



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

NUOVO CODICE DOGANALE EUROPEO

Deliberazione 22 novembre 2023, n. 79/2023/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

NUOVO CODICE DOGANALE EUROPEO

Relatore
Michele Scarpa

Hanno collaborato
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Monica Porcelli, Sonia Caterini

SOMMARIO

	Pag.
* * *	
Legenda delle abbreviazioni e degli acronimi	9
Deliberazione	11
Relazione.....	17
Sintesi	19
CAPITOLO I - Profili ordinatori.....	21
1. Oggetto e finalità dell'indagine	21
2. Il nuovo codice doganale europeo (CDU)	21
3. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM)	24
4. Il sistema delle fonti: il regime residuale delle competenze statuali in tema di applicazione del CDU.	28
5. L'adeguamento dell'assetto ordinativo dell'ADM in funzione dell'applicazione del CDU	28
6. Il piano della <i>performance</i> : la programmazione e gli obiettivi gestionali in attuazione del CDU	30
CAPITOLO II - La programmazione e gli obiettivi gestionali in attuazione del CDU	33
1. Profili finanziari: il costo dell'ADM ed il concorso agli interessi finanziari dello Stato	33
1.1. Il budget economico dell'ADM.....	33
2. La tutela degli interessi finanziari nazionali: la riscossione dell'Iva all'importazione. La tutela della base imponibile. La fatturazione elettronica.....	34
2.1. La riscossione dei dazi doganali	35
2.2. La riscossione dell'Iva all'importazione. L'esenzione dell'Iva all'esportazione	35
CAPITOLO III - Elementi di aggiornamento.....	41
1. La convenzione triennale in data 27.12.2022 con il MEF per il 2022-2024..	41
2. Il rapporto di verifica relativo all'anno 2021 del DAEF rispetto agli obiettivi programmati nella Convenzione 2021-2023.....	42
3. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPCT) 2021-2023 approvato con determinazione del Direttore dell'Agenzia n. 96100-RU del 31 marzo 2021: gli obblighi di pubblicazione in allegato n. 3 -	

L'attuazione delle misure previste nel precedente PTPCT 2020-2022	43
4. La deroga alla rotazione degli incarichi in fase emergenziale:	
L'aggiornamento del PTPCT per far fronte al quadro emergenziale.....	44
5. Il rinnovo degli incarichi in scadenza in deroga al PTPCT in via eccezionale e le misure di bilanciamento dei poteri adottate.....	45
6. L'adempimento degli obblighi di pubblicazione ai sensi della delibera ANAC n. 294/2021. La verifica dell'attuazione del PTPCT in relazione al Piano di <i>audit</i> per il 2021. La segnalazione delle condotte illecite. L'adempimento degli obblighi di pubblicazione	45
7. L'attività di <i>audit</i> . Il Piano di <i>audit</i> per il 2021. Gli interventi ed i risultati	46
8. Il Programma di vigilanza annuale del Dipartimento delle Finanze. I programmi di vigilanza annuale per il 2021 e per il 2022	47
CAPITOLO IV - Deduzioni. Esito del contraddittorio.....	51
1. Le deduzioni delle Amministrazioni convenute in adunanza	51
1.1. Le deduzioni depositate dalla Direzione Agenzie Enti della Fiscalità (DAEF) del Dipartimento delle Finanze (DF) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).....	51
1.2. Le deduzioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM).....	52
1.3. Le osservazioni della Guardia di Finanza (GdF).....	66
2. Esito del contraddittorio	72
CAPITOLO V - Conclusioni e raccomandazioni	77

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Organigramma ADM.....	29
Tabella 2 - Dati finanziari dazi ed Iva - Entrate settore Dogane, contributo all'Erario e alla UE.....	34
Tabella 3 - Dati finanziari dazi ed Iva - Totale Iva sulle importazioni per Capo, Capitolo e Articolo	35
Tabella 4 - Dati finanziari dazi ed Iva - Introiti accertati nel settore Dogane per Direzione territoriale	39
Tabella 5 - Verifiche Iva - Intra e Plafond	43
Tabella 6 - Macro organizzazione di ADM	52
Tabella 7 - Introiti accertati nel settore Dogane per Direzione territoriale nell'esercizio 2021.....	54
Tabella 8 - Totale Iva sulle importazioni per Capo, Capitolo e Articolo della Contabilità di Stato nell'esercizio 2021.....	55
Tabella 9 - Percentuale delle dichiarazioni doganali sdoganate in 5 minuti	56

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Dati finanziari dazi ed Iva - Entrate settore Dogane, contributo all'Erario e alla UE	40
Grafico 2 - Gettito settore Dogane. Contributo all'Erario (Dazi, Iva e altri diritti doganali) nell'esercizio 2021	53
Grafico 3 - Importazioni 2021: numero di dichiarazioni e valore.....	57

LEGENDA DELLE ABBREVIAZIONI E DEGLI ACRONIMI

Abbreviazioni

art.	articolo
c.	comma
d.i.	decreto interministeriale
d.l.	decreto legge
d.lgs.	decreto legislativo
d.m.	decreto ministeriale
d.p.c.m.	decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
d.p.r.	decreto del Presidente della Repubblica
l.	legge
lett.	lettera

Acronimi

ADM	Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
CDU	Codice doganale europeo
UE	Unione Europea
TARIC	Tariffa integrata della Comunità Europea
CEE	Comunità economica europea
CDC	Codice doganale comunitario
RD	Regolamento delegato
RE	Regolamento di esecuzione
RDT	Regolamento delegato transitorio
DEC	Decisione di esecuzione della Commissione
ITV	Tariffe vincolanti europee
EORI	Registrazione e identificazione degli operatori economici
MEF	Ministero dell'economia e delle finanze
TUIR	Testo unico delle imposte sui redditi
TULD	Testo unico delle leggi doganali
AIDA	Automazione Integrata Dogane Accise
TLE	Tabacchi lavorati esteri

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

Collegio II
Adunanza del 6 aprile 2023
e Camera di consiglio del 13 aprile 2023

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Mauro OREFICE

Consiglieri: Domenico PECCERILLO, Paola COSA, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Michele SCARPA, Gerardo DE MARCO, Paolo ROMANO, Mario GUARANY

Primo Referendario: Paola LO GIUDICE

Referendari: Khelena NIKIFARAVA, David DI MEO

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 29 marzo 2019, n. 4/2019/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2019 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Cons. Michele SCARPA, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito al "*Nuovo codice doganale europeo*";

vista l'ordinanza n. 13/2023 in data 20 marzo 2023, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in adunanza pubblica il II Collegio per il giorno 6 aprile 2023, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista l'ordinanza n. 15/2023 in data 11 aprile 2023, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per la camera di consiglio del 13 aprile 2023 al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 1250 del 22 marzo 2023, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento delle finanze;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

- Comando generale della Guardia di Finanza;

- Agenzia delle Entrate:

Direzione generale;

Direzione servizi - Settore procedure;

- Agenzia delle dogane e dei monopoli:
Direzione generale;
Direzione dogane;
Ufficio AEO, compliance e grandi imprese;
Ufficio risorse proprie,

vista la nota n. 1252 del 22 marzo 2023, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha dato avviso dell'adunanza pubblica alla Presidenza del Consiglio dei ministri;

udito il relatore, cons. Michele SCARPA;

uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:

- per il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze:

Dott. Francesco Nicola DE LEO, dirigente Ufficio IV;

- per il Comando generale della Guardia di Finanza:

Dott. Marco THIONE, Colonnello, Dott. Domenico LISA, Maggiore;

- per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli:

Dott. Claudio OLIVIERO, Direttore centrale dogane, Dott. Salvatore MICCICHÈ, Direttore Internal Audit, Dott.ssa Micol BRIGNONE, Dirigente direzione antifrode, Dott.ssa Antonella BIANCHI;

vista la memoria n. 1 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle Finanze - Direzione agenzie ed enti della fiscalità, prot. n. 17038 del 31 marzo 2023, acquisita al protocollo n. 1339 del 31 marzo 2023;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio II in Camera di consiglio, la relazione concernente "*Nuovo codice doganale europeo*".

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviati, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministro dell'economia e delle finanze, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:

Segretariato generale;

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento delle finanze;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

- Comando generale della Guardia di Finanza;

- Agenzia delle Entrate:

Direzione generale;

Direzione servizi - Settore procedure;

- Agenzia delle dogane e dei monopoli:

Direzione generale;

Direzione dogane;

Ufficio AEO, compliance e grandi imprese;

Ufficio risorse proprie.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il Consigliere relatore
Michele Scarpa
f.to digitalmente

Il Presidente
Mauro Orefice
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 22 novembre 2023

Il Dirigente
Dott.ssa Anna Maria Guidi
f.to digitalmente

RELAZIONE

Sintesi

Il Codice Doganale Europeo (CDU) è un complesso ed articolato apparato normativo comunitario a presidio principalmente degli interessi finanziari dell'UE, nel contesto della tutela della libera circolazione delle merci costituisce la finalità economica all'origine della Comunità economica europea di ieri e una delle finalità principali dell'Unione europea di oggi.

L'unione doganale fra gli Stati membri dell'Unione Europea (UE) (art. 28 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea) si applica al complesso degli scambi di merci *intra* UE ed *extra* UE.

L'unione comporta il divieto di istituzione fra gli Stati membri UE di dazi all'importazione e all'esportazione (scambi *intra* UE) nonché l'adozione di una tariffa doganale comune (TARIC) negli scambi con i Paesi terzi (scambi *extra* UE).

Per la rilevanza economica e demografica dell'area UE la tariffa doganale comune (tariffa integrata della comunità europea - TARIC) è una rilevante leva regolatoria della politica commerciale europea e costituisce un elemento che concorre a determinare l'assetto geopolitico europeo non solo in campo commerciale.

Il codice doganale europeo (CDU) ha come scopo l'applicazione uniforme e standardizzata delle decisioni doganali in ambito europeo, delle relative procedure e dei relativi controlli.

Gli Stati membri (art. 13 del Reg. UE 609/2014) garantiscono con il proprio bilancio il recupero del mancato introito dei dazi dovuti al bilancio europeo. Le decisioni di inesigibilità emesse dall'amministrazione doganale sono pertanto sottoposte al vaglio della Commissione.

L'indagine svolta dalla Sezione ha riguardato in particolare l'implementazione organizzativa realizzata dall'Amministrazione competente in applicazione della disciplina normativa introdotta dal CDU.

CAPITOLO I

PROFILI ORDINATORI

Sommario: 1. Oggetto e finalità dell'indagine. - 2. Il nuovo codice doganale europeo (CDU). - 3. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM). - 4. Il sistema delle fonti: il regime residuale delle competenze statuali in tema di applicazione del CDU. - 5. L'adeguamento dell'assetto ordinativo dell'ADM in funzione dell'applicazione del CDU. - 6. Il piano della *performance*: la programmazione e gli obiettivi gestionali in attuazione del CDU.

1. Oggetto e finalità dell'indagine

L'indagine ha tratto ampia documentazione in fase pre-istruttoria a fonti aperte sul sito istituzionale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM).

L'istruttoria è stata eseguita mediante diverse audizioni istruttorie focalizzate all'inquadramento delle tematiche emergenti dall'analisi della documentazione acquisita a fonti aperte.

La presente indagine VI.7.2019 "Nuovo codice doganale europeo" (del. 4/2019/G assegnata con decreto n. 18/2020 in data 30 ottobre 2020) intende verificare in che modo l'Agenzia delle dogane ha adeguato le proprie strutture operative in funzione dell'attuazione del Codice Doganale Europeo (CDU) che persegue lo scopo dell'armonizzazione e standardizzazione delle decisioni, procedure e dei controlli doganali in ambito unionale, soprattutto attraverso lo sviluppo dell'informatizzazione delle procedure e la riduzione delle deroghe nazionali.

2. Il nuovo codice doganale europeo (CDU)

La disciplina doganale dell'Unione europea, in vigore dal 1° maggio 2016, è contenuta nel regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 9 ottobre 2013, n. 952 (Codice doganale dell'Unione - CDU), con il quale sono state apportate modifiche al regolamento del Consiglio (CEE) 12 ottobre 1992, n. 2913 (Codice doganale comunitario - CDC), provvedendo alla sua rifusione in un testo coordinato.

L'articolo 2 del CDU ha conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati che specifichino le disposizioni della normativa doganale e le relative semplificazioni;

tali atti delegati sono:

- a) il Regolamento delegato (UE) n. 2446 del 28 luglio 2015 (di seguito RD), che integra il CDU in relazione alle modalità che ne specificano alcune disposizioni;
- b) il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2447 del 24 novembre 2015 (di seguito RE), recante modalità di applicazione di talune disposizioni del CDU;
- c) il Regolamento delegato transitorio (UE) n. 341 del 17 dicembre 2015 (di seguito RDT), che integra il CDU per quanto riguarda le norme transitorie relative a talune disposizioni nei casi in cui i pertinenti sistemi elettronici non sono ancora operativi e che modifica il RDT.

Il contesto giuridico di riferimento è integrato dalla Decisione di esecuzione della Commissione (UE) dell'11 aprile 2016, n. 578 (di seguito DEC), che stabilisce il programma di lavoro a norma dell'art. 280, par. 1, del CDU, relativo allo sviluppo ed all'utilizzazione dei sistemi elettronici per lo scambio di informazioni tra le autorità doganali e con la Commissione e per l'archiviazione di tali informazioni.

In particolare, il programma di lavoro contiene un elenco dei sistemi elettronici elaborati e sviluppati dagli Stati membri ("i sistemi nazionali") o da questi in collaborazione con la Commissione ("i sistemi transeuropei"), affinché il codice diventi pienamente applicabile, e ne identifica la relativa base giuridica, le principali tappe e le eventuali date per avviare le operazioni.

- Quelle indicate come "date iniziali previste per l'utilizzazione", dovrebbero essere le prime date a partire dalle quali gli Stati membri possono avvalersi del nuovo sistema elettronico.
- Quelle, invece, definite come "date finali previste per l'utilizzazione" dovrebbero costituire il termine ultimo entro il quale tutti gli Stati membri e tutti gli operatori economici iniziano a usare i sistemi elettronici nuovi o aggiornati, conformemente a quanto previsto dal codice.

Lo spirito che impronta il nuovo Codice Doganale dell'Unione è quello di facilitare ulteriormente i traffici leciti e di ridurre gli ostacoli al commercio tra l'Unione ed il resto del mondo mediante l'adozione di regimi e procedure doganali semplici, rapidi e uniformi. In tale scenario, l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la creazione di un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane

e il commercio è un elemento essenziale per assicurare i predetti fini.

Il regolamento (UE) n. 952/2013 ha l'obiettivo di contribuire alla definitiva armonizzazione e standardizzazione delle procedure e dei controlli doganali, soprattutto attraverso lo sviluppo dell'informatizzazione dei processi e la riduzione delle deroghe nazionali.

