

La circolare ADM n. 9/2024: le violazioni e i reati ostativi al rilascio dell'autorizzazione AEO

di Guido Calderaro, Paola Levato

Seminario di specializzazione

Sistema doganale e compliance

Scopri di più

La **circolare n. 9 dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli dello scorso 5.4.2024**, riguardante lo status di *Operatore Economico Autorizzato*, **abroga e sostituisce la [circolare n. 36/D/2007](#)** (e le sue successive modifiche e integrazioni) fornendo, **molti anni dopo il precedente documento di sintesi:**

- una **descrizione armonica e strutturata della normativa** a riguardo e;
- le indicazioni per garantire un'**uniformità procedurale** nei confronti di tutti gli operatori economici.

Il nuovo documento ribadisce che **l'autorizzazione in esame ha un ruolo chiave per l'ambito delle *Customs Decisions*** e, in generale, delle semplificazioni doganali, fungendo da "**lasciapassare**" per il rilascio delle altre autorizzazioni/semplificazioni previste dalla legislazione doganale; **i criteri già esaminati per la concessione dello status di AEO**, infatti, **non saranno**, in genere, **più oggetto di verifica** (articolo 38 par. 5 CDU), ma solo esaminati gli elementi e/o i requisiti relativi alla specifica semplificazione.

L'AEO nasce, infatti, **con l'intento di attestare l'affidabilità dell'operatore** nello svolgimento di operazioni doganali nell'ambito dell'evoluzione del commercio internazionale, ponendo al centro la **sicurezza degli scambi** per i diversi attori coinvolti (dogana e operatori economici quali produttori, importatori, esportatori, vettori, spedizionieri).

Il raggiungimento di questo obiettivo comporta un **riconoscimento di affidabilità** nei confronti della Pubblica Amministrazione e di clienti/fornitori, assicurando l'adozione di **elevati standard di sicurezza** della catena di approvvigionamento (inquadraibili tra i **vantaggi indiretti**).

La **circolare n. 9/D/2024** ribadisce che l'autorizzazione AEO è **rilasciata al richiedente** (non ai suoi partners commerciali) e che **solo quest'ultimo può beneficiare dei vantaggi previsti** e, richiamando il dettato del CDU (articolo 38 par. 5 e 6 CDU), ne analizza i **vantaggi diretti ed indiretti**.

Tra i **vantaggi diretti** figurano:

- accesso agevolato alle **semplificazioni doganali**;
- previsione di **minori controlli fisici e documentali** (beneficio che resta sussidiario rispetto alla valutazione dei rischi per la specifica operazione);
- **notifica preventiva** (vantaggio che consente all'operatore una migliore pianificazione logistica);
- **trattamento prioritario in caso di controllo.**

Tra le **ulteriori agevolazioni indirette**, vengono menzionati:

- l'esonero dalla prestazione della **garanzia** in caso di introduzione delle merci nei depositi fiscali ai fini Iva;
- la possibilità di esonero dall'obbligo di prestare **cauzione** sia nel settore doganale sia nel settore accise, trattandosi di **soggetti di "notoria solvibilità"** (beneficio attualmente previsto dall'articolo 90, TULD e richiamato anche dall'articolo 5, comma 3, lett. a) del Testo Unico delle Accise);
- l'esercizio della **rappresentanza doganale** in altro Stato membro;
- la riduzione dell'ammontare della **garanzia globale**;

Ancorché non menzionato nella circolare n. 9/D/2024, va ricordata, inoltre, la possibilità dell'utilizzo del cd. **Metodo 2 per la pesatura dei container** prevista dalla Regola VI/2 della convenzione Solas 74 – Safety of life at Sea, come emendata dalla risoluzione MSC. 380(94) del 21.11.2014 (*determinazione della massa lorda verificata del contenitore*).

Nonostante **lo status AEO non sia obbligatorio**, per accedere ad alcune semplificazioni doganali questo **diventa imprescindibile**.

La circolare n. 9/D/2024, inoltre, ai fini della verifica dell'espletamento delle formalità doganali, sottolinea l'importanza dell'utilizzo del **codice EORI dell'operatore economico** per agevolare la tracciabilità delle operazioni doganali effettuate e la loro conformità ripercorrendo i requisiti necessari per l'ottenimento dell'autorizzazione AEO.

L'articolo 39, lett. a), CDU, stabilisce che la "**conformità alla normativa doganale e fiscale**" è soddisfatta se il richiedente **non ha commesso violazioni gravi o ripetute** della normativa inerente e se non ha compiuto reati gravi in relazione all'attività economica svolta.

Tale condizione, essenziale per il rilascio dell'AEO, è soddisfatta se, **nel corso degli ultimi tre anni** anteriori alla presentazione dell'istanza, **non è stata adottata alcuna decisione** da parte di un'autorità amministrativa o giudiziaria **che concluda che:**

- **il richiedente**, o
- **la persona o le persone responsabili** del richiedente o che esercita il controllo sulla sua gestione, o

- il **dipendente o i dipendenti responsabili delle questioni** doganali all'interno della società

abbiano commesso **violazioni gravi o ripetute della normativa doganale o fiscale** in relazione alla propria attività economica o che abbiano **precedenti di reati gravi** in relazione alla propria attività economica compresa, se del caso, **l'attività economica del richiedente**.

Nell'ottica di non penalizzare senza concreto motivo il richiedente, il citato requisito può essere considerato soddisfatto se l'autorità doganale ritiene che **un'infrazione sia di rilievo trascurabile** rispetto al numero o all'ampiezza delle operazioni doganali correlate e **non ha dubbi circa la buona fede** del richiedente (articolo 24 par. 2, Regolamento di Esecuzione Reg. UE 2015/2447).

