



AGENZIA
DOGANE
MONOPOLI



Protocollo: 91956/RU

Rif:

Direzione Dogane

Alle Direzioni Interregionali,
Regionali e Interprovinciale

Agli Uffici delle Dogane

LORO SEDI

e, p.c.

Alla Direzione Antifrode e controlli

SEDE

Roma, 26/07/2019

OGGETTO: Procedure di rilascio dei certificati di circolazione EUR 1, EUR
MED, ATR.

Sono pervenute presso la scrivente alcune richieste di chiarimenti in ordine alla validità ed ambito di applicazione delle disposizioni procedurali dettate dall'ex Area Centrale gestione Tributi e Rapporto con gli utenti con nota prot. 6305 del 30/05/2003. Si pone pertanto l'esigenza di fornire precise indicazioni al fine di pervenire ad un corretto ed uniforme comportamento, da parte delle strutture territoriali dell'Agenzia.

In particolare, si vuole sapere se, nell'ambito di autorizzazioni alla presentazione delle merci presso un luogo diverso dalla dogana o presso la stessa dogana, sia possibile applicare la prevedimazione dei certificati di circolazione EUR 1, EUR MED, ATR, prevista per le autorizzazioni alla procedura di domiciliazione dalla sopracitata nota e successivamente richiamata anche dalla circolare n. 11/D del 28 aprile 2010.

Al fine di dare esito a tali richieste si ritiene opportuno effettuare preliminarmente un richiamo delle seguenti norme:

- art. 64 del Reg. UE n. 952/2013, che stabilisce le regole da applicare ai fini dell'acquisizione dell'origine per poter beneficiare delle misure tariffarie preferenziali previste dall'art. 56, lett. d) e lett. e);

- artt. da 37 a 58 del Reg. delegato UE 2446/2015, recanti disposizioni relative alla applicazione delle regole di origine nel quadro del sistema SPG;

- artt. da 61 a 77 del Reg. di esecuzione UE 2447/2015, recanti disposizioni procedurali per la compilazione e il rilascio delle prove di origine, nonché per le autorizzazioni allo status di esportatore autorizzato e la registrazione degli esportatori nel sistema REX;

-le disposizioni contenute nei protocolli origine degli accordi preferenziali conclusi dalla UE con paesi o gruppi di paesi terzi.

- **Certificazione dell'origine preferenziale**

L'articolo 64 Reg. UE 952/2013 (CDU) reca le norme primarie per poter beneficiare delle agevolazioni tariffarie contenute in accordi preferenziali fra UE e paesi terzi e delle misure tariffarie concesse unilateralmente dalla stessa UE nei confronti di taluni paesi o territori in via di sviluppo. Si considerano pertanto le norme sull'origine preferenziale contenute nei citati accordi, nonché le norme attuative adottate dalla Commissione con il Reg. delegato UE 2446/2015 e il Reg. esecuzione UE 2447/2015 in materia di rilascio e compilazione delle prove di origine. Le suddette disposizioni prevedono, ai fini della concessione del trattamento preferenziale, la presentazione di specifica documentazione a titolo di prova dell'origine, in particolare:

Certificati EUR 1, previsti negli accordi preferenziali di libero scambio e rilasciati dalle autorità doganali dei paesi di esportazione;

Certificati EUR MED, per i prodotti che beneficiano di trattamento preferenziale sulla base delle regole applicabili ai paesi appartenenti all'area del cumulo pan-euro-mediterraneo (Convenzione Pan Euro Med);

Certificati Form A, per i prodotti originari dei paesi beneficiari ai quali si applica il trattamento preferenziale unilaterale entro l'ambito del sistema

delle preferenze generalizzate (SPG) , rilasciati dalle autorità doganali dei paesi beneficiari. I Form A verranno sostituiti, alla fine del periodo transitorio di applicazione del sistema REX, fissato alla data del 30/06/2020, dalle attestazioni di origine rilasciate dagli esportatori registrati¹;

Certificati ATR, qui citati per completezza pur non essendo una prova dell'origine, per i prodotti in posizione di libera pratica entro l'ambito dell'Unione doganale UE/Turchia.