Il CDU e i relativi atti delegati e di esecuzione (adottati dalla Commissione europea ai sensi del regolamento):

- offrono una maggiore certezza e giuridica uniformità per le imprese;
- migliorano la chiarezza per i funzionari doganali in tutta l'UE;
- completano il passaggio dalle dogane a un ambiente privo di supporti cartacei e interamente elettronico;
- semplificano le norme e le procedure doganali e rendono le operazioni doganali più efficienti, in linea con le esigenze dei nostri giorni;
- rendono le procedure doganali più rapide per le imprese affidabili e che operano nel rispetto delle norme (operatori economici autorizzati);
- salvaguardano gli interessi finanziari ed economici dell'UE e degli Stati membri, nonché la sicurezza dei cittadini dell'UE.

Specifiche disposizioni sono dedicate alla disciplina dello scambio di informazioni (es.: dichiarazioni, richieste, decisioni) tra autorità doganali e tra queste e gli operatori. A fronte della previsione generalizzata e di principio del ricorso ai procedimenti informatici per l'effettuazione di tali scambi e dell'archiviazione delle informazioni, vengono tuttavia introdotte numerose deroghe, anche a motivo della lenta e progressiva attuazione del programma di lavoro stabilito dalla DEC, che fissava al 31 dicembre 2020 la data limite entro cui sarebbe stato possibile utilizzare mezzi di scambio e di archiviazione delle informazioni diversi dai procedimenti informatici; termine successivamente prorogato al 2025, con l'intervenuta modifica legislativa, ai sensi del regolamento UE n. 632/2019.

Importante risulta anche l'individuazione delle responsabilità dei soggetti che intervengono nelle operazioni doganali o che richiedono alla dogana una decisione o un'autorizzazione per ciò che concerne l'accuratezza, veridicità, validità ed autenticità delle dichiarazioni rese e dei documenti forniti all'autorità doganale.

Particolare attenzione è inoltre dedicata alla protezione delle informazioni riservate veicolate tra le autorità doganali e tra queste e gli operatori; è anche prevista la possibilità di fornire e ricevere informazioni non specificamente previste dalla normativa doganale, ai fini di una più efficace e puntuale individuazione dei rischi, nel quadro di rapporti di cooperazione reciproca tra amministrazione ed operatore economico stabiliti anche mediante accordi.

Il regolamento di esecuzione 2019/1026 stabilisce regole tecniche per cinque dei diciassette sistemi elettronici del CDU del programma di lavoro per il CDU:

- sistema per le decisioni doganali;
- sistema di gestione uniforme degli utenti e firma digitale;
- sistema delle Informazioni Tariffarie Vincolanti Europee (ITV);
- sistema di registrazione e identificazione degli operatori economici (EORI);
- sistema degli operatori economici autorizzati.

3. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM)

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) – istituita con decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 – è una delle agenzie fiscali che svolgono le attività tecnico-operative un tempo di competenza del Ministero delle Finanze. È un ente pubblico dotato di personalità giuridica e ampia autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

Dal 1° dicembre 2012 – in applicazione del decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012) - l'Agenzia delle dogane ha incorporato l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

La missione dell'Agenzia si può riassumere in quattro obiettivi generali:

- favorire la crescita economica dell'Italia, facilitando la circolazione delle merci negli scambi internazionali;
- contribuire alla fiscalità interna e alla tutela degli interessi finanziari del Paese e dell'Unione europea, provvedendo alla riscossione di tributi specifici e alla lotta all'evasione fiscale e alle frodi, anche attraverso poteri di polizia tributaria e giudiziaria;

- esercitare il ruolo di presidio dello Stato nei settori dei giochi e dei tabacchi, garantendo gli interessi dell'Erario tramite la riscossione dei tributi, tutelando il cittadino attraverso concessioni e atti regolamentari;
- concorrere alla sicurezza e alla salute dei cittadini, controllando le merci in ingresso nell'Unione europea e contrastando i fenomeni criminali come contrabbando, contraffazione, riciclaggio e traffico illecito di armi, droga, rifiuti, alimenti e farmaci non rispondenti alla normativa sanitaria vigente.

Il contrasto dei «fenomeni criminali» e degli «illeciti extra-tributari» non è circoscritto all'atto del controllo doganale sulle merci in ingresso e in uscita dal o nel territorio doganale dell'Unione, ma anche in momenti precedenti e successivi allo sdoganamento mediante approfondimenti di *intelligence* e investigativi.

In punto di riciclaggio ADM è autorità competente in materia di movimenti transfrontalieri di denaro contante, con potestà di espletare, al pari del Corpo della Guardia di Finanza (GdF), controlli sul denaro contante in ingresso e in uscita dal territorio dello Stato (art. 4 d.lgs. 19 novembre 2008, n. 195).

Tra le funzioni principali esercitate dalla ADM si evidenziano:

- a. amministrazione dei tributi doganali, della fiscalità interna degli scambi internazionali e delle accise, assicurando l'accertamento, la riscossione e il contenzioso;
- b. gestione dei servizi doganali, garantendo l'applicazione del codice doganale dell'Unione europea e di tutte le misure, incluse quelle relative alla politica agricola e alla politica commerciale comune, connesse agli scambi internazionali;
- c. prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria e degli illeciti extratributari in materia doganale. A tal fine, in applicazione delle direttive impartite dal Ministro dell'economia e delle finanze, cura in particolare l'analisi dei rischi e la gestione delle banche dati e svolge controlli, verifiche ed indagini con i poteri di polizia tributaria e giudiziaria attribuiti dalla legge al personale dell'Agenzia, anche attraverso la collaborazione con le altre autorità ed organismi nazionali, locali, dell'Unione europea ed internazionali istituzionalmente preposti agli specifici ambiti operativi, tramite la sottoscrizione di appositi protocolli di

intesa.

L'ADM è agenzia fiscale vigilata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) che ne definisce con proprio Atto di indirizzo le priorità di politica fiscale (decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 157 recante "Misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali, in attuazione dell'articolo 91 comma 11 lettera h), della legge 11 marzo 2014, n. 23").

Ferma l'alta vigilanza del Ministro, il Dipartimento delle entrate del MEF esercita, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera l), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 67, la funzione di vigilanza di cui all'articolo 59, comma 3, lettera c), del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, sulla base di un programma annuale teso a valutare le modalità complessive di esercizio delle funzioni fiscali da parte dell'Agenzia, sotto il profilo della trasparenza, imparzialità e correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti nonché a quanto previsto dalla l. 27 luglio 2000, n. 212.

Il Dipartimento delle entrate del MEF comunica, in via preventiva, all'Agenzia il programma dei procedimenti/attività da sottoporre a valutazione, anche attraverso monitoraggio, nonché le eventuali successive modifiche dello stesso. Per l'espletamento delle attività di vigilanza, il Dipartimento richiede all'Agenzia le informazioni di cui non dispone, nonché quelle relative alla popolazione di atti, per la definizione del campione, e quelle relative agli indicatori di impatto.

L'ADM pubblica il Piano della *performance* ai sensi dell'art. 10 d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, per rendere conto dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici ed operativi ed il Libro Blu con relativi allegati dove sono analiticamente illustrati i dati relativi all'attività svolta.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria (art. 61 d.lgs. n. 300/99).

L'attività è regolata dal decreto istitutivo, dalle norme dello Statuto e dalle norme regolamentari emanate nell'esercizio della propria autonomia.

L'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze e al controllo della Corte dei conti; gode di autonomia operativa e di bilancio,

nell'ambito degli indirizzi politici generali e degli obiettivi assegnati dal Ministero dell'economia e delle finanze, formalizzati nella Convenzione triennale stipulata tra il Ministro e il Direttore dell'Agenzia (art. 59 del d.lgs. n. 300/99) tenendo conto delle disposizioni inerenti la finanza pubblica.

L'Agenzia assume la configurazione giuridica di ente pubblico non economico, avente come finalità principale lo svolgimento di funzioni pubbliche prive del carattere di commercialità.

L'art. 73, comma 4 del Testo unico delle imposte sui redditi - TUIR (d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917) stabilisce, a questo proposito, che per oggetto principale si intende l'attività svolta per realizzare direttamente gli scopi primari dell'ente indicati dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo Statuto.

L'Agenzia, pertanto, rientra nella fattispecie di ente pubblico non economico anche se la legge istitutiva prevede la possibilità di svolgere attività di natura commerciale. In conformità alle norme stabilite dal Codice civile, l'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria (art. 61 d.lgs. n. 300/99).

L'ADM predispone annualmente il bilancio di esercizio, costituito dallo Stato patrimoniale, dal Conto economico, dalla Nota integrativa e dal Rendiconto finanziario, corredato dalla Relazione sulla gestione.

La Nota integrativa è redatta in base alle norme di cui all'art. 2423 e seguenti del Codice civile, come modificati dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 139, ed integrata con le informazioni ritenute necessarie per una rappresentazione veritiera e corretta dei prospetti contabili, anche se non richieste da specifiche disposizioni di legge.

L'Agenzia è titolare di un conto di Tesoreria Unica (conto n. 12107) acceso presso la Banca d'Italia, sul quale vengono accreditate le somme che il MEF mette a disposizione dell'Agenzia per fronteggiare le spese di funzionamento.

4. Il sistema delle fonti: il regime residuale delle competenze statuali in tema di applicazione del CDU

In relazione all'applicazione del CDU, la disciplina normativa è di fonte esclusivamente comunitaria, tranne che per i profili non contemplati dai regolamenti UE, riservati alle competenze statuali.

Tali profili residuali riguardano l'accertamento dei dazi, i regimi sanzionatori e l'organizzazione degli Uffici doganali.

Infine per i profili non confliggenti con le disposizioni unionali, continuano a trovare applicazione le norme nazionali, stabilite prevalentemente nel Testo Unico delle Leggi Doganali - TULD (d.p.r. 23 gennaio 1973, n. 43), nel d.lgs. 08 novembre 1990, n. 374 per quanto concerne le procedure di accertamento e in altri regolamenti che disciplinano particolari adempimenti anche di natura organizzativa.

5. L'adeguamento dell'assetto ordinativo dell'ADM in funzione dell'applicazione del CDU

L'Agenzia si articola in Strutture di vertice centrali, interregionali, regionali e interprovinciali, con funzioni prevalenti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, e in Uffici locali (Uffici delle Dogane e Uffici dei Monopoli) con funzioni operative.

La sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale riporta i procedimenti amministrativi gestiti da ADM, identificabili per area organizzativa rilevante (Direzione Centrale, Direzione Territoriale e per questi ultimi la relativa sub-articolazione per Ufficio delle Dogane) ed è in corso di aggiornamento la pubblicazione della mappatura aggiornata dei procedimenti amministrativi.

In base al regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle dogane (deliberato dal Comitato di gestione con delibera n. 371 del 27 novembre 2018), la struttura organizzativa è stabilita con delibera direttoriale: struttura di vertice centrale (129182/RU in data 27 novembre 2018); struttura organizzativa interregionale, regionale e provinciale (determinazione direttoriale 129186/RU in data 27 novembre 2018).

Dal 2010 è in vigore (prot. n. 18612/RI) il regolamento per l'individuazione dei

termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza dell’Agenzia delle dogane.

L’ufficio doganale locale è competente all’adozione della singola decisione doganale adottata su richiesta (*custom decision*).

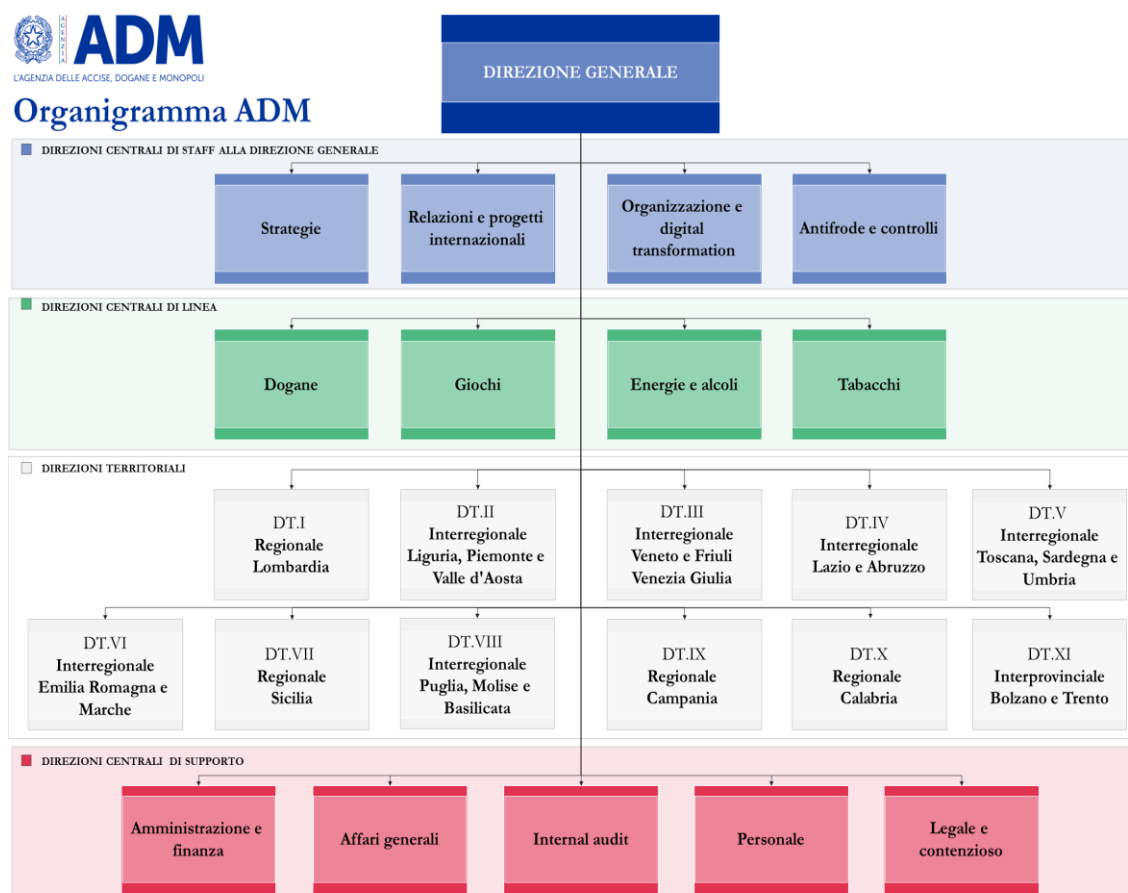
Il sistema delle decisioni doganali (*custom decision*) è gestito informaticamente a livello unionale, dall’istruttoria fino alla decisione finale.

La notifica della decisione doganale non è disciplinata dal CDU ed è di competenza esclusivamente nazionale.

Al livello regionale e centrale sono riservate invece le altre tipologie di decisioni doganali di carattere generale e di coordinamento.

A livello centrale sono riservate le decisioni di coordinamento e che comportano impegni in ambito comunitario ed il rapporto con il MEF e gli altri organi centrali dello Stato.

