Nota di Aggiornamento

CONFINDUSTRIA

Chiarimenti sulle procedure di svincolo diretto per l'importazione di DPI e altri dispositivi mobili per la lotta al Covid-19

Aprile 2019

Lo svincolo diretto dei DPI importati, senza segnalazione per eventuale requisizione da parte della protezione civile, è riservato ai soggetti autorizzati su base di autocertificazione resa da "*persona autorizzata dall'effettivo destinatario della merce*".

La procedura è stata oggetto di modifiche che rendevano necessario un chiarimento da parte di ADM per assicurare una interpretazione univoca delle tre comunicazioni riportate nel sito ADM: le "istruzioni" del 28 marzo e le successive "Determinazioni Direttoriali", n. 102131 del 30 marzo e n. 102121 del 31 marzo.

Tale chiarimento è giunto e conferma in toto la lettura di Confindustria. Di seguito la ratio sulla cui base è stato richiesto ed ottenuto.

Istruzioni 28 marzo	**Direttoriale 102131, 30 marzo**	**Direttoriale 102121, 31 marzo**
L'art. 2 dell'ordinanza commissariale n.6/2020 prevede una specifica procedura per ***lo sdoganamento diretto e ultrarapido di DPI*** *qualora questi dispositivi siano destinati a determinati soggetti individuati in:* *a) Regioni e Province autonome* *b) Enti locali* *c) Pubbliche amministrazioni ed Enti pubblici cosi come indicati nell'art 1 comma 2 D.lgs 165/2001* *d) Strutture ospedaliere pubbliche ovvero accreditate e/o inserite nella rete regionale dell'emergenza* *e)* ***Soggetti che esercitano servizi essenziali e di pubblica utilità e/o di interesse pubblico cosi come previsti dal DPCM 22 marzo 2020 - pdf, modificato dal DPCM 25 marzo 2020 e meglio descritti ed individuati negli allegati ai predetti decreti***	*E' effettuata con la procedura dello sdoganamento con svincolo diretto, di cui all'articolo 2 dell'ordinanza 6/2020 citata in premessa, l'importazione di merci necessarie a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 qualora i* ***Dispositivi di protezione individuale (DPI), tra cui quelli indicati nella circolare del Ministero della Salute prot. 4373 del 12 febbraio 2020, nonché i beni mobili di qualsiasi genere,*** *siano destinati ai seguenti soggetti:* *a) Regioni e Province autonome;* *b) Enti territoriali locali;* *c) Pubbliche amministrazioni di cui all'art 1, comma 2, del D.lgs 165/2001;* *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 cosi come individuati dal DPCM 11 marzo 2020, dal DPCM 22 marzo 2020 e dal DM 25 marzo 2020.***	*Con il punto 1 della determinazione (direttoriale prot.102131 del 30 marzo) è stato stabilito che viene effettuata, con la procedura dello sdoganamento con svincolo diretto di cui all'articolo 2 dell'ordinanza n.6/2020, l'importazione di merci necessarie a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, qualora i* ***Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) nonché i beni mobili di qualsiasi genere****, siano destinati ai seguenti soggetti:* *a) Regioni e Province autonome;* *b) Enti territoriali locali;* *c) Pubbliche amministrazioni di cui all'art 1, comma 2, del D.lgs 165/2001;* *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 cosi come individuati dal DPCM 11 marzo 2020, dal DPCM 22 marzo 2020 e dal DM 25 marzo 2020.***

La Direttoriale del 30.03 riprende e sistematizza le "*Istruzioni*" attuando alcune modifiche tra cui:

i) l'inclusione nel campo di applicazione, insieme ai DPI, dei "*beni mobili di qualsiasi genere*" (*non-DPI utili a contrastare l'emergenza sanitaria*);

ii) alla lettera e) viene aggiunto il riferimento al DPCM 11.03.20 ed eliminato il riferimento all'allegato 1 al DPCM 22.03.20 modificato dal DM 25.03.20.

La modifica più rilevante appariva quest'ultima, con la quale sembrava venir meno il collegamento ai codici ATECO dell'allegato per stabilire i soggetti autorizzati allo svincolo diretto dei DPI (ora anche altri beni non-DPI mobili) importati, come portava a ritenere l'interpretazione ragionevolmente estensiva delle "Istruzioni" di cui alla nostra nota del 30 marzo, che appariva, tuttavia, ancora fondata su basi formali e sostanziali nonostante le modifiche.