Per quanto concerne le dichiarazioni doganali di esportazione verso paesi accordisti per i quali è previsto reciproco trattamento preferenziale, i protocolli origine allegati agli accordi prevedono che il rilascio dei predetti certificati comprovanti l'origine sia effettuato dai competenti uffici territoriali, su apposita richiesta formulata dal soggetto esportatore, o da un suo rappresentante. Le richieste andranno compilate sui modelli o formulari riportati nei corrispondenti allegati ai protocolli origine, secondo le istruzioni e modalità procedurali indicate nella Circolare n. 11/D/2010, rimarcando ulteriormente quanto già evidenziato nella nota n. 125912/RU/2018², circa la necessità di dover opportunamente calibrare e modulare l'attività istruttoria in base alla conoscenza degli operatori economici e dei loro rappresentanti in dogana e delle caratteristiche peculiari dei flussi di operazioni in esportazione, riducendo al minimo il limite di tempo previsto per la presentazione della domanda di rilascio dei certificati, ove siano verificati come sussistenti i requisiti e gli elementi conoscitivi correlati alle effettive realtà locali, come specificamente indicato a titolo esemplificativo nella citata Circolare 11/D/2010.

La nota prot. n. 6305 del 30.05.2003 recava specifiche indicazioni procedurali relativamente alla previdimazione dei certificati EUR1 ed ATR. La disposizione tendeva a superare il disagio della distanza intercorrente tra la sede degli operatori e quella degli uffici doganali, in quanto ostacolo alla correntezza e alla celerità dei trasporti tale da determinare possibili distorsioni del traffico e negative ripercussioni di carattere economico ed occupazionale. Occorre rilevare che, dalla data della diposizione in parola

¹ Si veda il comunicato del 13 luglio 2018, prot.n.79976, relativo all'introduzione del sistema REX in ambito SPG, e la nota prot. 23481/RU del 30 maggio 2019, relativa alla validità dei certificati Form A nel periodo transitorio di applicazione del sistema REX.

² La nota, del 27 dicembre 2018, avente ad oggetto "Origine preferenziale. Art. 64 del Reg. (UE) n. 952/2013, artt. 37 / 70 del Reg. delegato (UE) n. 2446/2015, artt. 60 / 126 del Reg. di esecuzione (UE) n. 2447/2015. Linee guida", effettua una ricognizione sulle regole e le procedure dell'origine preferenziale.

ad oggi, numerosi sono stati i mutamenti nel quadro normativo, con riguardo al settore delle procedure dell'origine, al fine di tener conto proprio di quell'esigenza di celerità, essenziale per l'economia dei traffici commerciali. La scelta del legislatore unionale si è perciò indirizzata verso un sistema di prove dell'origine fondato sull'autodichiarazione resa dall'esportatore, infatti il certificato EUR 1, a partire dall'accordo UE-Corea del Sud, è stato definitivamente sostituito dalla dichiarazione di origine.

- **La dichiarazione di origine**

Sia le vigenti disposizioni integrative unionali (art. 75 e segg. RE) sia gli accordi preferenziali prevedono, quale prova dell'origine, in alternativa ai certificati di circolazione, la compilazione e l'emissione – da parte del soggetto esportatore – di una dichiarazione su fattura, o su altro documento commerciale, resa secondo il modello allegato allo specifico accordo. Tale possibilità rappresenta una concreta agevolazione per gli esportatori ai fini della attestazione del carattere originario di un determinato prodotto, in quanto evita il ricorso alla onerosa procedura di richiesta di certificati in occasione di ogni spedizione.

La dichiarazione di origine può essere compilata, a seconda delle disposizioni contenute negli accordi:

- dall'esportatore autorizzato;
- dall'esportatore registrato al sistema REX (al momento prevista solo nell'accordo UE-Canada ed UE-Giappone);
- da qualsiasi esportatore ancorché non autorizzato/registrato per ogni spedizione il cui valore totale non superi 6.000 euro.