Tabella n. 1 – Organigramma ADM



Fonte: Elaborazione Cdc su dati ADM.

6. Il piano della *performance*: la programmazione e gli obiettivi gestionali in attuazione del CDU

Il Piano di ADM è redatto tenendo conto delle indicazioni metodologiche contenute nelle “Linee guida per il Piano della *performance*” emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel mese di giugno del 2017, per l’applicazione delle disposizioni di cui all’art. 10 del d.lgs. n. 150/2009 così come modificato dall’art. 8 del d.lgs. n. 74/2017.

Il Piano integra i contenuti del budget economico e del Piano degli investimenti approvati dal Comitato di gestione di ADM con delibere, rispettivamente n. 424 e n. 425 del 21 aprile 2021, nonché della Convenzione tra il Ministero dell’economia e delle finanze e l’Agenzia delle dogane e dei monopoli per il triennio 2021-2023, sottoscritta il 29 novembre 2021.

Il Piano è predisposto per render conto della *performance* dell’azione pubblica di ADM ed in conformità a quanto previsto dall’art. 10, comma 8 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, è pubblicato nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale.

La pianificazione strategica è articolata su orizzonte triennale.

Per il triennio 2021-2023 sono stati individuati obiettivi e relativi parametri di misurazione nell’ambito del processo finalizzato alla stipula della Convenzione triennale con il Ministro dell’economia e delle finanze ai sensi delle pertinenti disposizioni del d.lgs. n. 300/1999.

Per quel che concerne i risultati conseguiti, nella sezione “Amministrazione trasparente” viene data evidenza al raggiungimento degli obiettivi con adeguate note di commento nella relazione “Rapporto di verifica sui risultati della gestione”.

La relazione più recente è relativa all’anno 2020 ed illustra i risultati di ADM rispetto agli obiettivi programmati con la Convenzione 2020-2022, attuativa degli indirizzi programmatici contenuti nell’Atto triennale di indirizzo del Ministro di cui all’art. 59 del d.lgs. n. 300/1999 adottato il 13 luglio 2020.

Ai sensi dell’Allegato 4 paragrafo 3 della citata Convenzione, il Rapporto è elaborato dal Dipartimento delle finanze, condiviso con ADM ai fini del successivo invio al Ministro delle finanze e della pubblicazione sul sito istituzionale del Dipartimento.

Le linee di attività per il 2020 sono state delineate nell'ambito della strategia di intervento individuata nell'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale del triennio 2020-2022.

Le direttrici principali di indirizzo si sono focalizzate sull'intensificazione delle misure di semplificazione e razionalizzazione delle procedure per facilitare gli adempimenti e favorire la *compliance*, sull'incremento del livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria, delle frodi e degli illeciti extra-tributari, assicurando comunque la riduzione dell'invasività dei controlli e un fattivo coordinamento con le altre autorità istituzionalmente preposte agli specifici ambiti operativi.

Le priorità di azione ordinaria di ADM sono state rapidamente modificate nel 2020 a seguito della pandemia COVID-19 e, conseguentemente, le attività del 2020 sono divenute per la maggior parte "straordinarie".

La convenzione con il MEF assegna ad ADM alcuni obiettivi gestionali in tema di applicazione del CDU anche se il MEF affida all'ADM obiettivi finanziari di carattere generale.

L'ADM affida alle direzioni territoriali obiettivi gestionali in tema di attuazione del CDU che le direzioni territoriali affidano agli uffici locali.

CAPITOLO II

LA PROGRAMMAZIONE E GLI OBIETTIVI GESTIONALI IN ATTUAZIONE DEL CDU

Sommario: 1. Profili finanziari: il costo dell'ADM ed il concorso agli interessi finanziari dello Stato. - 1.1. Il budget economico dell'ADM. - 2. La tutela degli interessi finanziari nazionali: la riscossione dell'IVA all'importazione. La tutela della base imponibile. La fatturazione elettronica. - 2.1. La riscossione dei dazi doganali. - 2.2. La riscossione dell'IVA all'importazione. L'esenzione dell'IVA all'esportazione.

1. Profili finanziari: il costo dell'ADM ed il concorso agli interessi finanziari dello Stato

1.1. Il budget economico dell'ADM

Il budget economico annuale deliberato dal Comitato di gestione determina gli obiettivi economici e finanziari e articola le relative previsioni di spesa per le strutture di vertice centrali e periferiche ed è redatto in termini di competenza economica (art. 24, comma 1, lettera a) del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91).

Nel rendiconto per aree strategiche sono indicati gli obiettivi con indicatori quantitativi con associati i relativi indicatori di risultato.

Al bilancio d'esercizio è allegato un rapporto sui risultati, il conto consuntivo per cassa e riclassificato.

Dal rendiconto non è possibile analizzare il flusso economico-finanziario gestito dalla Direzione Dogane perché il rendiconto ed i relativi allegati non consentono tale analisi.

2. La tutela degli interessi finanziari nazionali: la riscossione dell'Iva all'importazione. La tutela della base imponibile. La fatturazione elettronica

Tabella n. 2 - Dati finanziari dazi ed Iva

Dati finanziari dazi ed IVA			
Entrate settore Dogane, contributo all'Erario e alla UE			
Anno	Dazi	IVA	Totale
2017	2,3	13,3	15,6
2018	2,3	14,2	16,5
2019	2,3	13,9	16,2
2020	1,95	10,04	11,99

Fonte: elaborazione Cdc su dati ADM (banca dati AIDA)
Nota: La Decisione EU 2020/491 della Commissione europea prevede l'esenzione dai dazi doganali e dall'IVA per le importazioni delle merci necessarie a contrastare la pandemia da Covid-19

Valori espressi in miliardi di euro

Nel quadriennio 2017-2020 è costante il volume dei dazi all'importazione; la flessione finale del 2020 è dovuta alla contrazione dei commerci ed alla diminuzione delle importazioni per il calo della domanda e dei prezzi conseguenti alla crisi economica innescata dalla pandemia Covid-19. Al riguardo, la riduzione delle importazioni nel 2020 ha registrato un decremento del 12,8 per cento rispetto al 2019, specialmente per effetto del crollo del secondo trimestre 2020.

La riduzione dei dazi ed Iva nel 2020 è dovuta all'importazione di dispositivi di protezione individuale a causa dell'esenzione disposta dall'art. 124 comma 1 del decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020: fino al 31 dicembre 2020, infatti, le importazioni e le successive cessioni dei beni utili al contrasto al Covid-19 sono state esenti da Iva con diritto alla detrazione dell'imposta (ove fosse stata pagata) ai sensi dell'art. 19, comma 1 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633.

Tabella 3 - Dati finanziari dazi ed Iva - Totale IVA sulle importazioni per Capo, Capitolo e Articolo

Dati finanziari dazi ed Iva			
Totale IVA sulle importazioni per Capo, Capitolo e Articolo			
Tributo	Capo/Cap./Art.	Descrizione	Importo
405	CAPO VIII/1203/2	Imposta sul valore aggiunto relativa alle importazioni	22.065.510.895,37
406	CAPO VIII/1203/2	IVA non pagata da detrarre dai tributi 404 e 405	-9.286.083.529,65
407	CAPO VIII/1203/2	IVA non pagata da detrarre dal tributo 405	-2.740.437.124,11
Totale	-	-	10.038.990.241,61
Fonte: elaborazione Cdc su dati ADM (banca dati AIDA)			Valori espressi in euro

2.1. La riscossione dei dazi doganali

I dazi doganali sono applicati all'importazione e costituiscono risorse proprie tradizionali fonte diretta di entrate del bilancio UE.

La riscossione del dazio è a tutela diretta degli interessi finanziari dell'UE poiché riscossa dall'ADM e riversata integralmente all'UE con una ritenuta del 25 per cento a titolo di aggio per spese di riscossione.

2.2. La riscossione dell'Iva all'importazione. L'esenzione dell'Iva all'esportazione

Sulle merci importate dichiarate per l'immissione in consumo in Italia, l'ADM accerta e riscuote anche l'Iva all'importazione, i cui importi confluiscono nel computo della più generale Iva nazionale; diversamente, nel caso di merci terze introdotte nel territorio della UE tramite l'Italia ma destinate ad altri Stati membri, la riscossione dell'Iva è effettuata presso lo Stato dove sono definitivamente destinate.

L'ADM riscuote l'Iva all'importazione che rifluisce sul bilancio nazionale e in quota parte su quello dell'UE.

La tutela della base imponibile dell'Iva all'importazione è collegata alla corretta applicazione del CDU in materia di classificazione delle merci importate (per origine e categoria merceologica- IVO e ITV).

Nella riscossione dell'Iva all'importazione il CDU tutela la base imponibile dell'Iva

nazionale mediante l'applicazione della TARIC.

Tale meccanismo di tutela della base imponibile non è riscontrabile nella riscossione dell'Iva negli scambi commerciali infra-comunitari ed all'interno del territorio nazionale poiché non essendoci dichiarazioni doganali non esistono sistemi dichiarativi e di controllo che ai fini fiscali classificano le merci per valore e per origine con effetti simili alla TARIC.

La Fattura elettronica non si applica obbligatoriamente a tutti gli scambi commerciali in ingresso all'UE ed infracomunitari ma solo all'interno dello Stato e non contiene elementi informativi sulla classificazione merceologica e di valore delle merci oggetto di FE.

Pertanto il valore della base imponibile della merce è tutelato all'importazione nell'UE dall'applicazione della TARIC; ma una volta entrata nell'UE la merce perde l'aggancio ai codici della TARIC e la base imponibile assegnatale all'importazione perché negli scambi commerciali infracomunitari interni allo Stato mancano sistemi di connessione e di aggancio con la TARIC.

Il versamento dell'Iva all'importazione è eseguito in Dogana dal proprietario della merce o dal soggetto tramite il quale si effettua l'importazione (spedizioniere).

Per quanto riguarda l'Iva sull'importazione, essa si calcola su tutta la cifra, cioè il valore del prodotto, le spese di spedizione e il dazio doganale. Il tasso è quello solito del 22 per cento.

Per quanto concerne l'esenzione all'Iva all'esportazione per i beni effettivamente ceduti in un Paese *extra* UE (Sentenza 28 marzo 2019 Causa C-275/18, Terza Sezione) la Corte di giustizia dell'UE ha ancora una volta ribadito sostanzialmente che le Amministrazioni fiscali nazionali debbono privilegiare sempre l'aspetto sostanziale rispetto a quello meramente formale, avendo cura di accertare che la *ratio* della Direttiva Iva (che prevede il regime di esonero esclusivamente per i beni effettivamente ceduti in un Paese extra-UE) sia stata in concreto rispettata.

La Direttiva Iva specifica che costituisce "cessione di beni" il trasferimento del potere di disporre di un bene materiale come proprietario. In materia di esportazioni, poi, l'art. 146 della medesima Direttiva prevede che gli Stati membri esonerano dall'Iva le cessioni di beni spediti o trasportati dal venditore (o per suo conto) fuori della

Comunità.

Detti Stati membri possono determinare, nel rispetto della parità di trattamento delle operazioni interne e delle operazioni *intra* UE effettuate da soggetti passivi ivi residenti o stabiliti, quegli obblighi che ritengono necessari per assicurare l'esatta riscossione dell'Iva, purché tali obblighi non diano luogo, negli scambi tra Paesi membri, a formalità connesse con il passaggio di una frontiera. Di regola, le esenzioni si applicano (salvo le altre disposizioni comunitarie) sulla base delle particolari condizioni stabilite dagli Stati membri al fine di prevenire ogni possibile evasione, elusione o abuso.

Per quanto concerne l'Italia, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. a), d.p.r. n. 633/1972, costituiscono cessioni all'esportazione non imponibili, le cessioni, anche tramite commissionari, eseguite mediante trasporto o spedizione di beni fuori dal territorio della Comunità Economica Europea a cura o a nome dei cedenti. Riguardo alla portata della predetta disposizione, con circolare 156/E-1999 è stato precisato che per ritenere sussistente una cessione all'esportazione non imponibile "è indispensabile non solo la materiale uscita dei beni dal territorio comunitario, ma anche il verificarsi di un trasferimento del diritto di proprietà o di altro diritto reale di godimento, oltre naturalmente al pagamento di un corrispettivo". Tale orientamento è stato confermato anche nella risoluzione 306/E-2008, la quale, in una fattispecie di invio delle merci all'estero senza che fosse in programma alcuna cessione, ha precisato che, in tale evenienza, la spedizione di beni all'estero costituisce una mera esportazione "franco valuta" in cui manca l'elemento caratterizzante concernente il trasferimento del diritto di proprietà sui beni stessi. Ai fini di accertare detto particolare requisito, sempre l'Agenzia - risoluzione 58/E-2005 - ha ritenuto che, anche nell'ipotesi in cui (contratto di *consignment stock*) le merci siano inviate a destinazione di un acquirente stabilito in un Paese terzo *extra* UE presso un deposito del medesimo o di un terzo cui quest'ultimo possa accedere, nel momento in cui avviene il prelievo delle merci dal deposito da parte dell'acquirente, si dà esecuzione alla compravendita e si realizzano i presupposti per inquadrare l'operazione come cessione all'esportazione non imponibile, ex art. 8, comma 1, lettera a), d.p.r. n. 633/1972.

La componente basata sull'imposta sul valore aggiunto, che è parte integrante della

decisione sulle risorse proprie fin dal 1980, garantisce che il bilancio dell'UE sia collegato con il mercato unico e l'armonizzazione fiscale. La base imponibile è sufficientemente ampia da garantire flussi di entrate stabili e prevedibili.

Nell'ambito dell'attuale sistema le basi dell'imposta sul valore aggiunto di tutti gli Stati membri sono armonizzate in conformità alle norme dell'UE. Ciò implica numerose correzioni e compensazioni, come pure il complesso calcolo di un'aliquota media ponderata.

Per queste basi è poi fissato un massimale pari al 50 per cento del reddito nazionale lordo al fine di ovviare agli aspetti regressivi della risorsa basata sull'imposta sul valore aggiunto. Infine, un'aliquota uniforme dello 0,3 per cento è prelevata sulla base armonizzata dell'imposta sul valore aggiunto di ciascuno Stato membro, con l'eccezione di Germania, Paesi Bassi e Svezia che hanno un'aliquota di prelievo ridotta.

Le semplificazioni proposte si ispirano ai seguenti principi: i) spostare il baricentro sulle forniture cui si applica l'aliquota normale; ii) razionalizzare la procedura per il calcolo della base Iva; iii) applicare un'aliquota uniforme di prelievo alla base con aliquota normale.

Tale nuovo approccio risponde all'invito formulato dal Parlamento europeo e della Corte dei conti europea di avvicinare la risorsa propria all'effettiva base dell'imposta sul valore aggiunto e di procedere a una significativa semplificazione dei calcoli, garantendo così maggiore trasparenza e affidabilità. La risorsa propria semplificata basata sull'imposta sul valore aggiunto sarà pienamente compatibile con la proposta della Commissione relativa a un piano di azione in materia di imposta sul valore aggiunto e successive proposte.

