



**AGENZIA DELLE DOGANE
E DEI MONOPOLI**

Roma, 10/10/2016

Protocollo: 114095 RU

Rif.:

Allegati:

Alle Direzioni Interregionali, Regionali e
Interprovinciale
LORO SEDI

Agli Uffici delle Dogane
LORO SEDI

E, p.c.

All'Ufficio del Direttore

All'Ufficio del Vice Direttore – Direttore
Vicario

All'Ufficio Centrale Audit Interno

Alle Direzioni Centrali:
Legislazione e Procedure Accise
Legislazione e Procedure Doganali
Tecnologie per l'Innovazione
Analisi Merceologica e Laboratori Chimici
Relazioni Internazionali

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

Ai componenti del Tavolo *e-customs*
LORO SEDI

Al Comando Generale del Corpo della Guardia
di Finanza - III Reparto Operazioni
ROMA

**OGGETTO: Attività di prevenzione e contrasto agli illeciti tributari ed extra
tributari di rilievo antifrode nel contesto del Reg. (UE) n.
952/2013. Istruzioni.**

Con l'applicazione, dal 1° maggio 2016, del Codice Doganale dell'Unione di cui al Reg. (UE) n. 952/2013 è stata introdotta, tra l'altro, la presentazione non sistematica dei documenti a corredo della dichiarazione doganale con **facoltà di ricorso al fascicolo elettronico ("FE")** e al subordinato utilizzo delle connesse

DIREZIONE CENTRALE ANTIFRODE E CONTROLLI

Ufficio Investigazioni

00143 Roma, Via Mario Carucci, 71 – Tel. +39 06 50246596 Fax +39 06 50957300 - e-mail

dogane.antifrodecontrolli.investigazioni@agenziadogane.it

facilitazioni (previste, con alcune differenze, sia per la “dichiarazione c/o luogo”, ex domiciliata, che per la “dichiarazione c/o dogana”).¹

In un impianto procedurale che già prima, in taluni casi, consentiva agli operatori di non presentare i documenti giustificativi alla dogana, la gestione documentale è stata quindi ulteriormente dematerializzata e agevolata.

Il Codice accompagna i maggiori margini di facilitazione per gli operatori a **criteri di intervento e controllo, da parte della dogana, adeguati al mutato scenario complessivo.**

Alcune norme sono di particolare rilievo per la prevenzione e il contrasto agli illeciti di rilievo penale e per gli eventuali seguiti di polizia giudiziaria, come già esposto da questa Direzione relativamente all’art. 103 (*Prescrizione dell’obbligazione doganale*)².

Ciò premesso, ai fini di una migliore gestione delle attività di profilo antifrode si forniscono alcune istruzioni circa le facoltà di controllo da parte della dogana e correlate responsabilità e adempimenti da parte degli operatori.

1. FACOLTÀ DI CONTROLLO DA PARTE DELLA DOGANA. FORNITURA DI INFORMAZIONI ALLE AUTORITÀ DOGANALI.

Il Codice, fermo restando quanto comunque indicato all’art. 46³, riconosce alla dogana una duttilità di poteri di controllo all’**articolo 15** (*“Fornitura di informazioni alle autorità doganali”*), in particolare al par. 1: *“Chiunque intervenga direttamente o indirettamente nell’espletamento delle formalità doganali o nei controlli doganali fornisce alle autorità doganali, su loro richiesta e entro i termini specificati, tutta la documentazione e le informazioni prescritte, nella forma appropriata, nonché tutta l’assistenza necessaria ai fini dell’espletamento di tali formalità o controlli”*.

E’ meritevole di attenzione l’ampiezza della norma, sia per i soggetti destinatari (*“chiunque”*) che per l’oggetto che questi sono tenuti ad assicurare (documenti, informazioni e assistenza), anche rispetto alla distinzione tra *“formalità doganali”* e *“controlli”* (come da relative

¹ Nota della Direzione Centrale Tecnologie per l’Innovazione prot. n. 45898 RU del 19.4.2016, nonché note dell’Ufficio del Direttore nn. 76732 RU del 30.6.2016 e 82896 RU del 15.7.2016.