- **Qualifica di esportatore autorizzato**

Le nuove disposizioni unionali (in particolare gli articoli 67, 119, 120 RE) hanno ripreso ed esteso le agevolazioni a disposizione degli operatori in materia di certificazione dell'origine, ed hanno regolamentato la figura dell'esportatore autorizzato.

Tale figura riguarda un operatore economico al quale può essere attribuita, su apposita richiesta da presentare ai competenti Uffici delle Dogane, la qualifica di esportatore autorizzato al fine di poter direttamente attestare il carattere originario di un determinato prodotto mediante una dichiarazione, resa su fattura o altro documento commerciale, indipendentemente dal valore delle operazioni di esportazione³. Lo *status* di esportatore autorizzato semplifica le modalità di esportazione e consente di poter certificare direttamente l'origine mediante una auto-dichiarazione sulla fattura o altro documento commerciale che identifica i prodotti esportati, in quanto la stessa dichiarazione di origine ha identico valore giuridico dei sopra descritti certificati di circolazione, con l'ulteriore vantaggio di essere sottoposti a controllo soltanto al momento del rilascio del provvedimento di autorizzazione.

La qualifica di esportatore autorizzato può essere richiesta entro l'ambito degli accordi preferenziali che prevedono tale figura. Ciascun accordo preferenziale concluso fra Ue e paesi/gruppi di paesi terzi che utilizza l'istituto dell'esportatore autorizzato crea il proprio quadro giuridico, per cui gli operatori titolari del predetto *status* dovranno essere a conoscenza delle pertinenti disposizioni ivi contenute e soddisfare le condizioni e i requisiti per ottenere la concessione del provvedimento di autorizzazione.

Tali requisiti possono essere definiti come di seguito indicato:

requisiti soggettivi:

- qualsiasi esportatore, produttore o commerciante di merci originarie, stabilito nel territorio UE.

requisiti oggettivi:

- l'esportatore effettua con regolarità operazioni di esportazione (salva diversa previsione come nello specifico accordo UE-Corea del Sud). Le autorità doganali devono tener conto della frequenza delle spedizioni e della regolarità delle stesse, anziché del loro numero o di un importo determinato;
- l'esportatore detiene, ed è in grado di fornire in qualsiasi momento per i controlli delle autorità doganali, adeguate prove dell'origine dei prodotti che intende esportare, e dimostra di aver adempiuto ai requisiti del regime preferenziale utilizzato;

³ Per valori fino a 6.000 euro la dichiarazione può essere rilasciata invece da qualsiasi esportatore, ancorché privo dello *status* di esportatore autorizzato.

- l'esportatore è a conoscenza delle norme vigenti in materia di origine ed è in possesso di tutti i documenti necessari per attestare l'origine. Ove trattasi di soggetto produttore, la contabilità di magazzino dell'azienda deve consentire l'identificazione dell'origine e garantire che lo stesso richiedente sia in possesso dei documenti giustificativi. Nel caso di soggetto operatore commerciale, è necessario verificare in maniera approfondita i flussi commerciali abituali. In ogni caso il sistema di contabilità aziendale deve avere caratteristiche tecniche tali da poter differenziare le merci con o senza *status* di origine preferenziale;
- l'esportatore emette dichiarazione di origine solo per i prodotti per i quali detiene, al momento dell'esportazione, tutte le prove e gli elementi contabili necessari al fine di dimostrare il loro carattere originario;
- l'esportatore conserva copia delle dichiarazioni di origine e dei documenti giustificativi per tutto il periodo previsto da ciascun accordo (di solito tre anni).

L'attribuzione dello *status* di esportatore autorizzato è subordinato pertanto all'accertamento, da parte delle autorità doganali, della sussistenza delle condizioni e dei requisiti dianzi descritti. Va osservato peraltro che, nel caso in cui un operatore sia già titolare di uno *status* di esportatore autorizzato nell'ambito di uno specifico accordo, a fronte di una richiesta aggiuntiva, cioè nell'ambito di un ulteriore accordo, l'Ufficio potrà avvalersi dei riscontri già effettuati in sede di verifica preliminare all'autorizzazione già rilasciata. L'Ufficio potrà limitarsi dunque ad acquisire solo specifici elementi integrativi e di cui non sia già in possesso.