Le entrate del bilancio dell'UE derivanti dalla risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto ammontano oggi a circa 15-20 miliardi di euro all'anno, un livello che potrebbe essere mantenuto con il calcolo semplificato, adeguando opportunamente verso l'alto l'aliquota di prelievo.

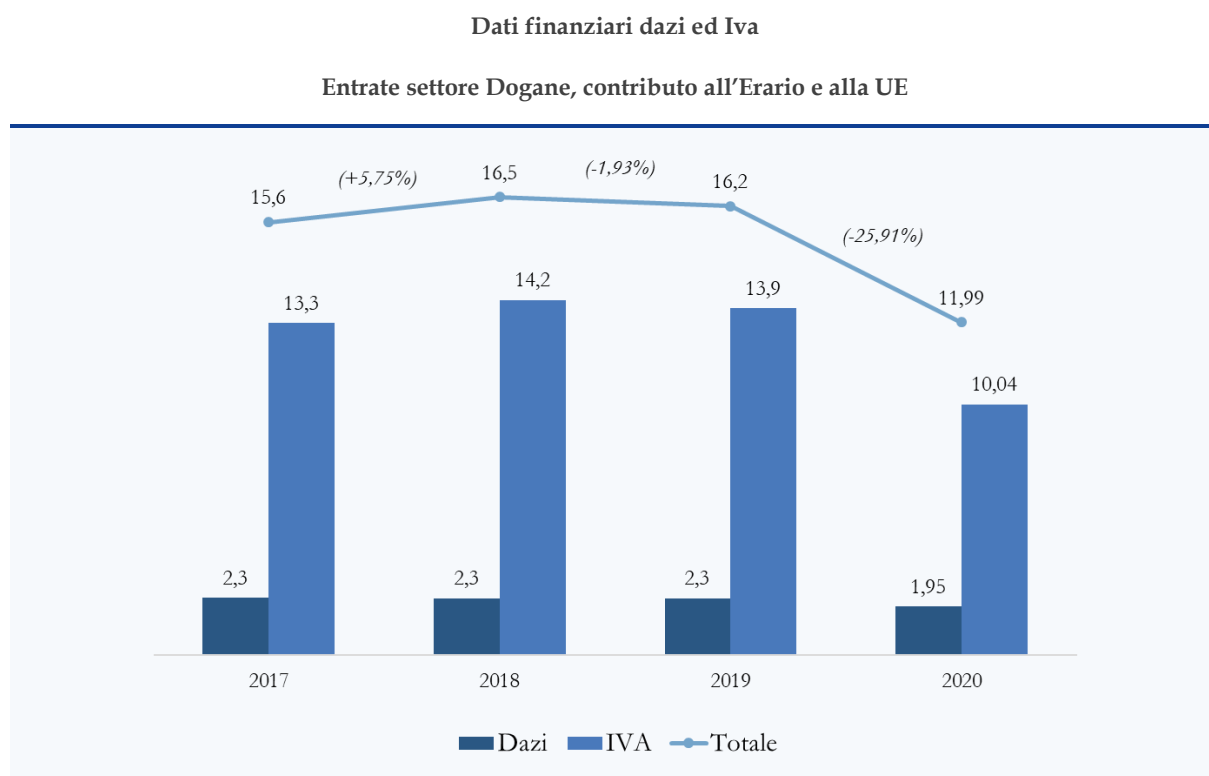
Tabella 4 - Dati finanziari dazi ed Iva - Introiti accertati nel settore Dogane

Dati finanziari dazi ed Iva		
Introiti accertati nel settore Dogane per Direzione Territoriale		
Direzioni Territoriali	Dazi + IVA + Altri Diritti Doganali	Percentuale sul totale
DT I - DR Lombardia	2.823,54	22,95%
DT II - DI Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta	3.026,86	24,60%
DT III - DI Veneto e Friuli-Venezia Giulia	1.509,80	12,27%
DT IV - DI Lazio e Abruzzo	542,28	4,41%
DT V - DI Campania e Calabria	887,98	7,22%
DT VI - DI Toscana, Sardegna e Umbria	1.198,41	9,74%
DT VII - DI Emilia-Romagna e Marche	1.206,76	9,81%
DT VIII - DR Sicilia	749,33	6,09%
DT IX - DI Puglia, Molise e Basilicata	328,66	2,67%
DT X - DIP Bolzano e Trento	30,34	0,25%
Totale	12.303,97	100,00%

Fonte: elaborazione Cdc su dati ADM (banca dati AIDA)

Valori espressi in milioni di euro

Grafico 1 - Dati finanziari dazi ed Iva - Entrate settore Dogane, contributo all'Erario e alla UE



Fonte: elaborazione Cdc su dati ADM (banca dati AIDA)

Nota: La Decisione EU 2020/491 della Commissione europea prevede l'esenzione dai dazi doganali e dall'Iva per le importazioni delle merci necessarie a contrastare la pandemia da Covid-19.

Valori espressi in miliardi di euro

CAPITOLO III

ELEMENTI DI AGGIORNAMENTO

Sommario: 1. La convenzione triennale in data 27.12.2022 con il MEF per il 2022-2024 - 2. Il rapporto di verifica relativo all'anno 2021 del DAEF rispetto agli obiettivi programmati nella Convenzione 2021-2023. - 3. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPCT) 2021-2023 approvato con determinazione del Direttore dell'Agenzia n. 96100-RU del 31 marzo 2021: gli obblighi di pubblicazione in allegato n. 3 - l'attuazione delle misure previste nel precedente PTPCT 2020-2022. - 4. La deroga alla rotazione degli incarichi in fase emergenziale: l'aggiornamento del PTPCT per far fronte al quadro emergenziale. - 5. Il rinnovo degli incarichi in scadenza in deroga al PTPCT in via eccezionale e le misure di bilanciamento dei poteri adottate. - 6. L'adempimento degli obblighi di pubblicazione ai sensi della delibera ANAC n. 294/2021. La verifica dell'attuazione del PTPCT in relazione al Piano di *audit* per il 2021. La segnalazione delle condotte illecite. L'adempimento degli obblighi di pubblicazione. - 7. L'attività di *audit*. Il Piano di *audit* per il 2021. Gli interventi ed i risultati. - 8. Il Programma di vigilanza annuale del Dipartimento delle Finanze. I programmi di vigilanza annuale per il 2021 e per il 2022.

1. La convenzione triennale in data 27.12.2022 con il MEF per il 2022-2024

La presente indagine ha verificato che ADM, in riferimento all'applicazione del CDU, produce un dettagliato *set* di dati, pubblicati in applicazione della normativa relativa alla rendicontazione della gestione finanziaria e gestionale di ADM quale Agenzia fiscale; tali dati danno conto (*accountability*) degli obiettivi programmati, dei risultati perseguiti in relazione agli obiettivi assegnati ad ADM dal Ministro dell'economia e delle finanze che si avvale della collaborazione della competente Direzione Centrale, agenzie ed enti della fiscalità della competente Direzione Generale delle agenzie e degli enti della fiscalità del Dipartimento delle Finanze (DAEF) del MEF in base alla convenzione triennale stipulata tra il Ministro e il Direttore dell'Agenzia (art. 59 del d.lgs. n. 300/99).

L'ultima convenzione stipulata in data 27 dicembre 2022 per il triennio 2022-2024 risulta correttamente strutturata con analitica e puntuale declinazione (allegato n. 2 "Piano dell'Agenzia", punto n. 2) per aree strategiche di intervento (AS) di obiettivi strategici (OS) e relativi indicatori di risultato (*output e outcome*) e relativi obiettivi attesi (*target*) per anno.

2. Il rapporto di verifica relativo all'anno 2021 del DAEF rispetto agli obiettivi programmati nella Convenzione 2021-2023

Il rapporto di verifica relativo all'anno 2021 redatto dal DAEF valuta i risultati conseguiti da ADM rispetto agli obiettivi programmati con la Convenzione 2021-2023 e agli indirizzi programmatici contenuti nell'Atto triennale di indirizzo del Ministro ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999.

In relazione all'Obiettivo n. 1 (Presidiare la legalità e contribuire a proteggere i cittadini e gli operatori economici tenuto conto del contesto emergenziale derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19) si evidenzia un aumento nel 2021 - rispetto al 2020 - della positività dei controlli (38,17 per cento) a fronte della diminuzione del numero dei controlli (7,23 per cento).

In relazione all'indicatore "Tasso di positività dei controlli mirati a contrastare il fenomeno della contraffazione", a fronte del valore annuale programmato del 26 per cento, è stato conseguito il risultato del 33,1 per cento. In particolare, sono stati effettuati 22.640 controlli, di cui 7.491 con esito positivo.

In relazione all'Obiettivo n. 2 (Ottimizzare l'efficacia dei controlli diretti a contrastare l'evasione tributaria), l'indicatore relativo al "Tasso di positività delle verifiche Iva (*Intra e Plafond*)", pari al 62 per cento, è stato pienamente conseguito con un risultato del 69,7 per cento; la tabella n. 5 di sotto riportata riporta i dati riguardanti il numero dei controlli, il tasso di positività, i maggiori diritti accertati e la relativa remuneratività media, posti a confronto con i dati di consuntivo del 2020.

Tabella n. 5 – Verifiche Iva – Intra e Plafond

Tipologia verifica	Tipologia indicatore	Consuntivo 2020	Consuntivo 2021	Scostamento 2021/2020	
				Assoluto	%
Verifiche intra	Numero dei controlli	715	1.076	361	50%
	Tasso di positività	69,09%	68,22%	-0,9%	-1%
	MDA (€/mgl)	849.613	895.609	45.996	5%
	Remuneratività media (€/mgl)	1.720	1.220	-500	-29%
Verifiche Plafond	Numero dei controlli	125	140	15	12%
	Tasso di positività	77,60%	81,43%	3,8%	5%
	MDA (€/mgl)	379.748	139.639	-240.109	-63%
	Remuneratività media (€/mgl)	3.915	1.225	-2.690	-69%
Totale Intra+Plafond	Numero dei controlli	840	1.216	376	45%
	Tasso di positività (media ponderata)	70,4%	69,74%	-0,66%	-0,9%
	MDA (€/mgl)	1.229.361	1.035.247	-194.114	-16%
	Remuneratività media €/mgl)	2.080	1.221	-859	-41%

Fonte: elaborazione Cdc su dati ADM

Si osserva che in relazione alle verifiche *intra* e *plafond* la relazione non commenta i motivi a base dei dati di sopra riportati; in relazione alle verifiche *intra* si segnala che a fronte di un aumento del 50 per cento delle verifiche si registra una diminuzione del 29 per cento del tasso medio di remuneratività con un aumento del 5 per cento del MDA a fronte di una diminuzione del tasso di positività di 1 per cento.

Le verifiche *intra* e *plafond* attengono a specifici profili di evasione/elusione/frode dell'Iva nelle transazioni commerciali intracomunitarie; tuttavia, la sensibile riduzione della remuneratività media totale (-41 per cento) a fronte dell'aumento dei controlli (45 per cento) suggerisce una analisi dei motivi alla base dei dati, onde verificare la correttezza dei correlati processi gestionali.

3. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPCT) 2021-2023 approvato con determinazione del Direttore dell'Agenzia n. 96100-RU del 31 marzo 2021: gli obblighi di pubblicazione in allegato n. 3 - l'attuazione delle misure previste nel precedente PTPCT 2020-2022

ADM è dotato del Piano triennale di prevenzione della corruzione 2021-2023 adottato con determinazione del Direttore dell'Agenzia n. 96100-RU del 31 marzo 2021

proposto dal Responsabile (RPCT).

L'Allegato n. 3 del PTPCT (Obblighi di pubblicazione e relativi responsabili) concerne l'individuazione, per denominazione e contenuti, di ogni singolo obbligo di pubblicazione e dei relativi soggetti tenuti alla trasmissione e pubblicazione dei dati.

ADM evidenzia che l'adozione del PTPCT 2021-2023 è avvenuta in una fase caratterizzata da un contesto esterno e interno in continua evoluzione, sia a causa del protrarsi dell'emergenza sanitaria, sia a causa delle modifiche agli assetti organizzativi di alcune strutture dell'Agenzia, nell'ambito del complessivo processo di riorganizzazione.

ADM ha dichiarato di aver tenuto conto delle risultanze del monitoraggio sull'attuazione delle misure previste nel precedente PTPCT (2020-2022) e delle analisi svolte su alcuni eventi verificatisi in corso d'anno, al fine di individuare gli eventuali punti deboli del sistema di prevenzione del rischio corruttivo e di valutare la possibilità di migliorare l'efficacia delle misure adottate.

4. La deroga alla rotazione degli incarichi in fase emergenziale: l'aggiornamento del PTPCT per far fronte al quadro emergenziale

ADM ha evidenziato che il mutato contesto e la conseguente operazione di adeguamento hanno indotto a rivedere alcune misure a presidio del rischio corruttivo (tra le quali la rotazione degli incarichi) che sono risultate non completamente attuabili nella fase emergenziale.

Per quanto riguarda l'area delle verifiche e controlli, ADM ha provveduto ad aggiornare il Piano in relazione alla rimodulazione dei controlli doganali in linea e a posteriori, disposta nei casi di diminuita presenza dei funzionari adibiti alle attività di controllo, a causa dell'emergenza sanitaria connessa all'epidemia da Covid-19; come nel caso dello sgravio o rimborso dell'Iva per i soggetti domiciliati o residenti fuori dall'Unione europea (ex art. 38-quater d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633), in ragione di una versione più avanzata del sistema informatico Otello (per ottenere il "visto doganale" da apporre sulla fattura per avere diritto allo sgravio diretto o al rimborso successivo dell'Iva gravante sui beni acquistati sul territorio nazionale).

5. Il rinnovo degli incarichi in scadenza in deroga al PTPCT in via eccezionale e le misure di bilanciamento dei poteri adottate

ADM ha dichiarato di aver proceduto in via eccezionale a un rinnovo degli incarichi dirigenziali in scadenza, onde garantire il regolare svolgimento delle funzioni strategiche dell’Agenzia, bilanciando tale scelta con la previsione di appositi interventi di *audit* sugli uffici diretti dai titolari degli incarichi così rinnovati.

Ciò con particolare riferimento alla misura della rotazione ordinaria degli incarichi, in deroga ai criteri e alle modalità previsti dal PTPCT, soprattutto nei settori di attività a più elevato rischio di corruzione.

ADM ha dichiarato che ai responsabili delle strutture denotate da attività maggiormente esposte al rischio è stato richiesto, laddove non sia stato possibile attuare la prevista misura della rotazione del personale, di adottare misure alternative di presidio del rischio, soprattutto di carattere organizzativo (quali, ad esempio, una maggiore condivisione delle attività tra i funzionari, la trasparenza interna delle attività, l’articolazione delle competenze), in ogni caso idonee ad evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo del processo.

