

Roma, 28 novembre 2023

Circolare n. 234/2023

Oggetto: Dogane – Svincolo delle merci prima della definizione dei controlli – Circolare Agenzia delle Dogane n.23/D del 17 novembre 2023.

L’Agenzia delle Dogane con la circolare in oggetto detta istruzioni in tema di applicazione dell’art. 194 CDU (Reg. UE952/2013) e svincolo delle merci prima della definizione dei controlli documentali, scanner e fisici.

In base all’art. 194 CDU citato, è stabilito che le autorità doganali procedono allo svincolo delle merci non appena le indicazioni contenute nella dichiarazione in dogana sono state verificate oppure accettate senza verifica, sempre che siano soddisfatte le condizioni per il vincolo delle merci al regime indicato e sempre che siano state applicate le eventuali restrizioni e le merci non formano oggetto di divieti.

Inoltre, sempre secondo tale disposizione, si procede allo svincolo anche quando la verifica non può essere ultimata entro un termine ragionevole e la presenza delle merci ai fini della verifica non è più necessaria.

La verifica, cui si riferisce l’art. 194 CDU, Il c. par. 1, può essere una di quelle elencate all’art. 188, ovvero una loro combinazione:

- esame della dichiarazione e dei documenti di accompagnamento (controllo documentale);
- richiesta al dichiarante di fornire altri documenti e loro esame (controllo documentale);
- procedere alla visita delle merci (visita merci ovvero controllo scanner);
- prelevare campioni per l'analisi o per un controllo approfondito delle merci (visita merci).

L’ADM ha chiarito che le indicazioni contenute nei profili inseriti nel circuito doganale di controllo hanno lo scopo di segnalare il rischio o i rischi prevalenti associati all’operazione doganale e, conseguentemente, indirizzare il funzionario nelle attività di verifica.

Inoltre, l’art. 245 del regolamento di esecuzione n. 2447/2015, precisa, tra l’altro, che, se le autorità doganali nutrono dubbi sull’applicabilità di divieti o restrizioni e se a questi dubbi non può essere data risposta se non al termine dei controlli intrapresi dalle suddette autorità, le merci in causa non possono essere oggetto di svincolo.

Nel caso in cui non sia indicato nel profilo di rischio, il dubbio alla base del mancato svincolo (ad es. attesa del risultato di analisi e/o acquisizione di ulteriore documentazione) è necessario basarsi su fatti concretamente constatati dal funzionario verificatore altrimenti manca la motivazione al provvedimento di divieto di svincolo che potrebbe essere impugnato perché illegittimo.

In presenza di dubbi aventi rilevanza tributaria, (ad es. ipotesi di un importo di dazi all'importazione maggiore rispetto a quanto indicato dall'operatore in dichiarazione doganale), lo svincolo ex articolo 195 CDU è condizionato, salvo casi particolari ivi indicati, al pagamento dei diritti o alla costituzione di una garanzia a copertura dell'obbligazione potenziale.

In caso di selezione a controllo da parte del circuito doganale, è prevista la possibilità di elevazione del tipo di controllo da effettuare, passando da quello documentale (CD) a quello radiogeno (CS) e, quindi a quello fisico (VM).

Inoltre, prosegue l'ADM che è possibile procedere alla sospensione dello svincolo con contestuale affidamento della merce alla parte per fondato dubbio ma è necessario prendere in considerazione gli eventuali costi di magazzinaggio che l'operatore deve sostenere in attesa del risultato degli accertamenti in corso.

Cristiana Marrone
Responsabile di Area

*Per riferimenti confronta circ.re conf.le n.[209/2023](#)
Allegato uno
CM/cm*

© CONFETRA – La riproduzione totale o parziale è consentita esclusivamente alle organizzazioni aderenti alla Confetra.

Prot. 690749/RU

Roma, 17 novembre 2023

CIRCOLARE N. 23/2023

APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 194 CDU – SVINCOLO DELLE MERCI PRIMA DELLA DEFINIZIONE DEI CONTROLLI DOCUMENTALI, SCANNER E FISICI

L'articolo 194 del Reg. (UE) 952/2013 (CDU), al paragrafo 1, stabilisce che le autorità doganali procedono allo svincolo delle merci non appena le indicazioni contenute nella dichiarazione in dogana sono state verificate oppure accettate senza verifica, sempre che siano soddisfatte le condizioni per il vincolo delle merci al regime indicato e sempre che siano state applicate le eventuali restrizioni e le merci non formano oggetto di divieti.