A motivo delle caratteristiche oggettive e peculiari dei requisiti richiesti per il rilascio del provvedimento, sia le note esplicative riguardanti i protocolli pan-euro-mediterranei sulle norme di origine (Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C16 del 21/01/2006), sia le circolari interne via via emanate da questa Agenzia, di fatto avevano escluso gli spedizionieri doganali e le case di spedizione dalla possibilità di richiedere l'attribuzione della predetta qualifica.

Con riferimento comunque all'evoluzione e alle accresciute esigenze dei traffici commerciali attuali, nonché alle nuove e più ampie disposizioni contenute sia nelle norme unionali che nei protocolli origine degli accordi più recentemente conclusi, sembra opportuna una riconsiderazione della

questione. Si evidenzia che il documento contenente le "Linee guida per gli esportatori autorizzati" della Commissione europea, attualmente in corso di finalizzazione, non prevede una espressa ed esplicita esclusione dei predetti operatori commerciali dalla possibilità di richiedere il rilascio del provvedimento di autorizzazione. A tale riguardo si rileva la posizione di apertura già espressa dalla Commissione, circa la possibilità anche per un soggetto fornitore di servizi logistici di richiedere e ottenere la qualifica di esportatore autorizzato⁴, non potendosi ravvisare una esclusione a priori di tali soggetti, ove dovessero sussistere tutte le garanzie necessarie per poter verificare il carattere originario dei prodotti e l'adempimento dei requisiti richiesti nei singoli protocolli origine⁵. Per questi l'attribuzione dello *status* di esportatore autorizzato resta comunque subordinata alla sussistenza dei requisiti già indicati⁶ ed in particolare sarà onere dell'intermediario presentare in qualsiasi momento, su richiesta dell'Ufficio, tutti i documenti atti a comprovare il carattere originario dei prodotti in questione, analogamente a quanto previsto ai fini del rilascio dei certificati EUR 1. Come rilevato dalla Commissione, ovviamente lo *status* di un fornitore di servizi logistici non conferisce automaticamente la possibilità di essere esportatore autorizzato, né alla stessa persona può automaticamente rifiutarsi l'autorizzazione⁷.

- **Sistema degli esportatori registrati REX nel quadro SPG e negli accordi preferenziali**

In materia di prove di origine, le nuove norme unionali (art. 78 e segg. RE) hanno previsto la registrazione al sistema REX, come requisito per la

⁴ Si evidenzia come tale orientamento si ponga in discontinuità rispetto a quanto già espresso nei documenti di orientamento di alcuni accordi (es. accordo Paneuromediterraneo). Tali documenti di orientamento, peraltro risalenti, escludevano per gli spedizionieri doganali la possibilità della concessione dello *status* di esportatore autorizzato.

⁵ Rif. documento TAXUD 2852404/18, posto all'ordine del giorno nel corso del 13° meeting del Gruppo Esperti Doganali – Sezione Origine del 4-5 luglio 2018 (documento TAXUD/5530265/18), in cui è stato rilevato quanto segue:

COM reiterated its understanding that irrespective of the professional status of the person applying for an authorisation (to become an approved exporter), customs should in any case consider whether that person offers the necessary guarantees as required under the particular FTA. If this is the case, then his status – as a logistics service provider – should not be reason to reject the application.

⁶ Resta parimenti impregiudicata l'applicabilità di tutte le altre disposizioni attinenti la compilazione della dichiarazione di origine, che andrà resa, secondo la formulazione prevista negli accordi commerciali, sulla fattura o su altro documento commerciale.

⁷ Rif. documento TAXUD/5530265/18.

compilazione di una attestazione sull'origine dei prodotti da esportare. La registrazione va richiesta alle competenti autorità ai fini dell'inserimento in una banca dati supportata da un sistema IT messo a disposizione e gestito dalla Commissione Europea. L'operatore commerciale assume la qualifica di "esportatore registrato". Il numero di registrazione ottenuto dovrà essere riportato dall'esportatore al momento della compilazione dell'attestazione di origine⁸.