² Nota n. 93396 RU dell’11.8.2016 e nota n. 97689 del 30.8.2016

³ Art. 46 (*Gestione del rischio e controlli doganali*), par. 1, comma 1: *“Le autorità doganali possono effettuare qualsiasi controllo doganale che ritengono necessario”*.

definizioni di cui all'art. 5 del Codice); a ciò vanno poi aggiunti gli obblighi degli operatori precisamente individuati al successivo par. 2 dello stesso articolo.⁴

Posto che la dogana può chiedere alla parte interessata documenti, informazioni e/o assistenza per esigenze di controllo a largo raggio, ne deriva che gli uffici, nell'ambito delle attività di profilo antifrode (monitoraggi su flussi/fattispecie a rischio, comunicazioni dell'OLAF, indagini amministrative particolarmente complesse, attività investigative e di indagine penale, ecc.), possono adottare iniziative di controllo non necessariamente inquadrate per la controparte, in quel momento, in una singola fase di un determinato *iter* procedimentale.

In altre parole, ai sensi dell'art. 15, par. 1 in esame si può procedere a richiedere e acquisire presso i soggetti interessati tutte le informazioni e i documenti utili alle attività autoritative di controllo ritenute necessarie, ivi compresa copia, per quanto in premessa, dei documenti giustificativi a supporto delle dichiarazioni doganali, senza che sia necessario attivare la procedura della revisione di accertamento.

La stessa procedura di revisione potrà poi avere luogo in un secondo momento, eventualmente, solo nel caso in cui si debba intervenire rideterminando uno degli elementi della dichiarazione (quantità, qualità, valore, origine), e, circa i possibili seguiti, anche tenendo conto di quanto disposto dall'art. 102 (*Notifica dell'obbligazione doganale*), che al par. 3, comma 2, prevede la **possibilità di rinvio della notifica dell'obbligazione doganale quando questa arrechi pregiudizio a indagini penali.**⁵

Quanto precede è in linea con le finalità e le prerogative che la legge nazionale riconosce all'**esercizio dell'attività autoritativa**, per i cui atti è prevista l'esclusione dal diritto di accesso ai sensi dell'art. 4 del Regolamento n. 603/1996, attuativo dell'art. 24 della Legge n. 241/1990, con un criterio di implicita tutela del diritto-dovere di riservatezza e del segreto d'ufficio di cui devono ovviamente giovare anche le correlate

⁴ Cfr. anche Circolare della Direzione Centrale Legislazione e Procedure Doganali n. 8/D, prot. n. 45577 RU del 19.4.2016, punto A 4), terzo capoverso e seguenti.

⁵ Si rammenta l'importanza di mantenere agli atti, fino al termine di decadenza di cui all'art. 103 CDU, gli elementi dimostrativi di tale pregiudizio al fine di poterli opporre alle istituzioni unionali nel corso delle visite di controllo o di altra attività di accertamento sulle risorse proprie della UE.

attività di controllo e investigative, fin quando non producano effetti giuridici formali nei confronti dei soggetti interessati.

Si pone in evidenza che, peraltro, ai sensi dell'art. 22, par. 6, secondo comma, lettera e), CDU, il diritto dell'interessato al contraddittorio endoprocedimentale prima dell'adozione di atto che allo stesso possa arrecare pregiudizio è escluso qualora ciò possa arrecare pregiudizio alle indagini avviate per lottare contro le frodi.