La circolare n. 9/D/2024 **non interviene ulteriormente sulla qualificazione di quando un'infrazione sia di rilievo trascurabile** a differenza della precedente circolare n. 36/D/2007, che perseguendo la ratio data dal principio di proporzionalità e ponderando di conseguenza gli interessi in gioco, stabiliva che **l'accertamento si intendeva comunque soddisfatto quando "l'infrazione riscontrata sia di rilievo trascurabile rispetto al numero e al volume delle operazioni doganali e non pregiudichi la buona fede del richiedente."** Un rinvio veniva poi operato al punto 1.2.2. degli "Orientamenti" comunitari di cui al Documento TAXUD/1450/2006, che **forniva indicazioni di riferimento per valutare l'entità dell'infrazione commessa e la buona fede del richiedente**.

In un'ottica più recente, il documento TAXUD/ B2/047/2011 – Rev. 6, ai punti 2.I.1 – 2.I.2 fornisce **un riferimento**, per valutare l'entità dell'infrazione commessa e la buona fede del richiedente, che può ancora oggi essere **considerato attuale**; a tal proposito rileva:

- che *ciascun caso è diverso e deve essere trattato separatamente sulla base dell'osservanza degli obblighi in passato, della natura delle attività e delle dimensioni dell'operatore economico interessato*;
- che in caso di infrazioni considerate minori **l'operatore deve essere in grado di fornire prove delle misure che intende adottare per ridurre il numero di errori che si verificano nel corso delle sue operazioni doganali**;
- che la **frode non deve essere intenzionale**;
- che le infrazioni vanno sì considerate su base cumulativa, ma in **relazione al volume totale di operazioni**;
- se l'infrazione **era un'azione isolata o sporadica** di una singola persona all'interno dell'organizzazione dell'impresa;
- il **contesto dell'infrazione**;
- se i sistemi di controllo interno del richiedente **sono in atto e se le infrazioni sono state rilevate dal richiedente** stesso a seguito di controlli interni propri e immediatamente notificate alle autorità doganali;
- quali misure **sono state prontamente adottate per rimediare a tali azioni** o prevenirle in futuro;

- la natura dell'infrazione: **tipo e entità dell'infrazione** (es. incidenza sull'importo dei dazi doganali da versare – numero e volume - **classificazione non corretta tra merci** che presentano la stessa aliquota di dazio e nessuna differenza in ordine alle altre misure applicabili, quali ad esempio, divieti e restrizioni).

Una delle **principali tematiche** su cui si sofferma la Circolare 9/D/2024 è il **carattere ostativo dei reati** che possono precludere l'ottenimento o la conservazione dell'autorizzazione in commento. Dopo aver definito in maniera più circoscritta la categoria dei **"reati gravi"**, limitandoli (sulla base delle indicazioni fornite dall'Avvocatura dello Stato interpellata dall'Agenzia) a quelli elencati nell'Allegato A) alla circolare, questa ribadisce che **le infrazioni e i reati gravi rilevano solo se sono commessi dalle persone citate** in precedenza e se si pongono in relazione con l'attività economica del richiedente o con altre attività economiche nell'ambito delle quali rivestono uno dei ruoli considerati dalla normativa in esame.

Nell'allegato **sono indicati come gravi i reati**:

- di **natura tributaria, finanziaria, fallimentare**, contro la Pubblica amministrazione o commessi con finalità di terrorismo (anche internazionale) e di eversione dell'ordine costituzionale;
- previsti dal **Codice civile in materia societaria**;
- previsti dal **libro secondo del Codice penale** (delitti contro la pubblica amministrazione) o da altre leggi penali per i quali sia prevista la pena, nel massimo edittale, **uguale o superiore ad anni 5 di reclusione**.

La novità di maggiore rilievo relativamente alla tematica della conformità soggettiva ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione, su cui è intervenuta anche l'Avvocatura dello Stato, interpellata dall'Agenzia delle Dogane, **è data dall'inserimento nell'Allegato A** della circolare n. 9/D/2024 di **alcune determinate ipotesi in cui**, nonostante la presenza di una sentenza di condanna divenuta irrevocabile si possa, comunque, **ritenere soddisfatto il requisito della conformità** dell'articolo 39, lett. a), CDU; le fattispecie riguardano:

- la **riabilitazione**;
- l'**amnistia propria** (che interviene prima della sentenza penale di condanna);
- la **prescrizione del reato**;
- l'**oblazione**;
- il **patteggiamento**
- l'*abolitio criminis*;
- la morte del reo.

La circolare n. 9/D/2024 specifica che l'elenco non è definitivo ed esaustivo, ma può **essere integrato in base all'evoluzione normativa** e alle **interpretazioni estensive o restrittive** legate ai casi concreti (modalità, condotta dei soggetti...).

L'esistenza di procedimenti in corso e/o condanne viene accertato attraverso: il *certificato*



generale del casellario giudiziario, il certificato dei carichi pendenti, le dichiarazioni sostitutive di certificazioni, la comunicazione antimafia).

In caso di **procedimento penale pendente**, la circolare 9/D/2024 ricorda che il termine a disposizione dell'Ufficio per adottare la decisione è prorogato del tempo necessario per concludere tale procedimento (articolo 28 par. 2, Regolamento Delegato Reg. UE 2015/2446) **senza**, quindi, definire **un termine specifico**.

L' Agenzia delle Dogane e dei Monopoli con il documento in esame, oltre a dare nuova visibilità all'autorizzazione AEO, chiarisce **alcuni aspetti del procedimento per il suo rilascio o riesame**, qualifica quelli ritenuti trascurabili ai fini dell'affidabilità degli operatori, ribadendo **l'importanza di un'applicazione nazionale uniforme della normativa** da parte degli Uffici territoriali in modo che gli operatori **siano posti tutti nelle stesse condizioni**.