I competenti uffici doganali, ai fini della registrazione al sistema, procedono ad un controllo meramente formale sulla correttezza delle informazioni fornite dal richiedente nel modulo di domanda, demandando a una fase successiva l'attività di controllo sulla correttezza e veridicità delle attestazioni di origine e sul carattere originario dei prodotti.

In ambito SPG il sistema REX ha avuto avvio dal 1° gennaio 2017 (art. 80 e segg. RE), con applicazione graduale per i paesi beneficiari nel corso del periodo transitorio fino al 30 giugno 2020; le attestazioni di origine rilasciate dagli esportatori registrati sostituiranno quindi progressivamente i certificati Form A, come in precedenza evidenziato.

L'utilizzo dell'attestazione di origine di esportatori registrati REX è previsto (art. 68 RE) anche entro l'ambito di accordi commerciali bilaterali tra l'UE e i paesi partner; alla data attuale il sistema REX è in uso nell'Accordo UE/Canada (CETA) e nell'Accordo UE/Giappone. Nell'ambito dei predetti accordi non è prevista la prova dell'origine del certificato di circolazione EUR 1.

- **Procedura di domiciliazione ed istituto del luogo approvato**

La procedura di domiciliazione, prevista dall'art. 76, par.1, lettera c), del Reg. (CEE) 2913/1992 e dagli artt. 253 e segg. del Reg. (CEE) 2454/1993, consentiva agli operatori aventi determinati requisiti (comprovata osservanza degli obblighi doganali, comprovata solvibilità finanziaria etc) di

⁸ Rif. Circolare 13/D/2017 contenente "Regolamento (UE) n. 2447/2015. Sistema degli operatori registrati REX. Istruzioni procedurali e linee guida per la registrazione degli operatori nazionali" e nota prot. 55972/RU del 24 maggio 2018 contenente "Regolamento di esecuzione (UE) 2018/604 della Commissione del 18 aprile 2018 – Modifiche al Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 e abrogazione dei regolamenti (CEE) n. 3510/80 e (CE) n. 209/2005. Parziale modifica della circolare 13/D del 16 novembre 2017".

potere vincolare la merce al regime doganale in parola nei locali dell'interessato utilizzando una procedura semplificata.

Con l'entrata in vigore del Codice doganale dell'Unione, le autorizzazioni alla procedura di domiciliazione non sono più previste e il legislatore unionale ha individuato tre possibili istituti in cui ogni Stato membro avrebbe potuto trasformarle in relazione alle modalità con cui le stesse venivano utilizzate.

Tali istituti, indicati nell'allegato 90, punto 6, del Reg. delegato UE 2446/2015, sono l'iscrizione nelle scritture del dichiarante, la dichiarazione semplificata e il luogo approvato.

In Italia, la procedura di domiciliazione trovava, per le predette formalità di utilizzo, la naturale collocazione giuridica nell'ambito dell'istituto del luogo approvato ai sensi dell'art. 139 del Reg. UE n. 952/2013 e 115 del Reg. delegato UE 2446/2015 (come precisato anche nella circolare n. 8/D/2016).

Pertanto, previa condivisione con gli operatori, l'Agenzia ha optato per la trasformazione delle autorizzazioni alla procedura di domiciliazione in autorizzazioni a presentare le merci presso un luogo diverso dalla dogana (in proposito vedasi le note prot.111079/RU del 14/11/2016, prot. 30170/RU del 22/03/2017, prot. 31744/RU del 28/03/2017 e la circolare n. 2/D del 7/02/2018).

Tale procedura doganale, essendo una modalità ordinaria di presentazione della merce, non è una semplificazione e pertanto non è prevista tra le procedure semplificate del Titolo V del Codice doganale dell'Unione. Il rilascio della relativa autorizzazione non è subordinato alla sussistenza di stringenti requisiti soggettivi che, invece, sono previsti per il rilascio delle autorizzazioni alle semplificazioni del Codice doganale dell'Unione e che erano disposti anche per la concessione delle autorizzazioni alle ex procedure di domiciliazione.