Il secondo periodo del paragrafo 1 del citato articolo 194, stabilisce che si procede allo svincolo anche quando la verifica non può essere ultimata entro un termine ragionevole e la presenza delle merci ai fini della verifica non è più necessaria.

La verifica, cui si riferisce il secondo comma del paragrafo 1 dell'articolo 194, può essere una di quelle elencate all'articolo 188, ovvero una loro combinazione:

- a) esame della dichiarazione e dei documenti di accompagnamento (CONTROLLO DOCUMENTALE);
- b) richiesta al dichiarante di fornire altri documenti e loro esame (CONTROLLO DOCUMENTALE);
- c) procedere alla visita delle merci (VISITA MERCI ovvero CONTROLLO SCANNER);
- d) prelevare campioni per l'analisi o per un controllo approfondito delle merci (VISITA MERCI).

Al riguardo appare opportuno chiarire che, in generale, le indicazioni contenute nei profili inseriti nel circuito doganale di controllo hanno lo scopo di segnalare il rischio o i rischi prevalenti associati all'operazione doganale e, conseguentemente, indirizzare il funzionario nelle attività di verifica. Quanto sopra al fine di suffragare o meno la presenza, nel caso specifico, dell'evento che potrebbe determinare una violazione /irregolarità /non conformità dell'operazione stessa.

Tali profili sono vincolanti per i funzionari doganali in ordine alla tipologia di controllo selezionato, devono rimanere riservati e non devono essere assolutamente condivisi con gli operatori economici in quanto alla base della strategia di prevenzione e repressione degli illeciti di natura tributaria ed extratributaria posta in essere dall'Agenzia.

L'articolo 245 del Regolamento di esecuzione 2447/2015, precisa, tra l'altro, che **se le autorità doganali nutrono dubbi** sull'applicabilità di divieti o restrizioni e se a questi dubbi non può essere data risposta se non al termine dei controlli intrapresi dalle suddette autorità, **le merci in causa non possono essere oggetto di svincolo.**

Qualora non sia diversamente ed espressamente indicato nel profilo di rischio, il **dubbio che può motivare il mancato svincolo**, in attesa ad esempio del risultato di analisi ovvero di acquisire ulteriore documentazione da esaminare, **deve basarsi su fatti concretamente constatati dal funzionario addetto alla verifica che possono riferirsi sia alla documentazione visionata sia alla merce visitata.**

In assenza di indicazioni nel profilo di rischio e/o di dubbi concreti manca la base motivazionale al diniego di svincolo; ad esempio in presenza di un CD con profilo di rischio che non dà indicazioni specifiche, ma si limita a segnalare di effettuare un controllo sull'origine lo svincolo può essere bloccato solo se nella documentazione si rinvergono elementi contraddittori a sostegno dell'origine della merce dichiarata che fanno chiaramente sorgere un dubbio sulla correttezza dell'origine medesima.

Il diniego dello svincolo ai sensi dell'articolo 245 RE, fondato su un dubbio non supportato da elementi riscontrati durante l'attività di verifica, da indicare nella motivazione del provvedimento stesso, sarebbe, infatti, facilmente impugnabile in quanto illegittimo¹.

Si rammenta che nell'eventuale presenza di dubbi aventi rilievo tributario², ovvero di elementi per ipotizzare un importo di dazi all'importazione maggiore rispetto a quanto indicato dall'operatore nella dichiarazione doganale, lo svincolo ex articolo 195 CDU è condizionato, salvo casi particolari ivi indicati, al pagamento dei diritti o alla costituzione di una garanzia a copertura dell'obbligazione potenziale.

1. Profili di rischio presenti nel circuito doganale di controllo

Come è noto, l'implementazione dell'analisi dei rischi nel circuito doganale di controllo prevede la selezione delle operazioni da sottoporre a controllo secondo diversi criteri:

- 1) **mirato**: una volta definito il profilo di rischio viene generalmente selezionata una percentuale di operazioni tra quelle le cui dichiarazioni corrispondono, per taluni dati,

¹ In linea con tale impostazione, nel settore dei controlli in dogana sulla sicurezza dei prodotti, il regolamento (UE) n. 2019/1020, all'articolo 26 paragrafo 2, prevede 5 tipologie di situazioni concrete in cui la dogana può sospendere l'immissione in libera pratica. L'eventuale presunta difformità riscontrata, pur essendo sottoposta alla valutazione dell'organismo di vigilanza (MIMIT), si fonda su elementi riscontrati in sede di verifica e non meramente dal fatto che l'operazione è stata selezionata a controllo dal circuito doganale per un'ipotesi di rischio sicurezza prodotti.