6. L’adempimento degli obblighi di pubblicazione ai sensi della delibera ANAC n. 294/2021. La verifica dell’attuazione del PTPCT in relazione al Piano di *audit* per il 2021. La segnalazione delle condotte illecite. L’adempimento degli obblighi di pubblicazione

In data 21 giugno 2021 l’OIV ha attestato il regolare assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui alla delibera ANAC n. 294/2021, avendo detto Organismo verificato la conformità di quanto riportato, al 31 maggio 2021, nell’Allegato 2.1 - Griglia di rilevazione - della delibera ANAC n. 294/2021 (in termini di pubblicazione, completezza, aggiornamento e apertura del formato di ciascun documento, dato e informazione elencati), rispetto a quanto pubblicato, alla stessa data, sul sito *web* dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli nella sezione “Amministrazione trasparente”.

ADM ha dichiarato di aver effettuato una continua azione di monitoraggio per l’acquisizione delle informazioni sugli adempimenti di rispettiva competenza con

riguardo al complesso delle misure di trattamento del rischio, elevato o medio, associato ad alcuni settori di attività, di carattere “trasversale” applicabili a tutte le strutture di ADM.

ADM ha dichiarato che la verifica sull’attuazione delle misure previste dal PTPCT e sulla loro adeguatezza è svolta anche attraverso interventi operativi sul territorio realizzati in linea con il Piano delle attività *audit* per il 2021. Nel corso dei suddetti interventi, gli *auditors* sono stati incaricati di esaminare i fattori rilevanti sotto il profilo dell’anticorruzione, tenuto conto che la valutazione di tali fattori risulta spesso complementare all’analisi dei processi individuati dal Piano stesso e, in qualche caso, agli approfondimenti svolti in occasione delle indagini ispettive straordinarie disposte dal Direttore dell’Agenzia. Al riguardo, si segnalano complessivamente n. 40 interventi.

ADM ha dichiarato che relativamente alla gestione delle segnalazioni di condotte illecite da parte dei dipendenti (c.d. *whistleblowing*, di cui all’art. 54 bis del d.lgs. 165/2001), nel 2021 sono pervenute al RPCT due segnalazioni; che sono state trattate diverse segnalazioni anonime o con firme apocriefe pervenute anche da parte di soggetti esterni all’Agenzia, con diverse modalità di trasmissione (e-mail, posta ordinaria o raccomandata), per la cui gestione sono state definite apposite linee di indirizzo per l’uniformità dell’azione amministrativa (prot. 378012/RU dell’11 ottobre 2021).

L’accertamento effettuato dall’OIV ha tenuto conto anche dei risultati e degli elementi emersi dall’attività di controllo svolta dal RPCT sull’adempimento degli obblighi di pubblicazione da parte dell’Amministrazione, ai sensi dell’articolo 43, comma 1, del d.lgs. 33/2013 (rendicontata al predetto Organismo con prot. 182859/RU del 10 giugno 2021).

7. L’attività di *audit*. Il Piano di *audit* per il 2021. Gli interventi ed i risultati

In tema di *internal audit*, nel corso del 2021 sono stati effettuati un totale di n. 106 interventi, di cui n. 37 sui processi gestionali e operativi dell’Agenzia, condotti secondo la metodologia di *internal audit*, finalizzati all’analisi di processi operativi, contemplati dal Piano delle attività *audit* per il 2021; n. 24 interventi di natura ispettiva straordinaria

delegati dal Direttore dell’Agenzia in ordine a contingenti fattispecie di particolare delicatezza e complessità, per le quali si è reso necessario un mirato approfondimento o, in taluni casi, un supplemento di verifica dei fatti; n. 40 interventi con connotazione di “anticorruzione” finalizzati alla verifica, sul territorio, dello stato di attuazione delle misure di prevenzione e gestione del rischio previste dal PTPCT.

ADM evidenzia che gli interventi di sopra indicati sono stati effettuati in linea con il Piano delle attività *audit* per il 2021, essendo la maggior parte complementari all’analisi dei processi individuati dal Piano stesso e, in qualche caso, anche congiunti agli interventi di carattere ispettivo straordinario disposti dal Direttore dell’Agenzia.

Sempre nell’ambito delle attività di *audit* per il 2021, sono stati effettuati n. 2 interventi relativamente al trattamento dei dati personali ex Reg.to UE n. 679/2016 (*data audit*); i restanti interventi hanno riguardato le attività della “*Task force joint audit*” per la tutela delle risorse proprie dell’Unione europea (n. 2 interventi), e le verifiche ispettive ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

La percentuale degli *audit* in materia di anticorruzione, rispetto al totale degli interventi *audit* effettuati, è risultata pari al 37,74 per cento, ampiamente in linea con il *target* di risultato previsto dal Piano operativo 2021.

8. Il Programma di vigilanza annuale del Dipartimento delle Finanze. I programmi di vigilanza annuale per il 2021 e per il 2022

In attuazione del Programma di vigilanza annuale del Dipartimento delle Finanze, ai sensi dell’art. 11 c. 1 let. m) del d.p.c.m. n. 103 in data 26 giugno 2019 secondo quanto previsto dalla Convenzione stipulata tra il MEF e ADM (ex art. 59 c. 3 let. c) d.lgs. n. 300/1999), per il 2021 è stato sottoposto a controllo il processo “Verifiche Iva intracomunitaria”, al fine di valutarne il grado di conformità alle norme che regolano l’operato dell’Agenzia, sotto il profilo dell’imparzialità, della trasparenza e della correttezza, tramite l’esame di un campione di atti relativi all'anno 2019; su un campione statistico pari a n. 448 atti, ripartiti tra i 55 Uffici delle dogane interessati dalla rilevazione, i risultati finali dell’indagine condotta sono stati resi noti dal Dipartimento in data 9 marzo 2022.

In base alla convenzione ogni anno viene analizzato specificamente un

procedimento sensibile, il cui risultato di *audit* è riferito al Ministro delle finanze, quale autorità politica, con le proposte correttive del Dipartimento per il miglioramento del settore oggetto di *audit* cui l’Agenzia è tenuta a conformarsi comunicandone l’esito al Dipartimento.

Non si ha evidenza dei rilievi mossi dal DAEF nel suddetto rapporto del 2021 e della relativa comunicazione in ordine alla conformazione ai rilievi mossi da parte di ADM.

La relazione del DAEF sul procedimento “Cooperazione amministrativa in materia di origine preferenziale delle merci” relative al programma di vigilanza per l’anno 2022 è stata trasmessa ad ADM con nota prot. n. 71230 del 27 dicembre 2021 e con nota del 2 maggio 2022 è stata fornita risposta al citato Dipartimento circa le azioni adottate da ADM.

Il rapporto è analiticamente strutturato e indica correttamente la base informativa e la metodologia di analisi; elabora delle analisi sulla base dei dati riportati e termina il rapporto con una conclusione di valutazione finale; non si ha evidenza del riscontro da parte di ADM in conformazione ai rilievi conclusivi formulati nella relazione (p.48 e ss., p. 10 conclusioni; p. 10.1. proposte di miglioramento).

La relazione, pur attribuendo una conformità complessiva dell’azione dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli in relazione al procedimento in analisi attestata all’85,06 per cento, nel contesto del principio della correttezza registra una percentuale (82,04 per cento inferiore alla conformità generale e tra gli indicatori del principio di correttezza evidenzia che in un solo caso (0,52 per cento) è stato rispettato l’indicatore relativo all’invio del sollecito alla richiesta di cooperazione amministrativa all’Autorità doganale estera prima della scadenza dei 6 mesi.

La relazione evidenzia che un numero consistente di uffici è risultato virtuoso e coerente; 14 uffici su 27, equivalenti al 51,85 per cento del campione, evidenziano un comportamento omogeneo, con coefficiente di variazione tra 0 e 10,19, ed una conformità media elevata che si attesta tra l’87,72 per cento e il 100 per cento.

La relazione evidenzia che il controllo *a posteriori* nella revisione d’accertamento ha avuto come esito, nel 79 per cento circa dei casi, “nessun recupero”; l’ufficio effettua la liquidazione dei diritti doganali applicando la tariffa daziaria preferenziale nell’88,75 per cento dei casi; per i 92 verbali di constatazione redatti, sono stati emessi avvisi di

accertamento suppletivi e di rettifica per il 22,83 per cento dei casi.

La relazione di verifica conclude evidenziando la necessità di migliore utilizzo degli strumenti, anche informatici, di selezione dei soggetti da sottoporre a controllo, soprattutto sotto il profilo dell'efficacia, poiché il recupero e le sanzioni sono limitati al 21 per cento dei casi.

La relazione suggerisce l'opportunità di monitorare la prassi operativa degli uffici relativamente ai controlli all'atto dello sdoganamento, poiché gli uffici doganali nella liquidazione dei diritti doganali, hanno applicato la tariffa daziaria preferenziale nell'88,75 per cento dei casi, pur vertendosi di soli controlli in revisione.

La relazione invita ADM ad adottare una prassi costante e regolare nell'inviare i solleciti formali e informali rispettando i contenuti e le tempistiche previste dalle normative di riferimento, ancorché le dogane estere rispondono alle richieste di cooperazione amministrativa nei sei mesi previsti dalla normativa solo nel 51,5 per cento dei casi.

L'Ufficio istruttore ha analizzato la relazione del DAEF sul procedimento "Verifiche Iva Intracomunitaria" relativo al programma di vigilanza per l'anno 2021 al fine di valutare il grado di conformità dell'operato dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli alle norme che regolano il citato procedimento, tramite l'esame di un campione di atti relativi all'anno 2019, sotto il profilo della imparzialità, trasparenza e correttezza.

La valutazione della conformità complessiva dell'azione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in relazione al procedimento oggetto dell'analisi, si è attestata al 73,47 per cento. La relazione invita ADM a redigere apposite Linee Guida in materia di "Verifiche Iva Intracomunitaria" e suggerisce l'adozione di specifiche azioni di miglioramento nello svolgimento delle attività inerenti al procedimento.

CAPITOLO IV

DEDUZIONI. ESITO DEL CONTRADDITTORIO

Sommario: 1. Le deduzioni delle Amministrazioni convenute in adunanza. – 1.1. Le deduzioni depositate dalla Direzione Agenzie Enti della Fiscalità (DAEF) del Dipartimento delle Finanze (DF) del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF). – 1.2. Le deduzioni dell’Agenzia delle Dogane e Monopoli (ADM). – 1.3. Le osservazioni della Guardia di Finanza (GdF). – 2. Esito del contraddittorio.

1. Le deduzioni delle Amministrazioni convenute in adunanza¹

1.1. Le deduzioni depositate dalla Direzione Agenzie Enti della Fiscalità (DAEF) del Dipartimento delle Finanze (DF) del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF)

In data 31 marzo 2023 (nota 17038) il DAEF, oltre ad alcuni aggiornamenti e precisazioni di ordine formale, in punto di *obiettivi gestionali in attuazione del CDU*, ha osservato che nell’ambito del Piano delle attività contenuto nella Convenzione 2022-2024 (Allegato 2, pagg. 8 e seguenti) vi sono numerosi riferimenti agli obiettivi e alle finalità del CDU; in particolare, nelle aree di intervento *ASI 1 - Competitività e sostegno alla crescita* (v. obiettivo 1. *Semplificare e facilitare gli adempimenti tributari nell'ottica dell'estensione della compliance* e obiettivo 2. *Migliorare la qualità dei servizi offerti ai contribuenti/utenti*); nell’area di intervento *ASI 3 Legalità* (v. obiettivo 5. *Proteggere cittadini, imprese e tutelare il territorio negli ambiti di competenza*), laddove sono previsti specifici indicatori di risultato quali ad esempio i *Nuovi progetti di transizione al digitale completati*, la *Percentuale delle dichiarazioni sdoganate entro 5 minuti nei principali porti ed aeroporti italiani (import, export e transito)* ovvero la *Riduzione delle tempistiche di rilascio delle Informazioni Tariffarie Vincolanti (ITV)*, nonché la *Percentuale del valore statistico delle operazioni di import/export effettuate da AEO (o altri soggetti ammessi alle semplificazioni doganali) sul totale del valore statistico delle operazioni di import ed export*.

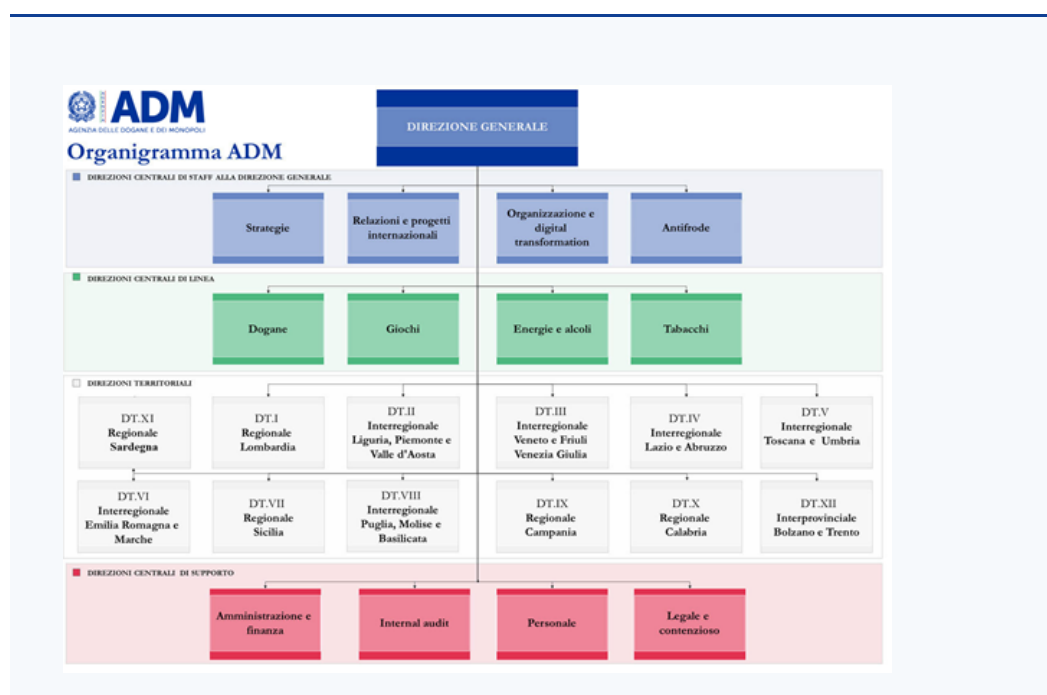
¹ Nel presente paragrafo sono riportate le deduzioni depositate dalle Amministrazioni convocate con nota n. 1250 in data 22 marzo 2023 e convenute per la discussione della bozza di relazione all’adunanza pubblica in data 06 aprile 2023.