Va evidenziato che la sussistenza dei predetti requisiti ai fini del rilascio delle autorizzazioni alle ex procedure di domiciliazione, garantendo l'affidabilità del titolare, costituiva il presupposto per la concessione del beneficio della previdimazione dei certificati di circolazione EUR 1, EUR MED, ATR, di cui alla circolare 11/D/2010 e alla nota prot.6305 del 30/05/2003 citate in premessa e che tali requisiti soggettivi non sono stati

previsti anche per il rilascio dell'autorizzazione alla presentazione della merce in luogo diverso dalla dogana (luogo approvato).

- **Conclusioni**

Alla luce della disamina effettuata in ordine alla natura delle autorizzazioni a presentare le merci in luoghi diversi dalla dogana (procedura ordinaria presso luogo approvato) e dell'ampliamento a diverse categorie di operatori delle agevolazioni previste in materia di certificazione dell'origine preferenziale (esportatore autorizzato), si ritiene non più attuale la semplificazione procedurale concessa con nota prot. n. 6305 del 30.05.2003 relativamente alla previdimazione dei certificati EUR1 ed ATR.

Del resto, già alla data di emanazione della suddetta nota, era stato previsto, a carico dei soggetti intermediari, l'impegno a far richiedere alle ditte esportatrici l'autorizzazione ad apporre l'attestazione di origine su fattura per importi superiori a 6.000 euro.

Si ribadisce, altresì, che l'attestazione dell'origine preferenziale trova espressa disciplina negli specifici assetti contemplati dalla normativa unionale e dagli accordi commerciali in materia di origine preferenziale, come sopra descritto.

Le considerazioni espresse in precedenza vanno estese anche al rilascio di certificati di circolazione a corredo delle operazioni di esportazione nell'ambito della procedura c.d. "Ordinaria c/o dogana", per le quali erano stati richiesti chiarimenti in merito alla possibilità di applicare le disposizioni impartite dalla richiamata nota prot. n. 6305 del 30/05/2003.

Analogamente a quanto già previsto dalla circolare 11/D/2010, l'attività istruttoria finalizzata al rilascio dei certificati di circolazione sarà calibrata in funzione delle peculiarità dei locali flussi in esportazione⁹, definendo conseguentemente, al livello locale, i termini di presentazione della domanda di rilascio dei certificati stessi, completa di tutte le informazioni e dei documenti dovuti. Tali termini dovranno essere contenuti al minimo,

⁹ La circolare 11/D/2010 faceva riferimento, a titolo esemplificativo, ad alcuni elementi che avrebbero potuto essere presi in considerazione: *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 pregressa attività di verifica su operazioni di esportazione del tutto analoghe; lo status dell'esportatore (es: AEO, esportatore abituale, ecc..).*

ritenendo ormai superato il limite massimo dei 10 giorni precedentemente previsto¹⁰, dando priorità ai soggetti titolari di autorizzazione AEOC/F.

Si dispone l'adeguamento alle sopra richiamate disposizioni entro il termine di 180 giorni dalla data della presente. Durante tale periodo sarà effettuato un monitoraggio sui certificati di circolazione emessi e sulle autorizzazioni per esportatore autorizzato rilasciate, in modo da esaminare qualsiasi problematica dovesse emergere a seguito dell'applicazione della presente disposizione. Tale monitoraggio sarà effettuato con cadenza mensile da codeste Direzioni e riporteranno alla scrivente le criticità riscontrate.

Codeste Direzioni vigileranno sulla conforme ed uniforme applicazione delle presenti istruzioni da parte dei dipendenti Uffici, segnalando eventuali problemi applicativi nonché coadiuvando gli operatori economici interessati nel fornire loro informazioni e supporto.

Il Direttore Centrale
Roberta de Robertis
Firmato digitalmente

¹⁰ Cfr. circolare 11/D/2010, successivamente richiamata dalla nota prot. 59961/RU del 30 aprile 2010: (...) 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.