Il DPCM tratta separatamente le *attività produttive* non sospese e i *servizi di pubblica utilità/servizi essenziali*. Tuttavia, questa distinzione non appare utile ad escludere le attività produttive non sospese dell'allegato dal novero dei soggetti autorizzati allo svincolo diretto. Nel DPCM (art. 1, lett. e)) i *servizi essenziali* vengono individuati attraverso il rimando alla Legge 146/1990.[1] I *servizi di pubblica utilità e di interesse pubblico* non sono definiti puntualmente dai DPCM se non attraverso la lettera ed i rispettivi allegati.

In tal senso appare opportuno che ADM abbia richiamato anche il DPCM 11 marzo riguardante le attività di commercio. Altrettanto coerentemente, le FAQ pubblicate nel sito ADM, anche prima della nostra sollecitazione, già chiarivano come una serie di attività economiche (farmacie, aziende sanitarie, professioni legali e contabili, riparazioni di elettrodomestici, commercio all'ingrosso di prodotti farmaceutici, trasporti marittimi) fossero autorizzate allo svincolo diretto. Tuttavia, indurre che tale beneficio fosse automaticamente esteso a tutti gli ATECO dell'allegato poteva non essere immediato.

In taluni casi esse lo erano in quanto "*attività prevista dal codice ATECO X incluso nei servizi di pubblica utilità dall'allegato al DPCM*" (es. FAQ su riparazioni di elettrodomestici, ex allegato 1 DPCM). Tale attività è dunque consentita senza che né il testo DPCM né l'allegato forniscano gli elementi per individuare un suo carattere distintivo "di pubblica utilità", concetto che resta opportunamente sottointeso, essendo il codice ATECO corrispondente.

[1] L'art. 1, lett. e), DPCM 22.03 definisce i servizi pubblici essenziali con riferimento alla legge 146/1990 che, a sua volta, all'art. 1, par.1, specifica: "*[…] sono considerati* ***servizi pubblici essenziali****, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione*". Nel paragrafo 2, sono dettagliati come segue: *"a) per quanto concerne la tutela della* ***vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico****; la sanità; l'igiene pubblica; la protezione civile; la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali, tossici e nocivi; le dogane, limitatamente al controllo su animali e merci deperibili; l'approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità, nonché la gestione e la manutenzione dei relativi impianti, limitatamente a quanto attiene alla sicurezza degli stessi; l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione; i servizi di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali; b) per quanto concerne la tutela della* ***libertà di circolazione****; trasporti pubblici urbani ed extraurbani autoferrotranviari, ferroviari, aerei, aeroportuali e quelli marittimi limitatamente al collegamento con le isole; c) per quanto concerne* ***l'assistenza e la previdenza sociale****, nonché gli emolumenti retributivi o comunque quanto economicamente necessario al soddisfacimento delle necessità della vita attinenti a diritti della persona costituzionalmente garantiti; i servizi di erogazione dei relativi importi anche effettuati a mezzo del servizio bancario; d) per quanto riguarda* ***l'istruzione****; l'istruzione pubblica, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari, nonché lo svolgimento degli scrutini finali e degli esami, e l'istruzione universitaria, con particolare riferimento agli esami conclusivi dei cicli di istruzione; e) per quanto riguarda la* ***libertà di comunicazione****; le poste, le telecomunicazioni e l'informazione radiotelevisiva pubblica".*

In altri casi, in quanto "*inclusa nelle attività di pubblica utilità dall'art. 1 comma 1 lettera f) DPCM 22 marzo 2020 - pdf e successive modificazioni*" (es. farmacie). La lettera f) DPCM specifica che: "*è sempre consentita l'attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di farmaci, tecnologia sanitaria e dispositivi medico-chirurgici nonché di prodotti agricoli e alimentari. Resta altresì consentita ogni attività comunque funzionale a fronteggiare l'emergenza*. Anche in questo caso, la lettera del DPCM non indica, per le attività di cui tratta, alcuna connotazione specifica e distintiva di "pubblica utilità" ed il suo disposto appare identico a quello della lettera d), che riguarda le attività produttive dette "funzionali".

Per analogia, quindi, dovevano essere considerate di pubblica utilità ed autorizzate allo svincolo diretto tutte le attività elencate dall'allegato e quelle di cui alla lettera d) DPCM in quanto "*funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività di cui all'allegato 1, nonché dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali di cui alla lettera e*)"[2]

Secondo le nostre conclusioni, infatti, il disposto dell'ODPC n.6/2020 e le attività di cui al DPCM 22 marzo vanno considerate come un *unicum*, siano esse l'oggetto di rimandi ad altre disposizioni di legge, o elencate nell'allegato, o ritenute funzionali alle filiere produttive ed ai servizi essenziali. Ciò, in virtù del nesso imprescindibile fra queste attività economiche nel loro insieme, i servizi pubblici essenziali, quelli di pubblica utilità e/o di pubblico interesse.