1.2. Le deduzioni dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM)

In data 31 marzo 2023 l’Ufficio risorse proprie dell’ADM depositava le deduzioni alla bozza di relazione “Nuovo codice doganale europeo”, allegata alla nota della Corte dei conti prot. 1250 del 22 marzo 2022 in esito all’indagine VI.7.2019. L’ADM osserva che l’indagine si è dispiegata attraverso una lunga fase istruttoria, avviata a metà 2021, durante la quale ADM ha garantito lo scambio documentale ed informativo con il magistrato istruttore ed ha svolto le fasi di audizioni istruttorie e che la complessità dell’istruttoria e delle analisi svolte si è sovrapposta ad una fase di importante e rapida evoluzione dell’Agenzia.

In relazione agli aggiornamenti di dati ed informazioni contenuti nella relazione, in punto di profili organizzativi di ADM e dei principali risultati conseguiti da ADM, nella cornice organizzativa dell’Agenzia articolata su tre livelli (Direzioni centrali, Direzioni territoriali, Uffici locali), come previsto dal nuovo Regolamento di amministrazione dell’Agenzia emanato con delibera n. 431 dell’11 maggio 2021, ADM con determinazione direttoriale prot. 109366/RU del 9 marzo 2022 ha attivato nel corso del 2022 la Direzione territoriale Toscana e Umbria e la Direzione territoriale Sardegna, aggiornando l’organigramma dell’Agenzia come di sotto riportato.

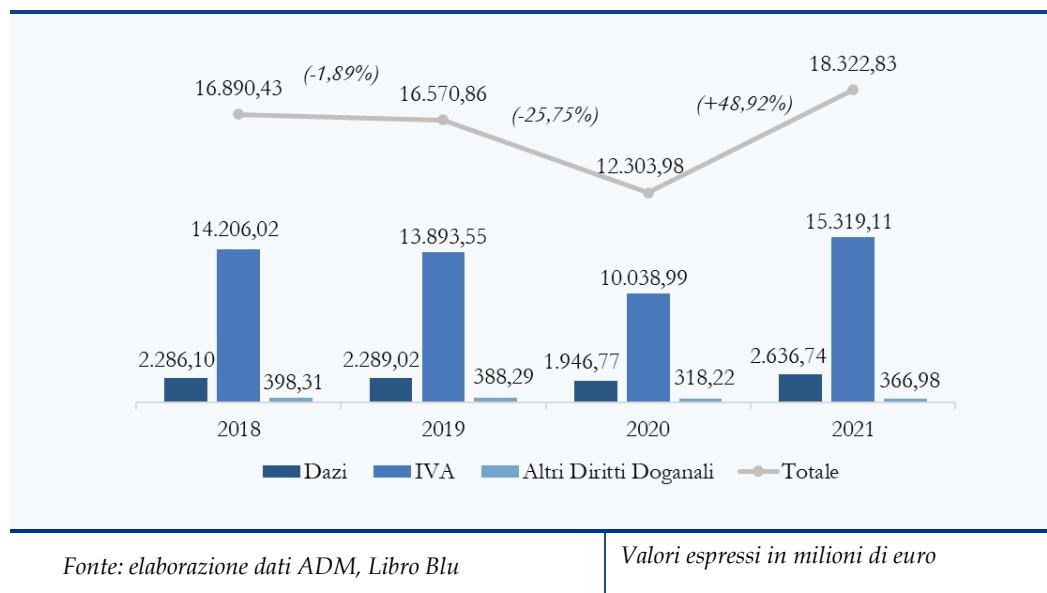
Tabella n. 6 - Macro organizzazione di ADM



Fonte: Elaborazione dati ADM.

In punto di risultati ottenuti in ambito fiscale, ADM ha presentato un aggiornamento dei dati relativi al gettito di dazi doganali, Iva d'importazione ed altri diritti doganali, aggiornati all'anno 2021² e sintetizzati nella figura di sotto riportata.

Grafico 2 - Gettito settore Dogane. Contributo all'Erario (Dazi, Iva e altri diritti doganali) nell'esercizio 2021



ADM sottolinea il significativo aumento nel 2021 del valore dell'Iva (+5,28 miliardi di euro circa rispetto al 2020) e dei dazi (+690 milioni di euro circa rispetto al 2020).

La crescita del gettito riveniente da dazi ed Iva è da mettere in relazione con l'incremento delle importazioni dovuto alla progressiva ripresa dei traffici commerciali internazionali nel 2021 dopo la grave flessione del 2020 connessa con l'emergenza sanitaria pandemica da Covid-19, nonché con l'aumento dei prezzi dei beni importati che hanno accresciuto il valore della base imponibile. L'incremento del gettito Iva (+52,6 per cento), in particolare, va ricondotto all'aumento del prezzo delle importazioni dei prodotti energetici, soprattutto di petroli greggi.

Nel seguito sono riportate le tabelle di dettaglio dei dati afferenti al gettito doganale relativi all'anno 2021.

² I dati sono riassunti nella "Relazione annuale 2021 sui rapporti finanziari con l'Unione Europea - Contributo alla relazione generale anno 2022 - esercizio finanziario 2021 - della Corte dei conti", già trasmessa da ADM alla Corte dei conti - Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali con nota di trasmissione ADM prot. n. 529144/RU del 23 novembre 2022.

Tabella n. 7 - Introiti accertati nel settore Dogane per Direzione Territoriale nell'esercizio 2021

Direzioni Territoriali	Dazi + IVA + Altri Diritti Doganali	Percentuale sul totale
DT I - DR Lombardia	4.038,41	22,04%
DT II - DI Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta	4.314,98	23,55%
DT III - DI Veneto e Friuli-Venezia Giulia	2.242,07	12,24%
DT IV - DI Lazio e Abruzzo	733,47	4,00%
DT V - DI Toscana, Sardegna e Umbria	1.753,66	9,57%
DT VI - DI Emilia-Romagna e Marche	1.918,40	10,47%
DT VII - DR Sicilia	1.507,53	8,23%
DT VIII - DI Puglia, Molise e Basilicata	545,31	2,98%
DT IX - Campania	1.131,95	6,18%
DT X - Calabria	93,85	0,51%
DT XI - Bolzano e Trento	43,20	0,24%
Totale	18.322,83	100,00%

Fonte: elaborazione dati ADM - Libro Blu

Valori espressi in milioni di euro

Tabella n. 8 - Totale IVA sulle importazioni per Capo, Capitolo e Articolo della Contabilità di Stato nell'esercizio 2021

Tributo	Capo/Cap./Art.	Descrizione	Importo
405	CAPO 8/1203/2	Imposta Sul Valore Aggiunto Relativa Alle Importazioni	31.168,76
406	CAPO 8/1203/2	I.V.A. Non Pagata Da Detrarre Dai Tributi 404 E 405	11.661,12
407	CAPO 8/1203/2	I.V.A. Non Pagata Da Detrarre Dal Tributo 405	4.197,09
B00	CAPO 8/1203/2	Imposta Sul Valore Aggiunto	8,56
Totale	-	-	15.319,11

Fonte: elaborazione dati ADM - Libro Blu *Valori espressi in milioni di euro*

In punto di tutela interessi finanziari nazionali e comunitari delle operazioni doganali, ADM evidenzia la peculiarità della tutela erariale nel settore dogane che è perseguita coniugando l'efficienza e la velocità delle operazioni di sdoganamento.

In tema di difesa della fiscalità nazionale e comunitaria, i dati del Bollettino statistico del 2022 ricavati dai rapporti trimestrali statistici dell'Agenzia offrono una valida prospettiva sull'evoluzione più recente dell'attività di ADM ed un utile punto di vista per riassumere il ruolo dell'Agenzia a difesa della fiscalità nazionale e comunitaria.

Nel 2022 il contributo all'erario del settore doganale ha superato i 25 miliardi di euro, in marcato aumento rispetto al precedente esercizio finanziario (+37,6 per cento rispetto al 2021), di cui 21,2 miliardi afferenti all'Iva di importazione, 3,6 miliardi i dazi e quasi 400 milioni gli altri diritti doganali.

Per quel che concerne l'operatività in dogana, soprattutto nei porti e negli aeroporti, fulcro dei settori operativi di ADM, il continuo miglioramento dei processi

dell’Agenzia ha proseguito il sostegno al commercio con l’estero, garantendo velocità e fluidità nelle attività di *import-export*.

Il contemperamento di esigenze apparentemente contrastanti (tutela dell’erario salvaguardando la base imponibile e speditezza delle operazioni doganali nelle sedi operative) emerge chiaramente dal raffronto dei dati finanziari sul gettito tributario, con le percentuali di dichiarazioni doganali evase in meno di cinque minuti mostrate nella sottostante tabella 9.

Tabella n. 9 - Percentuale delle dichiarazioni doganali sdoganate in 5 minuti

	Import	Export
Porti	86,6	95,2
Aeroporti	93,3	99,0

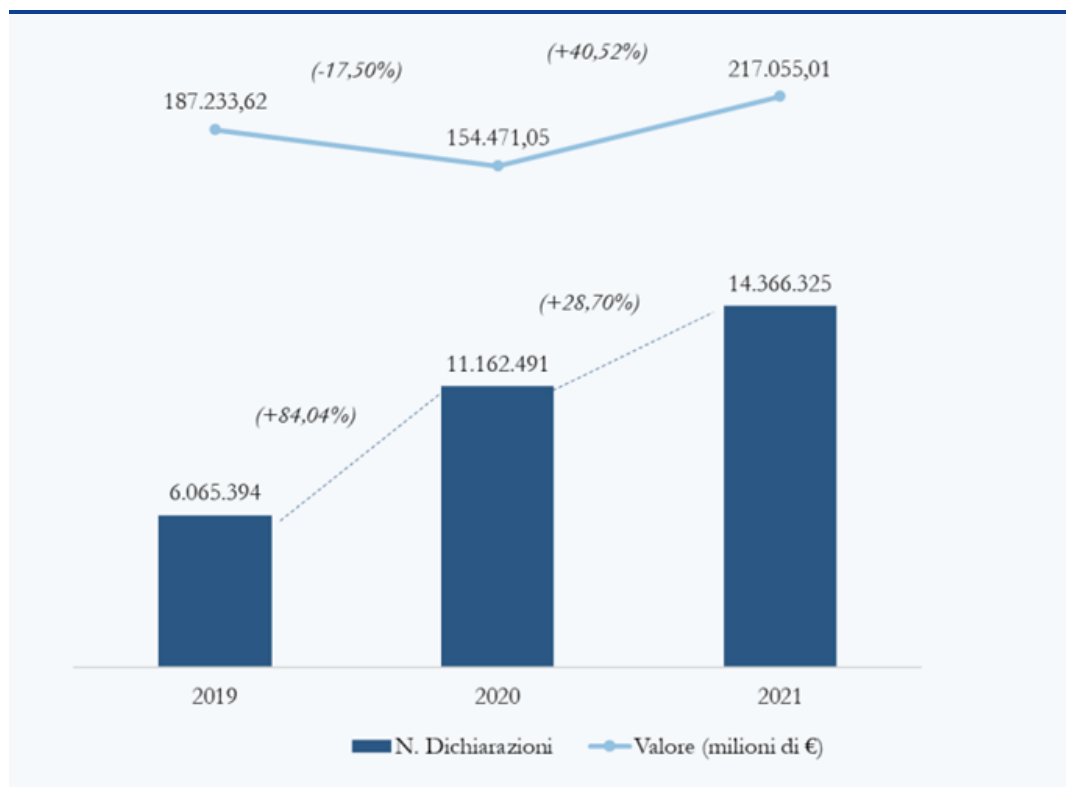
Fonte: bollettino statistico ADM

Valori riferiti all’ultimo trimestre 2022

L’utilizzo di sistemi automatizzati che tracciano le operazioni ed il ricorso a metodi predittivi dei rischi consentono all’Agenzia di concentrare le risorse umane e strumentali ove si annida il maggior rischio di evasione tributaria e permettono di massimizzare il gettito erariale senza inficiare la velocità delle operazioni.

Quest’ultima caratteristica assume una particolare valenza se letta nella cornice dell’aumento progressivo del numero di dichiarazioni doganali gestite da ADM negli ultimi anni (cfr. al riguardo il grafico 3).

Grafico 3 - Importazioni 2021: numero di dichiarazioni e valore



Fonte: elaborazione dati ADM, Libro Blu.

Sono escluse le importazioni di modico valore tracciate mediante il nuovo sistema H7

Valori espressi in milioni di euro

In punto di accertamento doganale automatizzato basato sulla TARIC, l'individuazione corretta della tipologia di merce importata, e la successiva tracciabilità, è un obiettivo primario per le Autorità doganali e per gli operatori economici del commercio internazionale. Detto obiettivo è conseguito attraverso il sistema di classificazione e tariffazione daziaria TARIC (Tariffa Integrata delle Comunità o *Integrated Tariff of the European Communities*) che si fonda sulla Nomenclatura Combinata "NC", articolata in circa 10.000 titoli, e che costituisce la nomenclatura per la Tariffa Doganale Comune e per le statistiche del commercio interno all'UE ed estero dell'Unione europea. Attraverso la TARIC si consegue, inoltre, la verifica di eventuali divieti o contingenti, limitazioni alle esportazioni, l'applicazione delle corrette regole di origine ed eventuali agevolazioni o esenzioni daziarie. Dalla classifica della merce attraverso la TARIC discende l'aliquota daziaria la quale insieme all'origine, alla quantità ed al valore della merce determina la base imponibile Iva.

La tutela dell'Iva all'importazione discende anche dall'applicazione del Nuovo codice doganale europeo CDU relativamente alla classificazione delle merci importate che scaturisce dalle IVO - Informazioni vincolanti sull'origine e ITV - Informazioni tariffarie vincolanti. Trattasi di decisioni amministrative di rilievo unionale applicate dalle Autorità doganali degli Stati membri per l'individuazione del corretto codice TARIC che non possono essere omesse e che sono riportate anche nella Dichiarazione di importazione automatizzata (DAU).

Conseguentemente, il sistema basato sulla TARIC rende completamente automatizzato e tracciato il *set* informativo pertinente di una merce in dogana, mappando tutte le fasi di accertamento tributario doganale.

In tema di sistema dei controlli digitalizzato e di recupero della base imponibile, il sistema dell'Agenzia per garantire velocità di esecuzione e tracciabilità nella gestione delle dichiarazioni doganali è basato su una piattaforma informativa proprietaria denominata AIDA. Essa consente il controllo formale dei dati e la congruenza della dichiarazione con le disposizioni normative. Se la dichiarazione soddisfa questi controlli preliminari, si procede all'acquisizione dei dati registrando l'operazione che viene, quindi, sottoposta al CDC - Circuito doganale di controllo il quale, in base al profilo di rischio associato all'operazione (importatore, origine, merce, etc.), sottopone la merce alla verifica più idonea (visione merce, controllo scanner, controllo documentale e controllo automatizzato).

L'Agenzia dispone di sistemi sviluppati autonomamente che consentono di elaborare i profili di rischio, pianificare ed orientare l'attività di controllo, svolgere azioni di tutela c.d. "*extra-tributarie*" preservando salute e sicurezza (ad es. contrastando prodotti nocivi, armi, merci pericolose, medicinali contraffatti, etc.).

