e allo svolgimento successivo delle inchieste, all'istituzione di misure provvisorie e definitive, nonché alla durata e al riesame delle misure antidumping.

<sup>131</sup> Nel Regolamento (UE) n. 2016/1037, dell'8 giugno 2016, è riportata la disciplina relativa alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da Paesi non membri dell'Unione europea.

<sup>132</sup> Cfr.: Trentottesima relazione annuale della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle attività antidumping, antisovvenzioni e di salvaguardia dell'UE e sull'utilizzo degli strumenti di difesa commerciale da parte di paesi terzi nei confronti dell'UE nel 2019 (COM(2020) 164 def., del 30 aprile 2020).



Con il predetto avviso, pubblicato il 16 marzo scorso, la Commissione ha, in sostanza, confermato che le attività di inchiesta volte a raccogliere i dati e le informazioni necessari per determinare l'esistenza, il grado e l'effetto delle presunte pratiche di *dumping*, o di un'asserita sovvenzione, proseguono seppure nei limiti e con gli adattamenti imposti dall'emergenza epidemiologica in corso<sup>133</sup>.

Come evidenziato nell'avviso in esame, le misure di sicurezza volte a limitare la diffusione dell'epidemia da COVID-19 – che, come detto, ha inizialmente colpito soprattutto la Cina, diffondendosi poi velocemente in molte altre regioni del mondo – hanno un'incidenza sulle parti coinvolte nelle predette inchieste di difesa commerciale, stabilite in zone colpite dal virus o che intrattengono stretti legami con tali zone, principalmente per quanto attiene a:

- 1) le verifiche *in loco* e
- 2) i termini entro i quali le parti interessate devono rispondere alle richieste di informazioni della Commissione.

Sotto il primo profilo, relativo alle **verifiche *in loco***, giova ricordare che la normativa unionale di riferimento<sup>134</sup> stabilisce che *“la Commissione, se lo ritiene necessario, effettua visite per esaminare la documentazione contabile di importatori, esportatori, operatori commerciali, agenti, produttori, associazioni e organizzazioni di categoria, e per verificare le informazioni comunicate”*.

A seguito dell'epidemia di COVID-19, la Commissione europea ha deciso di sospendere tutti i viaggi non indispensabili nelle zone colpite e di rinviare tutte le riunioni presenziali con visitatori provenienti da tali zone. Qualora le restrizioni di viaggio o le altre misure di sicurezza adottate impediscano di verificare *in loco* le informazioni fornite dai produttori-esportatori stabiliti nelle zone colpite da COVID-19, la Commissione si adopererà per **esaminare le informazioni adeguatamente presentate dalle parti e per effettuare un controllo incrociato** di tali informazioni **con altre informazioni eventualmente disponibili**. Se, ciò nonostante, la Commissione non dovesse ritenere sufficientemente accurate o complete le

<sup>133</sup> Per completezza di documentazione, si segnala che la DG Trade della Commissione europea ha pubblicato, il 13 maggio scorso, i [dati statistici relativi al primo trimestre del 2020](#) per quanto riguarda le misure di difesa commerciale dell'Unione europea (attività *antidumping*, antisovvenzioni e di salvaguardia). Secondo tali dati, che confluiranno nella relazione annuale che la Commissione presenterà al Parlamento europeo entro la fine del 2020, **al 31 marzo 2020 erano in corso 54 inchieste**.

<sup>134</sup> Cfr.: art. 16, Reg. (UE) n. 2016/1036 e art. 26, Reg. (UE) n. 2016/1037.

informazioni trasmesse, le sue conclusioni saranno basate solo su dati verificati o emersi dall'inchiesta.

A tal fine, per formulare le sue conclusioni in relazione alle importazioni oggetto dell'inchiesta, la Commissione informa che formeranno oggetto di attento esame, tra l'altro, le seguenti informazioni:

- la denuncia e le informazioni verificate in essa contenute, presentate a nome dell'industria dell'Unione<sup>135</sup>;
- le informazioni presentate da altre parti interessate, in particolare i produttori esportatori, che possono essere adeguatamente verificate dai servizi della Commissione di Bruxelles<sup>136</sup>.

