



**AGENZIA DELLE DOGANE  
E DEI MONOPOLI**

Protocollo: 145541/R.U.

Rif.:

Allegati:

**CIRCOLARE N. 1/D**

Roma, 19 Gennaio 2015

Alle Direzioni Regionali, Interregionali e  
Interprovinciale  
LORO SEDI

Agli Uffici delle dogane  
LORO SEDI

e, p.c.:

Agli Uffici Centrali  
SEDE

Alle Direzioni Centrali  
SEDE

Al S.A.I.S.A.  
SEDE

Al Dipartimento Finanze  
[df.dirgen.segreteria@finanze.it](mailto:df.dirgen.segreteria@finanze.it)

All'Agenzia delle Entrate  
[ae.ufficiodirettoreagenzia@agenziaentrate.it](mailto:ae.ufficiodirettoreagenzia@agenziaentrate.it)

Al Comando Generale della Guardia di  
Finanza – Ufficio operazioni  
[urp@gdf.it](mailto:urp@gdf.it)

**OGGETTO: Applicazione dell'istituto della rappresentanza nella procedura  
di domiciliazione**

L'istituto della rappresentanza nell'ambito della procedura di domiciliazione è stato finora disciplinato, sotto il profilo delle disposizioni applicative della normativa unionale e nazionale, essenzialmente dalla circ. n. 27/D del 2005 e richiamato anche nella circolare n. 9/D, par. 2.1. del 2011.

Con la predetta prassi, in sintesi, era stato previsto quanto segue.

Le imprese industriali, commerciali ed agricole avrebbero potuto avvalersi della procedura di domiciliazione, agendo in nome e per proprio conto, ovvero usufruire

della rappresentanza diretta, per il tramite di uno spedizioniere doganale per la presentazione della dichiarazione.

Gli altri operatori economici, quali, le imprese di spedizione internazionali, i titolari di magazzini generali, i CAD, gli spedizionieri doganali, i corrieri aerei internazionali- invece, in qualità di titolari di autorizzazione alla procedura di domiciliazione, avrebbero potuto agire solo con la modalità della rappresentanza indiretta.

Con riferimento alle prescrizioni ed ai limiti previsti in relazione alle modalità di esercizio della rappresentanza da parte dei soggetti intermediari, titolari di procedura di domiciliazione, la Commissione Europea è stata di recente investita di un reclamo formulato da un' Associazione professionale di categoria che ha lamentato il rifiuto dell'Amministrazione doganale italiana di autorizzare la procedura di domiciliazione con la modalità della rappresentanza diretta.

Nell'ambito del conseguente *Eu pilot* il competente servizio della Commissione ha fornito il proprio motivato parere al quale questa Agenzia è tenuta a conformarsi, pena l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

In sintesi, la Commissione europea ha indicato le modalità di esercizio dell'istituto della rappresentanza nell'ambito della procedura di domiciliazione. Alla luce dei chiarimenti forniti dal citato organo dell'Unione e del conforme parere acquisito sulla questione, nell'ambito dei periodici incontri previsti dal Protocollo d'intesa tra l'Avvocatura Generale dello Stato e questa Agenzia, si procede al riesame della prassi finora adottata e si forniscono le seguenti istruzioni che superano integralmente quelle contenute nella circolare n.27/D/2005 e modificano la circolare 9/D/2011, par. 2.1., per la parte relativa alle modalità di rappresentanza nell'ambito della procedura di domiciliazione, rimanendo invariate le altre istruzioni in essa contenute.

In via preliminare, si rammenta che l'art. 5 del Codice doganale comunitario Reg. (CEE) 2913/93 (di seguito CDC) riconosce la possibilità a **chiunque** di farsi rappresentare presso l'autorità doganale per l'espletamento di atti e formalità previsti dalla normativa doganale. In base a tale norma, la rappresentanza può essere **diretta**, quando il rappresentante agisce in nome e per conto di terzi, oppure **indiretta**, quando il rappresentante agisce in nome proprio ma per conto di terzi.