L'importo dei diritti dovuti viene acquisito dalla dichiarazione e registrato automaticamente nella contabilità doganale. Le procedure di riscossione sono consolidate e le somme complessive sono rendicontate mensilmente alla Ragioneria Generale dello Stato e versate alla UE, trattenendo l'aggio.

Nel solco di tali attività, ADM evidenzia il flusso informativo continuo con OLAF - *European Anti-Fraud Office* dell'UE. In applicazione al regolamento (CEE) 515/1997, viene costantemente dato seguito alle comunicazioni di mutua assistenza diramate

dall'OLAF agli Stati membri (c.d. "comunicazioni AM") su operazioni sospette di violazione di norme doganali, sia in materia tributaria che in materia *extra*-tributaria. Dette comunicazioni AM, calate fino al livello di singola struttura territoriale dell'Agenzia, riguardano prevalentemente violazioni per aggiramento di dazi *antidumping* attraverso false dichiarazioni di origine o false dichiarazioni afferenti alla classificazione doganale, con una tipologia merceologica che varia (da prodotti industriali agli alimentari).

Analogamente, ADM assicura la gestione dei rapporti con il DF per quanto riguarda: il d.m. 10 maggio 2018 relativo alla Convenzione di Napoli 2 che ha come oggetto la mutua assistenza e la cooperazione nell'ambito di indagini penali concernenti violazioni di disposizioni doganali nazionali e comunitarie per le quali l'autorità richiedente è competente a norma delle disposizioni nazionali dello Stato membro interessato; il Reg. n. 1798/2003 in materia di cooperazione amministrativa in materia di Iva. Oltre a questi due aspetti, ADM in autonomia tratta: la Mutua assistenza amministrativa internazionale in materia doganale che può derivare da accordi bilaterali tra Italia e Paesi Terzi oppure da accordi multilaterali tra UE e Paesi Terzi; la Cooperazione amministrativa in materia di origine preferenziale delle merci.

Come esempio di implementazione del sistema su descritto, ADM segnala che nel corso del 2022 gli Uffici locali di ADM hanno trattato 910 richieste di mutua assistenza, 2.547 richieste attive e passive di cooperazione in materia di origine preferenziale. Nello stesso anno gli Uffici hanno trattato 2106 richieste di cooperazione amministrativa in materia di Iva attive e passive. Per quanto riguarda la Convenzione di Napoli 2 sono state trattate complessivamente 81 richieste attive e passive.

In punto di attività antifrode, il sistema sopra descritto agevola l'individuazione di casi di contrabbando, evasione daziaria, uso incorretto del c.d. "regime 42" (evasione Iva in caso di transazioni intra-comunitarie, in presenza di "*missing traders*"³), importazioni illecite, commercio illegale.

In punto di risultati dell'attività di controllo ed antifrode, i dati sono sintetizzati

³ Operatore registrato a fini dell'Iva che, con un intento fraudolento, acquisisce o simula di acquisire beni o servizi senza pagare l'Iva e successivamente fornisce tali beni o servizi comprensivi di Iva, riportando, sulla successiva vendita comprensiva del tributo, un ricarico di poco superiore al prezzo di acquisto senza applicazione dell'Iva, senza però procedere a versare l'imposta riscossa all'autorità fiscale nazionale. La definizione è dettata a livello comunitario dall'art. 2 del Reg. (CE) n. 1925/2004.

dalle somme accertate di recupero tributario, identificate anche con l'acronimo MDA (Maggiori Diritti Accertati) che nel 2022 sono risultati pari a 1.270 milioni di euro⁴, in linea con il valore relativo all'anno 2021 (1.360 milioni).

Il Direttore della Direzione centrale dogane nel suo intervento orale in adunanza ha osservato che ADM contribuisce a sostenere la bilancia commerciale dell'Italia, garantendo speditezza e fluidità nelle attività di *import-export*, soprattutto nei porti e negli aeroporti che costituiscono il fulcro dell'operatività di ADM grazie a processi automatizzati e digitalizzati che tracciano le operazioni e sistemi predittivi dei rischi che permettono di concentrare le risorse umane e strumentali ove si annida il maggior rischio di evasione tributaria, massimizzando il gettito senza inficiare la velocità delle operazioni doganali.

Il perno dei processi automatizzati, digitalizzati e tracciabili si fonda, innanzi tutto, sulla corretta individuazione della tipologia di merce importata impiegando il sistema di classificazione e tariffazione daziaria TARIC (Tariffa Integrata delle Comunità o *Integrated Tariff of the European Communities*). La TARIC si fonda sulla Nomenclatura combinata, articolata in circa 10.000 titoli, che costituisce la nomenclatura per la Tariffa doganale comune e per le statistiche del commercio, sia interno all'UE che esterno all'Unione europea. Dalla classifica della merce attraverso la TARIC discende l'aliquota daziaria la quale con il valore della merce determina la base imponibile IVA.

Il secondo tassello determinante per tutelare l'erario mantenendo processi snelli ed efficienti consiste nell'utilizzo della piattaforma digitale AIDA che consente la tracciatura e il controllo delle dichiarazioni.

Il terzo tassello è costituito dal CDC - Circuito doganale di controllo il quale, in base al profilo di rischio associato all'operazione (importatore, origine, merce, etc.), sottopone la merce alla verifica più idonea (visione merce in caso di alto rischio, oppure controllo *scanner*, controllo documentale e controllo automatizzato nei profili di rischi decrescenti).

Le frodi all'erario unionale sono tracciate mediante il sistema *OWNRES-Web* gestito dall'Unione europea che consente il monitoraggio da parte delle Autorità doganali

⁴ Dato ricavato dal bollettino statistico di ADM relativo al IV trimestre 2022, disponibili sul sito web di ADM al percorso Home -Pubblicazioni ed Eventi - Pubblicazioni - Bollettino statistico 2022.

degli Stati membri dei casi di irregolarità e frode di importo unitario superiore a 10.000 euro. Sono le stesse Autorità doganali degli Stati membri che provvedono all'aggiornamento trimestrale del *Data Base OWNRES-Web*, aprendo una nuova scheda contestualmente all'accertamento di un nuovo caso, o aggiornando le informazioni nelle schede dei casi preesistenti. Ciascuno Stato può anche consultare tutte le schede, incluse quelle create da altri Stati, e seguirne l'evoluzione nel tempo anche per gli aspetti contabili giacché ogni scheda *OWNRES* è collegata al corrispondente importo di diritti doganali da recuperare il quale è registrato nella sezione della contabilità doganale denominata "contabilità separata". Ogni irregolarità che potenzialmente interessa anche altri Stati membri è oggetto di specifica segnalazione (nella c.d. "comunicazione *INF-AM*" diramata dall'OLAF) al fine di attivare opportuni controlli in tutti i Paesi dell'Unione europea.

Nel corso del 2022 ADM ha aperto per l'Italia 102 nuove schede di irregolarità o frode (il 2 per cento del totale UE pari a 5.018 nuove schede) ed ha aggiornato 47 schede preesistenti (1,7 per cento del totale UE pari a 2.832 schede). L'importo dei diritti doganali relativo alle suddette 102 nuove schede è superiore a 21 milioni di euro (circa 2,8 per cento del totale UE, pari a circa 756 milioni di euro), di cui quasi 6 milioni di euro risultano già riscossi. Per offrire una sintesi dei risultati ottenuti, nel 2022 il contributo all'erario del settore doganale ha superato i 25 miliardi di euro, in marcato aumento rispetto al precedente esercizio finanziario (+37,6 per cento rispetto al 2021), di cui 21,2 miliardi afferenti all'Iva di importazione, 3,6 miliardi i dazi e quasi 400 milioni gli altri diritti doganali.

Il quadro regolatorio concernente il versamento all'erario unionale delle somme di Risorse Proprie Tradizionali (dazi doganali) prevede che lo Stato membro sia dispensato dal versamento all'UE di crediti daziari inesigibili per cause di forza maggiore, per ragioni non imputabili agli Stati o per assenza di nesso causale tra l'operato dello Stato membro e l'irrecuperabilità delle somme.

ADM gestisce le dichiarazioni di inesigibilità di Risorse Proprie Tradizionali, applicando, per le somme superiori a 100.000 euro, le pertinenti previsioni regolamentarie sulla richiesta di dispensa dalla messa a disposizione. A tale scopo, viene utilizzato l'apposito sistema informatico *Womis* ("Write-Off Management

Information System”), gestito dall’UE e basato su un applicativo *Web*. A tal riguardo, va evidenziato nel corso del 2022 il Reg. (UE) 2022/615 che ha apportato dei decisivi e favorevoli emendamenti al previgente regolamento. Sono state introdotte alcune disposizioni con rilevante impatto sui crediti daziari, principalmente in relazione alla riduzione degli interessi moratori, all’inclusione dell’assenza di nesso di causalità nelle esimenti del versamento di somme di RPT inesigibili, alla procedura di riesame istituita con il chiaro intento di deflazionare i disaccordi tra Stati membri e Commissione europea sulle richieste di dispensa dalla messa a disposizione, agevolando una composizione negoziata delle difformità interpretative tra Stato ed organismi dell’UE, con tempi certi (due anni dall’avvio) e passaggi cadenzati.

In sede di discussione orale, il Direttore della Direzione Centrale delle Dogane, in risposta ad una specifica domanda del magistrato relatore in tema di competenza per valore e di modalità e riscontro differenziato degli *audit* doganali in ragione dell’importo delle decisioni doganali, ha confermato che ogni ufficio doganale ha competenza piena nell’adozione della decisione doganale a prescindere dal valore della decisione doganale; per cui la competenza e l’*audit* della decisione doganale non è influenzata dal valore della decisione doganale.

Il direttore ha evidenziato che il controllo dell’operazione doganale è automatizzato nel Circuito Doganale di Controllo (CDC), in un apposito applicativo informatico sviluppato in ADM, al cui esito è emanata la decisione doganale.

Tale applicativo si basa su un articolato sistema di analisi dei rischi che consente di selezionare automaticamente le dichiarazioni di importazione ed esportazione, presentate per via telematica, da sottoporre a controllo documentale, fisico, *scanner* o al controllo a posteriori (cd. “PRC – *Post Release control*”). A tal riguardo, il ricorso al controllo PRC è coerente con le disposizioni del CDU il quale all’art. 48 stabilisce che *“Ai fini dei controlli doganali, le autorità doganali possono verificare l'esattezza e la completezza delle informazioni fornite in una dichiarazione in dogana, [...] nonché l'esistenza, l'autenticità, l'accuratezza e la validità di qualsiasi documento di accompagnamento [...] dopo averle svincolate.”*

Parimenti, l’analisi dei rischi costituisce il cardine dei controlli doganali, come sancito dallo stesso CDU che all’art. 46 c. 2 afferma che *“I controlli doganali diversi dai*

controlli casuali si basano principalmente sull'analisi dei rischi effettuata mediante procedimenti informatici al fine di identificare e valutare i rischi e di mettere a punto le contromisure necessarie, sulla base di criteri elaborati a livello nazionale, unionale e, se del caso, internazionale." L'analisi dei rischi si basa su profili ricavati di volta in volta anche dalle attività di accertamento e contrasto alle frodi.

Il CDC esprime il risultato dell'analisi di rischio, interpretando le informazioni, valutando i criteri e restituendo le azioni conseguenti che possono essere:

- CA - Controllo Automatizzato, in cui la merce è rilasciata "*free released*" all'operatore.

Questa attività non deve essere erroneamente ricondotta a un c.d. "*no control*": sarebbe un'errata convinzione poiché su tutte le dichiarazioni che confluiscono in CA il controllo è effettuato dal CDC, benché, per l'analisi dei rischi e per convogliare le azioni strumentali ed umane dove servono, non è necessario indirizzare le merci destinate al CA ai canali sottostanti;

- CD - Controllo documentale;

- CS (eseguito congiuntamente al CD) - Controllo *scanner* in esito al quale la merce è rilasciata immediatamente nel punto di importazione (es. porto), qualora la scansione risulti coerente con i dati dichiarati ed omogenea. In caso contrario, si indirizza la merce ad un controllo fisico tramite visita merce e mezzo di trasporto (ad es. container);

- VM (eseguito congiuntamente al CD) - Visita merce, con controllo fisico delle merci e se occorre prelievo di campioni e analisi di laboratorio sulla composizione chimica dei materiali;

Le caratteristiche essenziali del CDC sono:

- automatismo: la selezione dei controlli scaturisce dal sistema in funzione delle informazioni e dei profili elaborati dall'analisi di rischio;

- centralità: sistema unico per tutta l'Agenzia (che può essere integrato mediante segnalazioni di rischio provenienti dagli uffici locali ADM, dalle dogane degli altri SSMM e dalla Commissione UE);

- obbligatorietà: la selezione tipologia del controllo selezionata dal CDC non è derogabile verso il basso, derubricando ad esempio un VM in CD, ma può essere elevata in base a informazioni di rischio locale. Inoltre, gli uffici doganali (UDD)

possono inviare una specifica segnalazione di rischio locale alla competente struttura centrale ai fini della valutazione circa l'inserimento di un correlato profilo di rischio nel CDC;

- tracciabilità: ogni operazione e l'esito del controllo è memorizzata sul sistema con cod. fiscale dell'operatore che ha effettuato i controlli. Lo stesso vale per eventuali eccezioni (es. un controllo non effettuato per una causa esimente, la cui motivazione è registrata a sistema);
- riservatezza: le indicazioni per il controllo contenute nei parametri di rischio e le informazioni nella base dati del CDC sono di tipo "*for Customs eyes only*" ossia non divulgabili e non sottostanti al diritto di accesso. La visibilità dei parametri di rischio stessi e degli specifici criteri applicati – come richiesto dalla Commissione europea – è riservata agli addetti al circuito doganale di controllo secondo il principio della cosiddetta "necessità di conoscere" (*need to know*). Come su accennato, è fatta salva la facoltà dell'Ufficio delle Dogane di procedere con controlli a posteriori PRC da cui possono scaturire revisioni di accertamento per recupero della base imponibile (come disciplinato dall'art. 11 del d.lgs. n. 374/1990). La segnalazione nel sistema di controllo di procedere con controlli a posteriori per determinate fattispecie, ha assunto il ruolo di un "quinto canale" (denominato anche "canale blu") del CDC. Questo consente di massimizzare la speditezza delle operazioni nei nodi logistici operativi e la tutela della base imponibile, spostando il luogo del controllo dal "*borderline*" al "*inland*", giacché per diversi aspetti doganali che determinano l'accertamento del tributo (ad es. prove di origine, segnalazione di *intelligence* determinazione del valore nei casi di sotto-fatturazione su scala europea) può risultare molto più efficiente efficace e ragionato il controllo PRC e assai superiori i risultati in termini di tutela dell'erario, rispetto al controllo realizzato sul luogo di sdoganamento.

