



**AGENZIA  
DELLE  
DOGANE**



CIRCOLARE N. 11/D

Roma, 28 aprile 2010

Protocollo: 39851 RU

Rif.:

Alle Direzioni Regionali e Interregionali

Allegati:

Agli Uffici delle Dogane

LORO SEDI

e, p.c.

All'Ufficio Antifrode Centrale

Alla Direzione Centrale Gestione Tributi  
e Rapporto con gli Utenti

SEDE

**OGGETTO:** Controllo a posteriori dei certificati di circolazione delle merci  
EUR 1/EUR-MED e A.TR. e relativa procedura di rilascio.  
Istruzioni.

#### PREMESSA

Dalle attività di controllo a posteriori dei certificati di circolazione in oggetto, quali prove di origine preferenziale comunitaria e prove dei criteri ai fini della libera pratica ai sensi delle basi giuridiche vigenti<sup>1</sup> sono emersi frequenti esiti di irregolarità di tali documenti.

E' bene premettere che si intende per "irregolarità" non la presenza di discordanze e/o errori formali nella compilazione nei certificati (per quanto anche tale fattispecie ricorrente) ma, come da terminologia giuridica di riferimento, la mancata rispondenza dei prodotti alle norme di origine preferenziale ed ai criteri applicabili.

<sup>1</sup> Reg. (CEE) 2454/1993; Protocolli di origine allegati ad Accordi europei con Paesi o Gruppi di Paesi; altre disposizioni comunitarie specifiche; Dec. 1/2006 del Comitato di Cooperazione Doganale CE-Turchia

Tale criticità merita di essere affrontata e rimossa mediante adeguati interventi volti a rivedere, da un lato, il processo sotteso al rilascio, da parte dell'Ufficio doganale, dei documenti in questione e, dall'altro, a imprimere le dovute sollecitazioni agli operatori economici e ai loro rappresentanti in dogana, affinché siano scrupolosamente indicati e dichiarati, in sede di richiesta dei suddetti certificati di circolazione, gli esatti e veritieri dati e condizioni delle merci delle quali si chiede venga attestata l'origine ai fini della concessione delle preferenze daziarie nel Paese terzo accordista, ovvero lo *status* ai fini della libera pratica nel contesto dell'Unione doganale CE-Turchia.

In proposito, occorre osservare che le giuste aspettative di fluidità operativa da parte dei soggetti interessati non possono in alcun modo compromettere il pieno esercizio dei poteri di controllo da parte dell'Amministrazione doganale, non solo a garanzia dell'azione amministrativa nazionale e comunitaria, ma anche a tutela degli stessi interessi legittimi degli operatori, in termini di liceità dei traffici e buon andamento del mercato.

E' appena il caso di sottolineare, difatti, in particolare per quanto riguarda l'origine preferenziale, come una non veritiera dichiarazione dell'esportatore/rappresentante, circa la rispondenza delle merci ai criteri dovuti oltre che configurare reato di falso in atto pubblico - ai sensi dell'art.483 del c.p. - di fatto concretizzi, attraverso condizioni commerciali di vendita certamente più vantaggiose, pratiche di concorrenza sleale e fraudolenta a danno delle imprese nazionali corrette.

Sotto un altro profilo occorre rilevare, inoltre, che una inadeguata istruttoria in fase di rilascio dei certificati provoca in ogni caso pesanti ricadute all'atto dell'eventuale controllo a posteriori, rendendo pressoché indispensabile un'attività di verifica con accesso presso le sedi degli esportatori<sup>2</sup>.

Tenuto conto di tutto quanto precede, si ritiene indispensabile richiamare di seguito i principali elementi della procedura di rilascio dei certificati di circolazione (EUR 1; EUR-MED e A.T.R) da attuare sulla base e nell'osservanza dei presupposti e dei criteri contenuti in tutte le vigenti disposizioni comunitarie,

---

<sup>2</sup> consuetudine peraltro formalizzata, com'è noto, nel contesto dei procedimenti di cooperazione amministrativa veicolati dalla Struttura centrale agli Uffici territoriali competenti, proprio nella constatazione, a fronte del *feedback* dei controlli a posteriori effettuati negli ultimi anni, della **pressoché costante insufficienza degli elementi informativi e documentali agli atti degli Uffici di emissione dei certificati ai fini di un congruo controllo di regolarità.**

Nel caso, poi, dei certificati A.TR, la particolarità della fattispecie ed il tipo di problematiche riscontrate nel tempo ha peraltro condotto, come parimenti noto, a ricondurre i relativi controlli a posteriori nell'ambito della mutua assistenza amministrativa, per assicurare una migliore supervisione a livello centrale.

nelle pertinenti *Note Esplicative*.<sup>3</sup>, nonché nelle *Note* di utilizzo e compilazione presenti nei modelli di formulari) allegati alle norme di riferimento

#### COMPILAZIONE DEI FORMULARI DI DOMANDA E DEI CERTIFICATI DI CIRCOLAZIONE

Sulla base di principi di correttezza formale e sostanziale:

1. la sottoscrizione di entrambi i modelli deve essere chiara e leggibile; nel caso di presentazione da parte del rappresentante autorizzato, oltre alla denominazione/generalità del soggetto esportatore deve risultare chiaramente il tipo di rappresentanza (diretta/indiretta), e la casella "*Dichiarazione dell'esportatore*" del certificato deve essere compilata in coerenza;
2. la designazione delle merci nella relativa casella deve essere esatta;
3. il formulario di domanda per il rilascio dell'EUR 1 deve contenere la precisazione delle circostanze che permettono ai prodotti di soddisfare i requisiti di origine (occorrono, cioè, elementi informativi sufficientemente completi);
4. a complemento della precedente precisazione, vanno elencati i documenti giustificativi presentati a corredo delle informazioni rese. Questi (fatture, documenti di importazione, certificati di circolazione, dichiarazioni su fattura, dichiarazioni di fabbricanti/fornitori; estratti di documenti contabili; estratti di documenti tecnici di lavorazione; ecc. ), devono essere sufficienti a supportare le informazioni di cui al punto precedente.

#### PRESENTAZIONE DEI FORMULARI DI DOMANDA E DEI CERTIFICATI DI CIRCOLAZIONE

Alla luce di quanto considerato in premessa, nel rispetto delle norme specifiche (cfr., in particolare, art. 17 del Protocolli Europei e Paneuromediterranei; art. 7 della Dec. 1/2006 del Comitato di Cooperazione Doganale CE-Turchia), nonché del "*Regolamento per l'individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Agenzia delle Dogane, ai sensi degli articoli 2 e 4 della Legge 7 agosto 1990, n. 241*" emanato dal Direttore

---

<sup>3</sup> "*Note esplicative concernenti il Protocollo 4 degli accordi europei*" (Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C 90 del 31.3.1999); "*Note esplicative riguardanti i Protocolli Paneuromediterranei sulle norme di origine*" (Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 16 del 21.1.2006).

dell'Agencia il 16 dicembre 2008, nonché tenendo anche conto della circostanza che non sempre l'Ufficio di esportazione è territorialmente competente rispetto alla sede dell'esportatore, al fine di assicurare ogni opportuna attività istruttoria da parte degli Uffici delle Dogane/S.O.T. competenti al rilascio dei certificati in qualità di Uffici di esportazione, si dispone che la presentazione della domanda di rilascio, completa di tutte le informazioni e dei documenti dovuti, avvenga **entro il limite dei dieci giorni antecedenti** la presunta data di presentazione della dichiarazione doganale.

L'Ufficio doganale interessato verificherà la corretta compilazione della domanda e del certificato e la congruità delle informazioni rese e dei certificati giustificativi a corredo, non mancando, ove ritenuto necessario, di richiedere qualsiasi ulteriore prova o di procedere a tutte le altre verifiche giudicate opportune per comprovare il carattere delle merci, ai fini dell'origine o dell'applicazione delle disposizioni in materia di libera pratica

Tale attività istruttoria **potrà essere calibrata in funzione delle peculiarità e dell'eventuale "sensibilità" dei locali flussi in esportazione, secondo la conoscenza territoriale della platea degli operatori economici e delle relative caratteristiche nonché dei loro rappresentanti in dogana<sup>4</sup>.**

Gli elementi conoscitivi utili a modulare l'attività istruttoria secondo le effettive realtà locali possono essere, **a titolo esemplificativo**:

- *la frequenza operativa;*
- *il tipo di attività svolta (se di carattere produttivo o commerciale);*
- *il tipo di prodotto;*
- *il tipo di marchio prevalente (se nazionale o estero);*
- *una progressiva attività di verifica su operazioni di esportazione del tutto analoghe;*
- *lo status dell'esportatore (es: AEO, esportatore abituale, ecc..).*

Nei casi in cui, a fronte della predetta attività conoscitiva territoriale ed istruttoria, siano individuabili situazioni i cui elementi soggettivi ed oggettivi siano tali da poter ipotizzare, per fattispecie operative future analoghe e ricorrenti, procedimenti istruttori più celeri, a discrezione dell'Ufficio doganale competente il

---

<sup>4</sup> Si richiama quanto contenuto, con riferimento all'art. 17, nelle *Note Esplicative* agli Accordi Europei e Paneuromediterranei: "Uno spedizioniere doganale può fungere da rappresentante autorizzato della persona proprietaria delle merci ... purché sia in grado di dimostrare il carattere originario delle merci".

termine di 10 giorni previsto per la presentazione della domanda di rilascio potrà essere ridotto nel più breve termine che consenta comunque all'Ufficio di espletare le necessarie attività istruttorie, volte all'accertamento dei requisiti sostanziali per l'emissione del richiesto certificato.

#### RILASCIO DEI CERTIFICATI DI CIRCOLAZIONE

Il certificato di circolazione è rilasciato dall'Ufficio doganale al momento dell'esportazione dei prodotti ai quali si riferisce e tenuto a disposizione del richiedente esportatore/rappresentante dal momento in cui l'esportazione ha effettivamente luogo o è assicurata.