² In tali casi non opera la previsione dell'articolo 245 RE che fa riferimento a divieti e restrizioni.

al profilo in questione;

- 2) **casuale**: una percentuale di operazioni doganali viene selezionata a controllo in maniera casuale. Tale selezione è necessaria come complemento al criterio dei profili.

Premesso quanto sopra, è del tutto evidente che, al momento della selezione per il controllo documentale (CD), fisico (VM) o radiogeno (CS) va verificata, attraverso l'accertamento del funzionario doganale, la presenza o meno del rischio ipotizzato e di conseguenza la sussistenza di un dubbio concreto connesso al caso specifico circa l'applicabilità di divieti o restrizioni³.

Nel circuito doganale di controllo sono altresì presenti profili di rischio maggiormente descrittivi i quali indicano specifiche procedure di controllo e forniscono in modo preciso al funzionario le azioni da intraprendere, anche in relazione allo svincolo.

2. Elevazione del livello del controllo

In caso di selezione a controllo da parte del circuito doganale, è prevista la possibilità di elevazione del tipo di controllo da effettuare, passando da quello documentale (CD) a quello radiogeno (CS)⁴ e, quindi a quello fisico (VM).

In tal caso, per innalzare il tipo di controllo, è necessaria la presenza di dubbi concreti, desumibili dalla verifica documentale, che giustifichino il passaggio al controllo radiogeno e quindi a quello fisico, ferma restando la possibilità di elevare il controllo a motivo di eventuali ulteriori elementi di rischio locale di cui è a conoscenza l'Ufficio.

Pertanto, in presenza di un profilo che pur selezionando un controllo documentale prevede una possibile elevazione, la semplice previsione **non è di per sé motivazione valida per l'innalzamento del tipo di controllo**, in quanto tale innalzamento deve avvenire solo qualora nel corso del controllo il funzionario ritenga concretamente sussistere il rischio specificato nel profilo.

D'altronde, se il profilo di rischio richiede l'esecuzione di un controllo documentale, ciò significa che l'Agenzia ritiene sufficiente l'esame della documentazione per confermare o meno il rischio ipotizzato. In altri termini, ove sia previsto il controllo documentale, il funzionario deve procedere innanzitutto ad effettuare tale tipologia di controllo e qualora da tale controllo emergano indizi concreti o vengano riscontrati elementi di incongruenza a sostegno dell'ipotesi di rischio, nonché sia a conoscenza di ulteriori elementi di rischio a livello locale, potrà procedere con l'elevazione del tipo di controllo.

Al riguardo, si ritiene necessario, al fine di evitare eccessiva discrezionalità da parte del singolo

³ In ogni caso assicurando il completamento dell'accertamento ex lege allo scopo di accertare la qualità, la quantità, il valore e l'origine delle merci, nonché ogni altro elemento occorrente per l'applicazione della tariffa e per la liquidazione dei diritti

⁴ Qualora in uso alla dogana.

addetto al controllo, che l'elevazione sia soggetta a preventiva autorizzazione, ancorché formalizzata mediante scambio di mail, da parte di un suo superiore gerarchico⁵. Ovviamente, nel formulare tale richiesta, dovrà essere data motivazione facendo riferimento agli elementi scaturiti dal controllo documentale effettuato.

3. Analisi di laboratorio, accertamenti tecnici o documentali - svincolo ex articolo 194 CDU

A meno che non sia chiaramente richiesta la sospensione dello svincolo in attesa del risultato delle analisi di laboratorio, così come di altri differenti accertamenti di natura tecnica o documentale, la dogana deve attenersi scrupolosamente al dettato dell'articolo 194 CDU e, se richiesto, procedere allo svincolo delle merci appena effettuato il prelievo dei campioni necessario per gli accertamenti tecnici.