Lo stesso articolo prevede, inoltre, che gli Stati membri possano riservare il diritto di fare le dichiarazioni in dogana nel proprio territorio secondo le predette modalità di rappresentanza, diretta e indiretta, in modo che il rappresentante debba essere uno spedizioniere doganale che ivi esercita la propria professione.

La differenza tra le due modalità di rappresentanza incide sulla individuazione del soggetto responsabile dell'obbligazione doganale. Infatti, in caso di **rappresentanza indiretta**, il rappresentante è responsabile in solido con il rappresentato per il pagamento dei tributi.

La **rappresentanza indiretta** presuppone l'esistenza di un contratto di mandato, cd. "mandato senza rappresentanza" in virtù del quale il mandatario può agire in nome proprio e per conto del mandante. In tal caso si appalesa un mandato senza procura, cioè un'attività che il mandatario svolge per conto altrui, senza aver ricevuto in precedenza una procura *ad hoc* da parte della persona nel cui interesse egli agisce.

Con la **rappresentanza diretta**, invece, unico responsabile dell'obbligazione doganale è il rappresentato, cioè l'importatore o l'esportatore, in conformità al combinato disposto degli artt. 4, p. 18 e 201, par. 3, del CDC, che individua il debitore dell'imposta nella persona del dichiarante.

Il rappresentante diretto non risponde dell'obbligazione doganale a meno che non abbia presentato una dichiarazione in dogana in base a dati inesatti della cui erroneità egli era o avrebbe dovuto essere ragionevolmente a conoscenza (art. 201, par. 3). Tale responsabilità attiene, nello specifico, ad ipotesi inerenti la regolarità, veridicità e completezza dei dati, nonché l'idoneità e validità dei documenti allegati alla dichiarazione doganale.

La **rappresentanza diretta** postula l'esistenza di un contratto di mandato e viene esercitata, attraverso la **procura**, atto giuridico unilaterale con il quale un soggetto conferisce ad un altro il potere di rappresentarlo, manifestando a suo nome e per suo conto la propria volontà di fronte a terzi.

Dalla natura di atto giuridico unilaterale della procura ne consegue che, ai fini della sua validità, la stessa non richiede un'espressa accettazione da parte del soggetto al quale viene conferita, atteso che nella prassi la medesima è normalmente inserita in un documento contrattuale più ampio che regola in maniera particolareggiata i rapporti tra rappresentante e rappresentato (il c.d. **mandato**). In ogni caso, ciò che rileva nell'operatività è che il rappresentato, nel

conferire una delega di poteri al rappresentante, specifichi esattamente oltre alle modalità con cui il rappresentante dovrà assolvere la propria funzione di rappresentanza, anche gli altri diritti ed obblighi a suo carico. Pertanto, per agire in rappresentanza diretta dell'operatore, è necessario che il rappresentante si munisca di un'espressa procura rilasciata dal rappresentato, con cui il primo viene esplicitamente autorizzato a spendere direttamente il nome del secondo nell'esecuzione di attività doganali facenti capo a quest'ultimo, soprattutto nel caso della presentazione della dichiarazione in dogana.

Il predetto art. 5 del CDC, stabilisce, al par. 4, che il rappresentante deve dichiarare di agire per la persona rappresentata, precisando se si tratti di rappresentanza diretta o indiretta e disporre del potere di rappresentanza.

La norma in esame precisa, altresì, che nel caso in cui la persona non dichiara di agire a nome o per conto di un terzo o dichiara di agire a nome o per conto di un terzo senza disporre del potere di rappresentanza, è considerata agire a suo nome e per proprio conto.

Il successivo par. 5 del citato articolo 5 dispone, poi, che l'Autorità doganale può chiedere alla persona che dichiara di agire in nome o per conto di un'altra persona di fornire le prove del suo potere di rappresentanza con la conseguenza che il rappresentante senza potere che faccia la dichiarazione in dogana risponderà in luogo del rappresentato e non potrà invocare l'articolo 1398 del codice civile per la negligenza dell'Autorità doganale nel non aver richiesto i poteri giustificativi della rappresentanza.