Con specifico riferimento a quest'ultima tipologia di informazioni, la Commissione sottolinea la necessità che le parti interessate assicurino la massima collaborazione, in particolare fornendo informazioni sufficientemente dettagliate che possano essere sottoposte a controllo incrociato con fonti indipendenti e verificabili e che siano pienamente e adeguatamente certificate<sup>137</sup>.

Se le parti interessate non possono fornire le informazioni necessarie, la Commissione formulerà le proprie conclusioni in base ai dati disponibili<sup>138</sup>; in tale contesto, sarà prestata particolare attenzione affinché siano rispettati il principio della trasparenza e i diritti della difesa.

Con riferimento alle **conseguenze** che la **situazione emergenziale** in corso può produrre **sul rispetto dei termini procedurali** stabiliti dalla normativa di riferimento, la Commissione osserva che i produttori esportatori e le altre parti stabilite nelle zone colpite da COVID-19 possono essere assoggettati a misure di sicurezza che impediscano loro di esercitare attività commerciali per periodi di tempo prolungati, o

<sup>135</sup> Cfr.: art. 5, Reg. (UE) n. 2016/1036 e art. 10, Reg. (UE) n. 2016/1037.

<sup>136</sup> Cfr.: art. 6, par. 2, Reg. (UE) n. 2016/1036 e art. 11, par. 2, Reg. (UE) n. 2016/1037.

<sup>137</sup> Per quanto riguarda le risposte ai questionari fornite dai produttori esportatori soggetti alla particolare metodologia di cui all'art.2, par. 6-bis, Reg. (UE) n. 2016/1036, la Commissione chiede ai produttori esportatori di prestare particolare attenzione onde ottemperare alle istruzioni generali del questionario, in particolare a quanto previsto al punto (1): *“Per consentire di verificare la risposta e di metterla in relazione con la documentazione contabile e di gestione, presentare tutti i fogli di lavoro (in genere file Excel e/o altre estrazioni di dati dalle banche dati della società) utilizzati per preparare i dati per il presente questionario unitamente alla risposta al medesimo e fornire una spiegazione dettagliata del modo in cui i fogli di lavoro sono stati compilati e delle modalità di riconciliazione delle cifre e dei dati nei fogli di lavoro con le cifre e i dati presentati nel questionario e nelle tabelle allegate”*.

<sup>138</sup> Cfr.: art. 18, Reg. (UE) n. 2016/1036 e art. 28, Reg. (UE) n. 2016/1037.

che ne limitino la possibilità di esercitarla. Ciò potrebbe avere un’incidenza sulla capacità delle parti di rispettare i termini previsti per compilare i questionari e per rispondere ad altre richieste di informazioni avanzate nel corso delle inchieste di difesa commerciale<sup>139</sup>.

Con specifico riferimento ai termini per la compilazione dei questionari, sono stabilite ulteriori disposizioni relative alla presentazione di informazioni e al calendario dell’inchiesta<sup>140</sup>. Al riguardo, nell’avviso è evidenziato che, *“poiché l’epidemia di COVID-19 è un evento imprevisto che costituisce un caso di forza maggiore tale da poter impedire agli operatori economici interessati di rispettare i pertinenti termini per la presentazione delle informazioni”*, la Commissione riconosce che *“può essere concessa una **proroga di sette giorni**”*<sup>141</sup>. A tal fine, le parti richiedenti devono spiegare dettagliatamente in che modo le misure connesse alla COVID-19 influiscono sulla loro capacità di fornire le informazioni richieste.

Per quanto riguarda gli operatori economici stabiliti in regioni particolarmente colpite dall’epidemia di COVID-19, che possono essere assoggettati a rilevanti misure di sicurezza supplementari (quali periodi di quarantena e/o chiusure obbligatorie degli stabilimenti, che impediscono loro di ottemperare alle richieste della Commissione), la Commissione precisa che, in tali casi eccezionali, può essere concessa in via straordinaria una **proroga della scadenza oltre il periodo di sette giorni**. La parte richiedente deve debitamente documentare il modo in cui le rilevanti misure di sicurezza supplementari incidono sulla sua capacità di fornire le informazioni specifiche richieste. In tali situazioni eccezionali, le parti richiedenti dovrebbero anche indicare in che modo il tempo supplementare concesso consentirebbe loro di preparare una risposta significativa al questionario della Commissione o ad altre richieste di informazioni. La Commissione deciderà quindi, caso per caso, se accordare tale ulteriore proroga.