Come è noto, il mancato svincolo delle merci ha un notevole costo economico per gli operatori (magazzinaggio, perdita degli slot prenotati sugli aerei, ritardo nelle consegne e penali contrattuali, ecc.) che, qualora non adeguatamente motivato, rischia di creare danni economici all'Agenzia in conseguenza di eventuali contenziosi per risarcimento.

A titolo precauzionale, considerata in ogni caso la responsabilità degli operatori commerciali, in presenza di svincolo ex articolo 194 CDU – in attesa del risultato degli accertamenti tecnici-documentali- , si dispone che lo stesso sia corredato da una nota della dogana che renda edotto l'importatore delle responsabilità, anche di natura penale, connesse alla messa in commercio di un prodotto che potrebbe risultare differente rispetto a quanto dichiarato a seguito dei risultati delle analisi di laboratorio.

4. Applicazione dell'articolo 245 RE e affidamento in custodia alla parte

Anche nei casi di diniego di svincolo per fondato dubbio di cui all'articolo 245 RE, è necessario prendere in considerazione i costi di magazzinaggio che l'operatore deve sostenere in attesa del risultato degli accertamenti in corso, che possono consistere in analisi di laboratorio piuttosto complesse ovvero nell'esame di ulteriore documentazione che necessita di tempo per essere reperita e presentata alla dogana richiedente.

In tali casi, in alternativa allo svincolo ex articolo 194 CDU già citato, l'Autorità doganale può fare ricorso alla sospensione dello svincolo con contestuale affidamento alla parte della relativa merce, utilizzando la procedura prevista per le bollette di cauzione A20⁶.

⁵ Dirigente, Responsabile di Sezione Responsabile di Reparto, ecc.

⁶ Non essendo ancora intervenuto lo svincolo, la merce è da considerarsi in posizione non unionale.

Anche in tali ipotesi, analogamente alla concessione dello svincolo ex articolo 194 CDU, l'emissione della bolletta A20 è condizionata alla presentazione di una richiesta formale del dichiarante nella quale espliciti il luogo nonché l'assunzione di responsabilità della custodia delle merci nelle more della definizione dell'accertamento doganale.

La bolletta A20 deve essere accompagnata da una nota della dogana, diretta anche al rappresentante in dogana, ove diverso dal dichiarante, nella quale deve essere richiamato l'obbligo di custodia e di non manipolazione della merce nel luogo specificato fino alla definizione dell'accertamento doganale, ammonendo la parte sulle responsabilità, anche di natura penale, nelle quali potrebbe incorrere in caso contrario.

Ovviamente, ove la regolamentazione unionale settoriale⁷ stabilisse blocchi temporanei dello svincolo, l'applicazione eventuale dell'affidamento in custodia al dichiarante potrà avvenire solo successivamente allo scadere del termine del blocco temporaneo, come da tempistica stabilita dalla norma unionale.

L'affidamento in custodia al dichiarante è possibile sempre che non sussistano rischi di sottrazione alla vigilanza doganale della merce da affidare in custodia. In merito, si ritiene che l'affidamento in custodia alla parte di cui al presente paragrafo non possa essere concesso al verificarsi delle seguenti condizioni:

- il tipo di violazione per la quale gli accertamenti sono in corso riguarda ipotesi di reato gravi, come ad esempio al traffico illecito di stupefacenti e di armi;
- il luogo per la custodia non coincide con una delle sedi operative del dichiarante;
- il dichiarante sia incorso nei precedenti 12 mesi⁸ in violazioni identiche a quella per la quale gli accertamenti sono in corso.

Nel caso di dichiaranti in possesso della certificazione AEO-C, l'affidamento in custodia non presenta rischi di sottrazione alla vigilanza doganale.

5. Visita e prelievo di campioni limitatamente a una parte delle merci

Ai sensi dell'articolo 190 del Codice doganale unionale, il funzionario cui è assegnata la verifica merci (VM) può procedere, in alternativa alla verifica totale, alla verifica parziale delle merci, anche con riferimento al prelievo di campioni.

Per verifica parziale deve intendersi:

- nel caso di dichiarazioni con più singoli: una verifica avente ad oggetto solo uno o solo alcuni singoli contenuti nella dichiarazione;

⁷ Regolamento UE n.608/2013 sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale; Regolamento (CE) n. 765/2008 sulla sicurezza e la conformità dei prodotti.

⁸ Il dato è rilevabile nella banca dati antifrode.