La disciplina contenuta nel richiamato articolo 5 del CDC è stata interpretata dalla Commissione europea nel richiamato *Eu pilot* nel senso che: “ *L'art. 5 del codice doganale prevede la possibilità che chiunque possa farsi rappresentare presso l'autorità doganale per l'espletamento di atti e formalità previsti dalla normativa doganale. Tale rappresentanza può essere diretta o indiretta. Tuttavia gli Stati membri possono limitare il diritto di fare dichiarazioni in dogana tramite rappresentanza diretta o indiretta in modo che il rappresentante debba essere uno spedizioniere doganale che esercita la propria attività nel territorio di tale paese. Pertanto da questa norma si evince che si può limitare la rappresentanza di qualsiasi altro agente, ma non quella degli spedizionieri doganali. La rappresentanza da parte di uno spedizioniere doganale deve sempre essere consentita, che sia diretta o indiretta*”.

In particolare, la tipica connotazione professionale propria dello spedizioniere doganale (*rectius*: doganalista) ha consentito di attuare la facoltà prevista dal più volte citato art. 5 CDC mediante la previsione della riserva di cui all'art. 40 del D.P.R. n.43/73 (TULD).

Premesso quanto sopra, l'Esecutivo dell'Unione Europea nell'esprimersi con riguardo al citato *Eu pilot* ha richiamato l'art 253, par. 4, del Reg. n.2454/1993 delle Disposizioni di applicazione del codice doganale (di seguito DAC) (applicativo dell'art. 76, paragrafo 1 lettera c) del CDC), ove prevede che: *“Qualsiasi persona può chiedere che le sia rilasciata un'autorizzazione per la procedura di dichiarazione semplificata o di domiciliazione da utilizzare per proprio conto o in qualità di rappresentante, purché esistano scritture e procedure adeguate che consentano all'autorità doganale di rilascio di identificare le persone rappresentate e di effettuare i controlli doganali appropriati.”*.

Pertanto, ai sensi di quanto disposto dall'art 5 del CDC e dal richiamato articolo 253, par. 4, delle DAC, il titolare di procedura di domiciliazione, potrà agire:

- **in suo nome e per proprio conto;**
- **come rappresentante diretto;**
- **come rappresentante indiretto.**

Resta fermo che i soggetti titolari di procedura di domiciliazione che svolgono servizi di intermediazione nel settore doganale e/o connessi alla logistica, qualora intendano agire in rappresentanza diretta, devono avvalersi, per la presentazione della dichiarazione doganale, dei soggetti legittimati in virtù della riserva operata dall'art. 40 del TULD.

Considerato quanto previsto dall'art. 253, par. 4, delle DAC in relazione alla necessità **che l'autorità doganale sia sempre in grado di identificare le persone rappresentate e di effettuare i controlli doganali appropriati qualora il soggetto autorizzato alla procedura di domiciliazione agisca in qualità di rappresentante**, assume rilievo la natura che caratterizza le diverse categorie di operatori economici che prestano servizi di intermediazione nel settore doganale (essenzialmente attività connotate dalla qualificazione di professionisti abilitati allo svolgimento di atti e formalità previsti dalla normativa doganale e attività connesse alla logistica aventi come scopo principale la spedizione, il trasporto e la consegna delle merci), ed in funzione della quale tali operatori intervengono nell'espletamento del processo di sdoganamento.

In relazione a quanto sopra e tenuto conto che il vincolo di solidarietà tra rappresentante indiretto e soggetto rappresentato consente – di per sé – di rafforzare la garanzia dei diritti doganali dovuti, **qualora il richiedente l'autorizzazione alla procedura di domiciliazione chieda di agire in rappresentanza diretta** è tenuto ad ottemperare, oltre ai criteri già previsti ed indicati nella circolare 9/D/2011, ad alcune condizioni specifiche finalizzate a porre in essere adeguate procedure interne che consentano di assicurare i presidi previsti dal predetto art. 253, par. 4, DAC a tutela delle risorse proprie dell'Unione e della fiscalità nazionale.