La Commissione si riserva, peraltro, di respingere le richieste di proroga o di abbreviare il termine concesso, nel caso in cui la conclusione tempestiva dell’inchiesta rischi di essere compromessa da tali proroghe più lunghe per causa di forza maggiore o da tali misure di sicurezza supplementari.

<sup>139</sup> Cfr.: art. 6, par. 2, Reg. (UE) n. 2016/1036 e art. 11, par. 2, Reg. (UE) n. 2016/1037.

<sup>140</sup> Cfr.: Sezioni da 5 a 9 degli avvisi di apertura dei procedimenti *antidumping* e *antisovvenzioni*.

<sup>141</sup> In particolare, nella Sezione 9 degli avvisi di apertura dei procedimenti *antidumping* e *antisovvenzioni* è prevista la possibilità di concedere una proroga di sette giorni in circostanze eccezionali.

In merito allo **svolgimento delle inchieste interessate** e al relativo **processo decisionale**, infine, la Commissione afferma che l'approccio descritto nell'avviso in esame, per quanto riguarda le visite di verifica e la proroga dei termini, si applicherà fino a quando i viaggi nelle zone colpite da COVID-19 non saranno considerati sicuri, o fino a quando non saranno più applicabili misure restrittive di prevenzione alle parti stabilite in tali zone o, altrimenti, oggetto delle misure connesse all'epidemia di COVID-19.

Gli sviluppi della situazione saranno attentamente monitorati dalla Commissione; tuttavia, le parti interessate sono invitate a informare la Commissione in merito a qualsiasi modifica che possa migliorare il processo di verifica e la presentazione di informazioni. Se, nel corso di un'inchiesta, i viaggi in determinate zone colpite da COVID-19 non saranno più considerati a rischio, il personale della Commissione tornerà a effettuare le visite di verifica, a condizione che ciò sia ancora fattibile in considerazione dei termini applicabili alle inchieste.

Nel caso in cui, al termine di un'inchiesta, siano state istituite misure definitive sulla base dei dati disponibili, la Commissione si riserva di avviare d'ufficio un riesame, non appena i viaggi in determinate zone in cui i produttori esportatori sono stabiliti non saranno più considerati a rischio<sup>142</sup>.

#### **4. Considerazioni conclusive**

L'emergenza COVID-19 ha generato in poche settimane uno *shock* nelle dinamiche dell'economia e del commercio mondiale che non trova precedenti nelle grandi crisi dell'ultimo secolo.

Le misure di contenimento attuate per impedire la diffusione del contagio hanno prodotto inevitabilmente una forte contrazione dell'attività economica e produttiva, nonché degli scambi commerciali internazionali, che si è rapidamente propagata su scala globale.

Peraltro, le caratteristiche della situazione emergenziale che stiamo attraversando ne rendono estremamente incerta e difficilmente prevedibile l'evoluzione, la portata degli effetti e la relativa durata.

---

<sup>142</sup> Cfr.: art. 11, par. 3, Reg. (UE) n. 2016/1036 e art. 19, par. 1, Reg. (UE) n. 2016/1037.

Questa situazione senza precedenti, venutasi a creare nell'arco di poche settimane, non sembra destinata a risolversi altrettanto rapidamente. Le incognite legate alla ripresa e al rilancio dei settori produttivi colpiti dalla crisi pongono nuove sfide alle imprese, sollecitate a confrontarsi, tra l'altro, con uno scenario normativo in continua – e non sempre ordinata – evoluzione e trasformazione e a gestire le criticità che si manifestano nella catena di approvvigionamento a livello globale.

Come evidenziato nel corso della presente circolare, la crisi in atto conferma la centralità del commercio internazionale e delle regole che ne disciplinano gli aspetti doganali come fattore imprescindibile per la competitività delle imprese italiane su scala globale.

Nell'attuale contesto critico, Assonime orienterà la sua azione non solo a dare impulso all'informazione e formazione delle imprese, ma anche a rafforzare la propria presenza propositiva e costruttiva nelle sedi istituzionali per affrontare le tematiche doganali e del commercio internazionale sulle quali la pandemia ha e continuerà ad avere un sensibile impatto.

Il Direttore Generale

**Micossi**