- una verifica avente ad oggetto solo alcuni colli/confezioni/contenitori costituenti la quantità dichiarata in uno specifico singolo. In tal senso vale quanto previsto dal DM Finanze 28 gennaio 1994, n. 255.

Ad eccezione dei casi in cui il profilo di rischio associato alla verifica merci lo richieda espressamente, ovvero vi siano specifiche segnalazioni sulla spedizione oggetto del controllo⁹ che richiedano una verifica totale, la modalità della verifica parziale può sempre essere applicata dal funzionario e/o indicata dal responsabile dell'assegnazione dei controlli.

In ogni caso, resta impregiudicata la facoltà del funzionario, ove emergano durante la visita parziale discordanze tra il constatato ed il dichiarato, di procedere ad una verifica totale del carico.

Ai fini della scelta tra verifica parziale e verifica totale nonché, nel caso di verifica parziale, della scelta del relativo livello¹⁰, il funzionario potrà prendere in considerazione i seguenti elementi:

- il possesso della qualifica AEO-C del dichiarante;
- il profilo soggettivo del dichiarante, quando non in possesso della certificazione AEO-C con riferimento all'assenza di precedenti contestazioni a suo carico in banca dati antifrode;
- la ripetitività dell'operazione oggetto della verifica, con riferimento al caso di traffico commerciale stabile nel tempo (operazioni doganali svolte con periodicità dallo stesso operatore per le medesime merci);
- il tipo e numerosità di confezionamento della merce;
- l'omogeneità del carico.

Al termine del controllo, il funzionario registrerà in AIDA la modalità di verifica (parziale/totale) con l'indicazione nel campo note dei singoli/colli/container visitati.

6. Attività territoriale

Di imprescindibile rilevanza per una completa attuazione del processo circolare di analisi dei rischi, ai fini di una valida taratura dei profili, è l'attività svolta dalle strutture territoriali in ordine ai processi di "valutazione" e "gestione" degli stessi che devono consentire il raggiungimento di risultati tali da realizzare una riduzione degli effetti dei rischi e, contemporaneamente, la ridefinizione dei medesimi, attraverso un costante monitoraggio sulle operazioni oggetto di selezione al controllo e, in particolare, sull'esito del conseguente accertamento.

⁹ Per segnalazioni, si intende la presenza di richieste/segnalazioni formali da parte di altri Enti o Forze di polizia.

¹⁰ Per livello della verifica parziale, si intende ad esempio la percentuale di colli/container da visitare (5%, 10%, 30%, ecc.) di un determinato singolo, ovvero quanti singoli visitare



AGENZIA

ADM

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

DIREZIONE DOGANE

In tal senso, va sempre preso in considerazione l'utilizzo dei Report Soggetto Negativo al Controllo (RSNC), attraverso i quali gli uffici potranno segnalare operatori per i quali si ritiene opportuno valutare l'inserimento nel Circuito Doganale di Controllo di *profili soggettivi correttivi* che abbattano i controlli, determinati da profili di rischio oggettivi, su soggetti non AEO più volte controllati con esito negativo¹¹. A tali fini, si raccomanda di verificare preventivamente, tramite il *datawarehouse* Cognos e la Banca dati Antifrode, che non sussistano controlli, dello stesso tipo e sullo stesso soggetto, effettuati da altri uffici doganali e sostanzialmente positivi. Tali segnalazioni saranno trattate ad integrazione della similare attività già intrapresa da tempo dalla competente struttura centrale¹².

Codeste Direzioni territoriali vorranno vigilare sul corretto e uniforme adempimento, da parte dei dipendenti Uffici, delle presenti istruzioni, non mancando di segnalare eventuali difficoltà concernenti la sua applicazione alla scrivente e/o alla Direzione Antifrode con cui la presente circolare è stata condivisa.

IL DIRETTORE CENTRALE

Claudio Oliviero

Firmato digitalmente

¹¹ O sostanzialmente negativo, anche in rapporto al volume e al valore delle operazioni del soggetto.

¹² Rimane fermo che, sempre nell'ambito della taratura dinamica del CDC, eventuali risultati positivi successivi potranno determinare l'annullamento del profilo correttivo inserito ed anche, valutato il livello di rischio, profili soggettivi su parte o tutta l'attività doganale del soggetto non AEO precedentemente agevolato.