#### RILASCIO A POSTERIORI E RILASCIO DI DUPLICATI DI CERTIFICATI DI CIRCOLAZIONE

Richiamando, con l'occasione, ad una scrupolosa osservanza delle norme che disciplinano il rilascio a posteriori e dei duplicati nei limiti temporali stabiliti dalle diverse fonti giuridiche di riferimento, si rammenta che, ai sensi del precitato *"Regolamento per l'individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Agenzia delle Dogane, ai sensi degli articoli 2 e 4 della Legge 7 agosto 1990, n. 241"* del 16.12.2008, il termine ultimo per la conclusione dei procedimenti avviati con la presentazione della relativa istanza è stabilito in giorni 20.

#### PROCEDURE DI DOMICILIAZIONE DI CUI ALL'ART. 76, LETT. C), DEL REG. (CEE) 2913/1992.

Resta fermo l'iter di vidimazione dei formulari ad uso dei titolari di procedura di domiciliazione, come da disposizioni dell'ex Area Gestione Tributi e Rapporto con gli Utenti di cui alla nota 6305 del 30.5.2003, posto che tale modalità, di carattere esclusivamente procedurale, lascia impregiudicato ogni necessario presupposto istruttorio e di controllo riconducibile alla sussistenza dei requisiti di affidabilità del titolare di domiciliazione (valutati sia all'atto del rilascio della relativa autorizzazione, sia in occasione delle verifiche espletate dall'Ufficio doganale competente, a qualsiasi titolo, nel corso dell'operatività corrente).

#### ESPORTATORI AUTORIZZATI

Quanto accennato circa i requisiti di affidabilità in capo ai titolari di procedura di domiciliazione vale, evidentemente, anche per quanto riguarda i soggetti esportatori autorizzati, ai sensi delle norme vigenti, all'utilizzo della dichiarazione di origine preferenziale su fattura, posto quanto stabilito dalle stesse norme circa il sussistere di sufficienti garanzie in merito al preliminare accertamento del carattere originario dei prodotti e le facoltà di controllo da parte

dell'Autorità doganale che ha rilasciato l'autorizzazione allo *status* di esportatore autorizzato.

Le medesime considerazioni valgono per gli esportatori autorizzati ai sensi della Dec. 1/2006.

Nell'ottica delle finalità di cui alle presenti istruzioni, come da premessa, pare opportuno sottolineare il rilievo strategico che le semplificazioni consentite dallo *status* di esportatore autorizzato possono rivestire (sia per l'Amministrazione che per gli operatori), non solo nel caso di soggetti intermediari in dogana (rappresentanti), ma anche nel caso di soggetti esportatori la cui attività prevalente sia di carattere commerciale. In questo senso va pertanto ribadito quanto già a suo tempo precisato al penultimo paragrafo della citata nota 6305/2003, circa l'opportunità "*...che i soggetti intermediari si facciano carico di far richiedere alle ditte esportatrici l'autorizzazione ad apporre l'attestazione di origine su fattura anche per importi superiori a 6.000 Euro*".

#### CONTROLLO A POSTERIORI

L'attività di controllo a posteriori svolta nel contesto dell'istituto della cooperazione amministrativa contemplata dalle norme è da ricondurre, com'è noto, alle disposizioni di cui alla circolare n. 71/D del 9.12.2003 e successive integrazioni.

In proposito, si richiama la assoluta necessità, a complemento del percorso procedurale richiamato con la presente e come già ribadito più volte con le linee guida annuali per le attività di verifica e controllo (da ultimo con le linee guida 2010, punti B2 e F1 in particolare), di condurre le attività di controllo a posteriori necessarie alla verifica di autenticità e regolarità delle prove di origine preferenziale comunque rilasciate (certificati di circolazione; apposizione di dichiarazioni su fattura e/o altro documento commerciale) con ogni massima, possibile accuratezza, e, parimenti, condurre con analogo scrupolo i procedimenti amministrativi di cooperazione amministrativa passiva nei confronti delle Autorità doganali estere interessate, in particolare secondo le istruzioni rese, da ultimo, con **nota prot. 161140 RU del 3 dicembre 2009**.

Relativamente ai controlli *ex-post* sui certificati A.TR, vale quanto già richiamato nella nota a margine n. 2, circa lo svolgimento dei relativi procedimenti nell'ambito della prassi procedurale prevista per la mutua assistenza amministrativa (e relativa centralizzazione dei contesti) come da circolare n. 71/D già indicata.

Le Direzioni Interregionali e Regionali sono pregate di assicurare, nell'ambito delle attività di competenza, la corretta ed uniforme applicazione delle presenti istruzioni presso tutti gli Uffici delle Dogane/S.O.T. e di segnalare eventuali problematiche operative.

*Il Direttore Centrale*

Dott.ssa Cinzia BRICCA

(Firma autografa sostituita a mezzo stampa  
ai sensi dell'articolo 3, comma 2 del D.L.vo 39/93)