A tal fine, il richiedente l'autorizzazione alla procedura di domiciliazione dovrà adottare una particolare cura nella gestione dei propri clienti, in quanto eventuali inadempimenti dell'obbligazione tributaria doganale da parte di questi ultimi faranno venir meno le condizioni previste dal citato articolo 253, par.4, delle DAC, compromettendo il rapporto fiduciario con l'Amministrazione doganale, e la conseguente adozione dei relativi provvedimenti.

Si riportano di seguito gli adempimenti da porre in essere nelle diverse ipotesi delineate:

**A) In caso di istanza per la concessione dell'autorizzazione alla procedura di domiciliazione, il richiedente che intende agire come rappresentante diretto,** dovrà presentare la richiesta (allegato 67 del Reg. CEE 2454/1993/ **allegato B** della Determinazione direttoriale prot. n. 158326/RU del 14/12/2010), con l'indicazione di tale modalità, fornendo, oltre alla prevista documentazione di cui alla citata circolare 9/D dell'11/03/2014, par. 2.3, i seguenti ulteriori elementi informativi:

**1. gli elenchi aggiornati dei clienti (importatori/esportatori) per i quali il titolare della procedura di domiciliazione intende agire in rappresentanza diretta** con i relativi atti di conferimento. Per ciascun cliente indicare nome, cognome o ragione sociale e codice Eori; qualora il cliente non sia un soggetto titolare dello status AEO, indicare altresì la sede amministrativa, la presenza di stabilimenti e ogni altra informazione utile al riguardo che risulti in possesso del richiedente l'autorizzazione, ai fini della corretta identificazione del cliente rappresentato.

Al fine di rendere le informazioni in parola potrebbe risultare di ausilio l'adozione, da parte del richiedente, all'interno del proprio sistema di *governance* aziendale, di procedure volte alla rilevazione, misurazione, gestione e controllo del

rischio doganale dei soggetti rappresentati (es. dati identificativi del soggetto, analisi della complessiva affidabilità del cliente attraverso l'utilizzo di *database* che elaborano il profilo economico/finanziario e reddituale, nonché il suo eventuale posizionamento nel settore di appartenenza, l'eventuale classe di rating se disponibile, la sua operatività doganale in termini di flusso, di periodicità e di tipologia di operazioni doganali, nonché la conformità alle norme doganali ecc.);

**2. l'elenco aggiornato dei doganalisti designati dal rappresentante, titolare della domiciliata (che agisce in rappresentanza diretta), per la presentazione della dichiarazione doganale.** Gli elenchi di cui ai punti 1 e 2 costituiscono parte integrante dell'istanza in quanto informazioni e condizioni supplementari previste al punto 15 del modello di istanza ( allegato 67).

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione, l'Ufficio delle dogane competente per l'istruttoria, ferme restando le istruzioni fornite con la più volte richiamata circolare n.9/D/2011, avvalendosi anche delle banche dati in uso a questa Agenzia, avrà cura di:

- ✓ riscontrare, in fase di pre-audit presso il richiedente, l'esistenza di procedure interne, così come previsto dal richiamato articolo 253, par. 4 delle DAC, in modo che il loro funzionamento possa garantire l'eliminazione di rischi gestionali;
- ✓ adottare il provvedimento autorizzatorio ed il relativo disciplinare di servizio o, in alternativa, disporre il motivato provvedimento di diniego.

Qualora il soggetto richiedente l'autorizzazione alla procedura di domiciliazione risulti essere titolare dello status di AEO, si considerano soddisfatti i criteri inerenti la comprovata osservanza degli obblighi doganali, la solvibilità finanziaria e l'efficace sistema delle scritture commerciali, previsti anche per la concessione della procedura di domiciliazione e l'Ufficio delle dogane competente dovrà, pertanto, verificare solo le seguenti condizioni:

- gli altri requisiti oggettivi indicati nella citata circ. n.9/D/2011, quali l'idoneità dei luoghi, l'utilizzo delle procedure telematiche in esercizio e le scritture e procedure adeguate ai controlli, oltre agli adempimenti di cui ai precedenti punti 1 e 2;
- la conservazione delle procure conferite.