Occorre ricordare, inoltre, il **carattere pubblicistico della bolletta doganale e dei documenti giustificativi a supporto, quali atto pubblico unico e indivisibile**; la circostanza che ai sensi del Codice sia consentito agli operatori di non presentare sistematicamente i documenti giustificativi alla dogana è da intendersi nel senso che gli stessi sono di fatto “custoditi” presso l'operatore, anziché direttamente detenuti dall'Autorità doganale competente che, come tale, è nel ruolo di poterli richiedere in qualsiasi momento, nell'esercizio di un potere autoritativo che è, per sua natura, autonomo.

2. **RESPONSABILITÀ E ADEMPIMENTI DA PARTE DEGLI OPERATORI. CONSERVAZIONE DI DOCUMENTI E DI ALTRE INFORMAZIONI.**

Relativamente agli operatori, a complemento degli obblighi previsti all'art. 15 si pongono quelli di cui all'**articolo 51 (Conservazione di documenti e di altre informazioni)**, che disciplina i termini di conservazione di documentazione e informazioni facendo proprio richiamo allo stesso art. 15, par. 1.

Per quanto qui interessa, sia alla luce del termine minimo generale di “*almeno tre anni*” (art. 51, par. 1) che di quello estensibile “*fino alla conclusione del procedimento giudiziario*”, quando quest'ultimo sia in corso (art. 51, par. 2, comma 2), si rileva che l'argomento appare di interesse trasversale rispetto alla richiamata nota di questa Direzione n. 93396 RU dell'11.8.2016, avente per oggetto l'art. 103.

Posto, difatti, il termine decadenziale dei cinque anni per la presentazione della *notitia criminis* e l'avvio delle procedure di recupero amministrativo nel caso di rilievi penali (anche stabilito, a mente della Circolare n. 8/D del 2016, che si applica tale termine minimo quinquennale nelle more dell'adozione di apposita norma nazionale), ai fini delle attività di rilievo antifrode appare idoneo allineare anche i termini di cui al predetto art. 51.

A prescindere, difatti, dall'eventuale, intervenuto procedimento giudiziario, è evidente che, nel contesto delle finalità e per le caratteristiche dell'attività di controllo illustrata al precedente punto 1, è necessario, oltre che coerente, che **ai fini dei controlli espletabili ai sensi dell'art. 15** i documenti e le altre informazioni siano **conservati dai soggetti interessati per la durata dello stesso termine decadenziale previsto dall'art. 103, vale a dire, al momento attuale, per almeno cinque anni** e in futuro, analogamente, per almeno lo stesso termine di decadenza che verrà fissato dal legislatore nazionale in ordine alla esperibilità dell'azione penale e delle procedure di recupero.

Si rammenta poi, comunque, che **ai fini dei procedimenti correlati a comunicazioni AM e/o comunque relativi ad attività investigative promosse dall'OLAF** l'Agenzia ha già disposto in via prudenziale, con nota n. 58949 RU del 4 luglio 2014 ⁶, che il termine di conservazione dei documenti giustificativi relativi all'accertamento e alla messa a disposizione delle risorse proprie sia di **almeno dieci anni**.

Codeste Direzioni territoriali e i dipendenti Uffici delle Dogane implementeranno le presenti istruzioni nel contesto della pianificazione, esecuzione e manutenzione di tutte le attività amministrative e operative di rispettiva competenza che, indirette o dirette, risultino di interesse e/o di evidenza in un ambito antifrode.

Le Direzioni territoriali, in particolare, provvederanno con urgenza ad adottare le misure amministrative e di coordinamento necessarie affinché i dipendenti Uffici delle Dogane assicurino adeguate **informazioni e istruzioni agli operatori sia in ordine alle facoltà di controllo da parte della dogana che al rispetto dei predetti termini di conservazione documentale**.

Il Direttore Centrale

F.to Dott. Maurizio Montemagno

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

⁶ Recante per oggetto: “*INF AM – Gestione dei processi nei casi investigativi promossi dall'OLAF, e connessa attività di tutela delle risorse proprie dell'Unione Europea, da parte degli Uffici delle Dogane. Attività di monitoraggio, controllo, indirizzo, coordinamento e ispettiva*”.