Ancor più perché le disposizioni prese a riferimento dal DPCM (Legge n.146/1990) "descrivono" i servizi essenziali; il DPCM individua codici ATECO corrispondenti ad attività economiche. Al riguardo, né le ordinanze della PC né il DPCM forniscono linee guida per operare una eventuale selezione fra quelle che, tra queste ultime, sarebbero riconducibili in maniera distintiva a funzioni di pubblica utilità, o pubblico interesse. Se tale fosse stata l'intenzione, sarebbe stato necessario, per tale distinguo, un criterio configgente con la *ratio*, rinvenibile sia nelle ODPC che nel DPCM, volta a salvaguardare la continuità di tali attività come un insieme secondo una logica di filiera.

Da un'ottica più sostanziale, infine, l'autorizzazione allo svincolo diretto per le attività ricomprese nell'allegato 1 DPCM appariva, ed appare sempre più, coerente con l'accordo Industria-Sindacati alla base della decisione di non sospendere le attività industriali essenziali. Queste attività, infatti, possono essere svolte soltanto se le aziende sono in condizione di reperire i DPI necessari per gli addetti e soddisfare, quindi, uno dei requisiti fondamentali del protocollo di sicurezza anti-contagio.

Al fine di chiarire quanto sopra, abbiamo concordato con ADM la pubblicazione sul proprio sito istituzionale di alcune FAQ, qui di seguito riportate per praticità.

---

[2] "*Restano sempre consentite anche le attività che sono funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività di cui all'allegato 1, nonché dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali di cui alla lettera e), previa comunicazione al Prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, nella quale sono indicate specificamente le imprese e le amministrazioni beneficiarie dei prodotti e servizi attinenti alle attività consentite; il Prefetto può sospendere le predette attività qualora ritenga che non sussistano le condizioni di cui al periodo precedente. Fino all'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività, essa è legittimamente esercitata sulla base della comunicazione resa*."

FAQ pubblicate l'8 aprile sul sito ADM

Sono il proprietario un'azienda che opera sulla base dell'autorizzazione del Prefetto della provincia di Pescara nella quale è localizzata la mia attività. Posso beneficiare dello svincolo diretto per l'importazione di DPI ?

La lettera d) del DPCM 22 marzo prevede che sono garantite le "attività che sono funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività di cui all'allegato 1, nonché dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali di cui alla lettera e), previa comunicazione al Prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva". Pertanto le attività come la sua sono assimilate a quelle di pubblica utilità, in quanto ad esse strettamente collegate. Fino a quando sarà valida nei suoi confronti l'autorizzazione del Prefetto, la sua impresa è legittimamente esercitata ed autorizzata alla procedura di svincolo diretto.

Hanno diritto allo svincolo diretto soltanto gli esercenti di servizi pubblici essenziali, o anche tutte le attività di pubblica utilità previste nell'allegato 1 del DPCM 22 marzo modificato dal DM 25 marzo contenente i codici ATECO non sospesi e quelle previste negli altri provvedimenti governativi emergenziali?

L'Ordinanza del Commissario Straordinario n. 6/2020 prevede, tra gli altri, che abbiano diritto allo svincolo diretto i ***"soggetti che esercitano servizi pubblici essenziali"****. La normativa emergenziale adottata dalla presidenza del Consiglio dei Ministri ha inteso interpretare la qualificazione di servizio pubblico essenziale in senso lato e funzionale al contenimento dell'emergenza sanitaria. Nel DPCM 22 marzo 2020 difatti si legge che sono* ***garantite "le attivita'che sono funzionali ad assicurare la continuita' delle filiere delle attivita' di cui all'allegato 1, nonche' dei servizi di pubblica utilita' e dei servizi essenziali di cui alla lettera e)"****. Del resto detta interpretazione è costituzionalmente orientata e conforme, per quanto di competenza di ADM, al principio di buon andamento dell'azione amministrativa e di razionale e corretta organizzazione degli Uffici, atteso che appare pacifico che la PA, laddove una disposizione normativa disponga il funzionamento necessario di determinate attività per permettere al Paese di superare lo stato emergenziale, si debba adeguare al fine di dare l'assistenza amministrativa necessaria a dette attività per il loro corretto e proficuo esercizio. Pertanto* ***ADM, alla luce della predetta interpretazione, consente lo svincolo diretto a tutte le attività di cui al presente allegato e a tutti i servizi definiti di pubblica utilità dai provvedimenti emergenziali.***