**B) In caso di istanza per la concessione dell'autorizzazione alla procedura di domiciliazione con la modalità della rappresentanza indiretta** si applicano le disposizioni contenute nella circolare n.9/D dell'11.03.2011 più volte richiamata.

**C) In caso di autorizzazione alla procedura di domiciliazione già rilasciata** possono verificarsi le seguenti ipotesi:

**C.1** l'operatore economico che intende chiedere l'**integrazione** dell'autorizzazione esistente **avvalendosi anche della modalità della rappresentanza diretta** dovrà presentare il modulo di cui all'allegato 67 (Allegato B della determinazione direttoriale sopracitata) indicando nella casella 1.d tale modalità di rappresentanza. A corredo dell'istanza dovranno essere prodotti i documenti elencati alla precedente lett. A) punti 1 e 2 con le relative procure;

**C.2** l'operatore economico che intende presentare una richiesta di modifica dell'autorizzazione **avvalendosi della sola modalità della rappresentanza diretta** dovrà presentare il modulo di cui all'allegato 67 (Allegato B della determinazione direttoriale sopracitata) indicando nella casella 1.d tale modalità di rappresentanza. A corredo dell'istanza dovranno essere prodotti i documenti elencati alla precedente lett. A) punti 1 e 2 con le relative procure.

Nella prima fattispecie di cui al punto **C.1**, nell'ottica di semplificazione, l'Ufficio delle Dogane competente per l'istruttoria (cfr. circolare 9/D/2011 dell'11/03/2011 par. 2.3) riterrà validi i requisiti soggettivi ed oggettivi riscontrati in sede di rilascio dell'autorizzazione, ed avrà cura di verificare, in fase di pre-audit specifico, i predetti punti 1 e 2 secondo quanto già indicato nel precedente punto A) ed a conclusione dell'istruttoria, dovrà integrare il provvedimento autorizzatorio o, in assenza dei requisiti richiesti, emettere il provvedimento di motivato diniego.

L'Ufficio di controllo dell'autorizzazione provvederà ad integrare il disciplinare di servizio con le necessarie istruzioni relative agli adempimenti ai quali il titolare della procedura di domiciliazione dovrà attenersi per l'osservanza delle ulteriori prescrizioni connesse alla gestione della stessa in rappresentanza diretta.

In caso di motivato diniego alla richiesta d'integrazione dell'autorizzazione con la modalità della rappresentanza diretta, il titolare della procedura domiciliata continuerà ad operare alle condizioni previste dalla vigente autorizzazione.

Nella seconda fattispecie di cui al punto **C.2**, l'Ufficio delle Dogane competente per l'istruttoria, al fine di non aggravare gli operatori di ulteriori oneri amministrativi, riterrà validi i requisiti soggettivi ed oggettivi riscontrati in sede di rilascio dell'autorizzazione, ed avrà cura di verificare, in fase di pre-audit specifico, i predetti punti 1 e 2 secondo quanto già indicato nel precedente punto A).

A conclusione dell'istruttoria, dovrà essere emesso il provvedimento di modifica della preesistente autorizzazione, con la specifica delle nuove modalità di esercizio, come previsto dall'articolo 9 della Determinazione direttoriale prot. n. 158326/RU del 14/12/2010, o, in assenza dei requisiti richiesti, emettere il provvedimento di motivato diniego.

Per quanto riguarda i CAD, la relazione finale contenente gli esiti dell'istruttoria svolta dall'Ufficio doganale secondo le modalità sopraindicate dovrà essere inviata alla competente Direzione regionale, interregionale o interprovinciale che provvederà al rilascio o al motivato diniego del provvedimento in questione.

Infine, si richiama l'attenzione sulla scrupolosa osservanza del consolidato principio del "*diritto ad essere ascoltati*", per tutte le ipotesi di diniego dell'autorizzazione in questione.

#### **Compilazione della dichiarazione doganale (DAU)**

Nell'ipotesi in cui l'intermediario titolare di procedura domiciliata operi come rappresentante indiretto (utilizzo del codice 3) si conferma la procedura in uso secondo la quale nella **casella 14** del DAU, lo stesso è dichiarante.

In caso di ricorso alla modalità della rappresentanza diretta (utilizzo codice 2) nella casella 14 della dichiarazione doganale, deve essere inserito il predetto codice identificativo della modalità di rappresentanza diretta, il nome e/o la denominazione, il codice identificativo del titolare della procedura di domiciliazione, che opera in qualità di rappresentante.

Infine, tenuto conto che i titolari di procedura di domiciliazione, che intendano agire in rappresentanza diretta, devono avvalersi per la presentazione della dichiarazione doganale dei soggetti legittimati in virtù della riserva operata dall'art. 40 del TULD, la dichiarazione deve essere firmata digitalmente da un doganalista iscritto all'albo, espressamente designato a tal fine dal titolare della procedura domiciliata.

Per quanto riguarda i CAD, restano confermate le disposizioni di cui al D.M. n.549/1992, articolo 2, comma 4 ed articolo 3, comma 3.

### **Monitoraggio e controllo delle autorizzazioni**

Al fine di poter controllare l'osservanza delle condizioni stabilite dalle presenti disposizioni per l'utilizzo della procedura di domiciliazione, il competente Ufficio delle dogane dovrà effettuare i controlli periodici e saltuari previsti dall'articolo 12 della citata Determinazione Direttoriale prot. n. 158326/RU del 14/12/2010.

Considerato che i soggetti ai quali viene accordata l'autorizzazione ad operare con procedura di domiciliazione sono tenuti al rispetto dei canoni di correttezza amministrativa e di leale collaborazione con l'Agenzia, gli stessi dovranno garantire un'attenta ed oculata gestione dell'intero ciclo delle pratiche doganali svolte.

Premesso quanto sopra, il competente Ufficio delle dogane dovrà verificare che qualora il titolare della procedura di domiciliazione operi in qualità di rappresentante diretto, il medesimo osservi le ulteriori prescrizioni di seguito indicate:

- la tenuta di un fascicolo contenente la documentazione comprovante le operazioni doganali effettuate per ciascun soggetto rappresentato, ivi compresi gli atti di conferimento, rilasciati dal cliente, con l'esatta specificazione della relativa modalità di rappresentanza;
- l'effettuazione di un monitoraggio periodico (con cadenza almeno bimestrale) della regolarità e correttezza delle operazioni doganali poste in essere per conto dei propri clienti.

Come già evidenziato in precedenza, quando il soggetto autorizzato è in possesso dello *status* di AEO, i controlli periodici dovranno essere abbinati ai controlli di monitoraggio e/o riesame (post audit) per la certificazione doganale, laddove temporalmente coincidenti.

Si ribadisce che le presenti disposizioni superano integralmente quelle contenute nella richiamata circolare n.27/D/2005 e modificano la circolare 9/D/2011, par. 2.1., per la parte relativa alle modalità di rappresentanza, nell'ambito della procedura di domiciliazione, rimanendo invariate le altre istruzioni in essa contenute.

**Le disposizioni previste dalla presente circolare si applicano a decorrere dal 2 febbraio 2015; dalla medesima data potranno essere presentate le istanze di cui alle lettere A), B) e C).**

Codeste Direzioni territoriali vorranno attenersi scrupolosamente alla puntuale e corretta osservanza della presente circolare, vigilando sul conforme ed uniforme operato dei dipendenti Uffici, avendo cura, altresì, di segnalare alle competenti strutture centrali eventuali problematiche applicative.

*Il Direttore Centrale ad interim  
f.to Dott.ssa Maria Grazia Artibani*

*Firma autografa sostituita a mezzo  
ampa ai sensi dell'art.3, comma 2 del  
D.Lgs. 39*

/93