In punto di controlli interni all'ADM, il direttore della Direzione *Internal Audit* ha osservato che il sistema dei controlli interni all'Agenzia si articola in relazione all'assetto ordinativo di ADM, articolato su più livelli: Strutture di vertice centrali e territoriali (Direzioni interregionali, regionali e interprovinciale), con prevalenti funzioni di programmazione, indirizzo e controllo; e Uffici locali (Uffici delle Dogane

e Uffici dei Monopoli), con funzioni operative. Tale assetto non ha subito modifiche in funzione dell'attuazione del CDU.

Parallelamente all'assetto ordinativo, anche il sistema dei controlli interni all'Agenda risulta articolato su più livelli.

Il primo livello di controllo è quello svolto dai dirigenti dei singoli Uffici (ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 165/2001), primi responsabili del processo di controllo interno e di gestione dei rischi. Si tratta, il più delle volte, di controlli insiti negli stessi processi operativi, di carattere procedurale, informatico, comportamentale, amministrativo-contabile, ecc., diretti ad assicurare il corretto svolgimento delle operazioni.

Il secondo livello di controllo è affidato alle Direzioni interregionali, regionali e interprovinciali e alle Direzioni centrali *ratione materiae* ed è volto a controllare e monitorare i rischi derivanti dall'attività degli uffici gerarchicamente o funzionalmente dipendenti e a vigilare sulla conforme applicazione delle norme, delle direttive e degli indirizzi formulati a livello centrale.

Il terzo livello di controllo, infine, è quello svolto dalla Direzione Centrale *Internal Audit* che, a supporto del Vertice dell'Agenda, provvede in primo luogo a monitorare e valutare il sistema dei controlli interni e, in generale, i rischi associati alle attività poste in essere dall'Amministrazione, nell'ottica di prevenire eventuali fatti pregiudizievoli rispetto al raggiungimento degli obiettivi istituzionali e di governare i rischi aziendali.

Anche l'azione di vigilanza sulla corretta attuazione delle disposizioni contenute nel CDU e sulla conseguente tutela delle risorse proprie dell'Unione europea è assicurata, attraverso i meccanismi di controllo descritti, dagli Uffici delle Dogane (controlli di primo livello), dalle Direzioni territoriali sovraordinate e dalle Direzioni centrali competenti *ratione materiae* (Dogane e Antifrode - controlli di secondo livello).

La Direzione *Internal Audit* svolge le seguenti tipologie di interventi:

- interventi *audit* di natura preventiva, secondo la metodologia di *internal auditing*: la suddetta metodologia, diffusa presso numerose amministrazioni (tra cui Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio, Banca d'Italia, Inps, Inail) prevede l'esecuzione di *audit* su una serie di processi (selezionati in accordo con il Direttore dell'Agenda e inseriti in un apposito Piano annuale delle attività *audit*), finalizzati a esaminare le varie fasi e

le modalità con cui i processi sono svolti presso una determinata struttura, ad individuare i rischi di disfunzioni o irregolarità associati agli stessi e a valutare l'adeguatezza dei controlli in atto. Le attività condotte prevedono il coinvolgimento attivo del responsabile del processo (c.d. "owner") e si concludono con una valutazione sull'adeguatezza dei controlli, da cui possono scaturire alcune raccomandazioni qualora vengano rilevate criticità e i controlli si dimostrino inadeguati o migliorabili. Gli *audit* di processo sono seguiti da successivi interventi di *follow-up* (finalizzati a verificare l'effettiva attuazione delle misure necessarie a rimuovere le criticità rilevate) o di conformità (finalizzati a verificare periodicamente l'effettiva permanenza e adeguatezza dei controlli previsti a presidio dei rischi di maggiore rilevanza individuati in sede di *audit* di processo);

- interventi *audit* di tipo tradizionale, finalizzati a valutare la *compliance* normativa e procedurale. In tale tipologia di interventi rientra l'attività svolta da questa Direzione a supporto del Dipartimento delle Finanze che annualmente, nell'ambito del proprio programma di vigilanza, seleziona un processo dell'Agenzia valutandone la conformità ai principi di correttezza, imparzialità e trasparenza;

- interventi *audit* di tipo ispettivo, svolti esclusivamente su incarico del Direttore dell'Agenzia al fine di eseguire indagini interne e verifiche straordinarie su particolari accadimenti, individuando eventuali responsabilità;

- interventi a supporto della Direzione Dogane per l'esecuzione delle attività di monitoraggio, vigilanza e controllo della corretta gestione delle risorse proprie dell'Unione europea, secondo il piano delle visite preventive programmate dalla Direzione Dogane presso le Strutture territoriali interessate.

1.3. Le osservazioni della Guardia di Finanza (GdF)

Il Comando Generale della Guardia di Finanza (III Reparto Operazioni - Ufficio Tutela Entrate- Servizio Dogane, Monopoli e Accise - Sezione Dogane) ha evidenziato che l'Amministrazione doganale italiana è composta da due Istituzioni, interconnesse e complementari, che hanno specifiche competenze ed attribuzioni, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e la Guardia di finanza.

A quest'ultima, nel quadro della più ampia missione di polizia economico-

finanziaria, sono demandati compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia doganale.

In particolare, la GdF nell'ambito degli spazi doganali, svolge attività di vigilanza ed assistenza alle operazioni doganali, volte ad assicurare il rispetto delle norme poste a garanzia della riscossione dei diritti nonché a garantire l'osservanza della disciplina concernente il movimento, la custodia ed il controllo delle merci e delle persone (artt. 19 e 20 del TULD.), nonché autonome attività di controllo per il riscontro della corrispondenza delle merci in uscita con quanto indicato nei documenti doganali di scorta (art. 21 del TULD), e per il contrasto al traffico di sostanze stupefacenti (art. 103 del d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309) e all'illecita movimentazione di denaro contante (art. 4 del d.lgs 19 novembre 2008, n. 195); fuori dagli spazi doganali (art. 20 bis del TULD) la GdF dispone in via autonoma dei poteri e delle competenze riconosciute ai funzionari dell'Agenzia delle dogane all'interno degli spazi stessi, ai sensi degli artt. 19 e 20 dello stesso TULD, ed effettua verifiche "a posteriori" presso gli operatori che effettuano operazioni con l'estero, ai sensi del d.lgs. n. 68/2001 e dell'art. 64 del d.l. n. 331/1993. La strategia della Guardia di finanza per la prevenzione e repressione delle violazioni doganali e dei connessi traffici illeciti si basa su un dispositivo integrato composto da:

- presidi di vigilanza statica presso tutti i porti, aeroporti e valichi di confine, supportati da servizi di vigilanza dinamica in prossimità e nelle adiacenze di queste strutture;
- controllo economico del territorio, del mare e dello spazio aereo, assicurato dalle pattuglie delle unità terrestri, navali ed aree per la vigilanza sull'importazione, la circolazione, il transito e il deposito delle merci;
- verifiche e i controlli sugli operatori con l'estero;
- investigazioni finalizzate a colpire le organizzazioni che in Italia e all'estero gestiscono i traffici illeciti, a ricostruire i relativi flussi finanziari e a individuare e sequestrare gli illeciti profitti conseguiti.

L'attività di polizia doganale coinvolge trasversalmente aree diverse della missione istituzionale di polizia economico - finanziaria, in quanto preordinata non solo alla tutela degli interessi finanziari dello Stato e dell'Unione europea - anche sul piano dei

riflessi ai fini dell'imposizione diretta e sul valore aggiunto – ma anche del mercato e della sicurezza generale dell'ordinamento.

Per le attività di polizia doganale svolte nelle zone di vigilanza doganale marittime, in porti, litorali e confini terrestri, la componente aeronavale del Corpo GdF garantisce un costante supporto ai Reparti sul territorio e svolge specifici controlli su navi e aeromobili finalizzati all'accertamento della corretta documentazione di carico, dell'equipaggio o delle persone presenti a bordo e delle cose trasportate, ai sensi degli artt. 30 e 32 del TULD ed alla repressione del traffico di sostanze stupefacenti.

Al fine di garantire l'efficacia complessiva del sistema nonché di evitare controproducenti sovrapposizioni operative e il connesso rischio di disperdere utili informazioni, con il supporto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la GdF assicura la presenza dell'Amministrazione doganale italiana negli organismi internazionali deputati alla cooperazione di polizia e, al contempo, delle forze di polizia nei consessi sovranazionali doganali.

In particolare, la Guardia di finanza aderisce alle iniziative promosse da *Europol* nell'ambito del *policy cycle* di *Empact* per conto del Ministero dell'interno, assumendo il ruolo di *driver* per le priorità *MTIC Fraud*⁵ e quello di *participant* per l'*Excise Fraud*; collabora con FRONTEX sin dal 2007, anno in cui sono state avviate le operazioni congiunte per la vigilanza marittima e terrestre dei confini esterni dell'Unione; partecipa, quale parte integrante della delegazione italiana, al Gruppo di lavoro LEWP-C - *Law Enforcement Working Party Customs*, che si riunisce nell'ambito della filiera Giustizia e Affari Interni (GAI) del Consiglio dell'Unione europea, alla quale prendono parte, in qualità di capo delegazione, rappresentanti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, e, come delegati, Ufficiali del Comando Generale della Guardia di finanza. Questi ultimi, oltre ad integrare la delegazione per la parte doganale in ragione dei compiti affidati al Corpo nel settore, assicurano la presenza della componente interforze, in rappresentanza e per conto anche del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno, per le materie di competenza e di interesse specifico delle forze di polizia.

⁵ Con riferimento a tale contesto, il Corpo ha preso parte, nel 2023, alla *joint action week* "POSEIDON II" in materia di contrasto alle frodi Iva perpetrate attraverso l'abuso del regime doganale 42.

I principali fenomeni e sistemi di frode in ambito doganale in materia di dazi, individuati mediante attività di analisi e operativa condotta dai militari del Corpo, sono riconducibili ai fenomeni di sottofatturazione all'importazione, che consiste nella mendace dichiarazione del valore della merce in dogana, al fine di evadere i dazi⁶ e le altre imposte dovute (ad es. l'imposta sul valore aggiunto⁷).

La condotta illecita può essere realizzata attraverso la presentazione in dogana di una fattura di acquisto recante un importo inferiore al reale; l'omessa indicazione delle spese che concorrono alla determinazione della base imponibile (quali spese di trasporto, commissioni e diritti di licenza); mendace origine dei prodotti, che si sostanzia nella dichiarazione di un'origine⁸ della merce diversa da quella effettiva, così da ottenere un trattamento daziario agevolato (dazio ridotto, nullo o non applicabile in considerazione di misure di politica commerciale, come i dazi *antidumping*⁹).

La condotta illecita, in questo caso, può essere perpetrata da operatori illeciti che dichiarano l'origine preferenziale della merce, producendo documentazione falsamente riguardante la tipologia del prodotto o l'origine della merce.

La mendace classificazione doganale della merce consiste nel dichiarare, all'atto del vincolo della merce a un regime doganale, che la spedizione si riferisce a prodotti diversi da quelli realmente oggetto dell'operazione, al fine di sottrarsi al pagamento dei dazi doganali o di ridurre l'imposta applicando un'aliquota inferiore a quella reale

⁶ Il CDU fornisce all'art. 5, punti 21) e 22), le nozioni di dazi all'importazione e all'esportazione. L'oggetto dell'obbligazione doganale comprende anche gli "altri oneri" previsti dalla normativa unionale, così come disposto dal successivo art. 201, comma 2.

⁷ Ai sensi dell'art. 69 del d.p.r. n. 633/1972, la base imponibile delle importazioni - su cui va applicata l'Iva con le aliquote indicate nell'art. 16 del medesimo d.p.r. - è costituita dal "valore dei beni importati, determinato ai sensi delle disposizioni in materia doganale, aumentato dell'ammontare dei diritti doganali dovuti, ad eccezione dell'imposta sul valore aggiunto, nonché dell'ammontare delle spese d'inoltrò fino al luogo di destinazione all'interno del territorio della Comunità che figura sul documento di trasporto sotto la cui scorta i beni sono introdotti nel territorio medesimo". Si ricorda che l'Iva all'importazione non costituisce diritto di confine ai sensi dell'art. 34 del TULD.

⁸ L'origine è il luogo dove una determinata merce è (o si considera) prodotta e costituisce, unitamente a quantità, qualità e valore, un elemento fondamentale per la corretta applicazione della tariffa doganale. Tale nozione si differenzia da quella di provenienza, che riguarda il luogo da cui la merce proviene prima dell'ingresso nel territorio doganale dell'Unione. La normativa doganale europea distingue tra origine non preferenziale (detta anche "comune" o "commerciale") e origine preferenziale: la prima identifica il luogo "geografico" dove la merce è (o si considera) prodotta, alla quale vengono applicate le aliquote daziarie ordinariamente previste; la seconda viene individuata in ragione di regole e criteri che consentono di concedere trattamenti tariffari più favorevoli in forza di accordi bilaterali o multilaterali ovvero di un riconoscimento unilaterale.

⁹ Con il termine *dumping* si indica una procedura di vendita di un bene o di un servizio su un mercato estero (mercato di importazione) ad un prezzo inferiore a quello di vendita (o, addirittura, a quello di produzione) del medesimo prodotto sul mercato di origine (mercato di esportazione). I dazi *antidumping* hanno lo scopo di evitare turbative della concorrenza e sono introdotti dalla Commissione europea con il procedimento previsto dal Regolamento (UE) 2016/1036.

(es: importazione di *e-bike* dichiarate come biciclette tradizionali).

L'abuso della "procedura doganale 42" permette di derogare all'obbligo di pagamento dell'Iva all'atto dell'importazione, a condizione che quest'ultima sia seguita dalla cessione o dal trasferimento dei beni a un soggetto passivo di un altro Stato membro¹⁰. In tal caso, l'imposta non è dovuta nello Stato membro di immissione in libera pratica¹¹ ma in quello di destinazione, ove ha luogo l'immissione in consumo.

L'utilizzo fraudolento di tale procedura rappresenta uno dei principali meccanismi di evasione fiscale a danno del bilancio nazionale e dell'Unione europea¹² e ha luogo quando, all'atto dell'importazione nel territorio doganale unionale, viene dichiarato che la merce verrà immessa in consumo in un diverso Stato membro ad opera di un operatore economico che omette il versamento dell'Iva¹³.

Tali condotte sono spesso associate ad altri illeciti, tra cui la sottofatturazione della merce, con conseguente evasione anche dei dazi. Infatti, all'atto dell'importazione con la predetta procedura, l'operatore (o il suo rappresentante) potrebbe dichiarare – attraverso la presentazione di una fattura – un valore nettamente inferiore a quello reale della transazione, che viene regolata, *a latere*, con denaro contante o altre forme di pagamento difficilmente tracciabili.

Con riferimento all'attività di prevenzione e repressione nel settore del contrabbando in materia di tabacchi lavorati esteri, la Guardia di finanza svolge primariamente un'azione di contrasto, mantenendo fermo l'obiettivo di individuare l'intera filiera criminale e di aggredire i patrimoni illeciti accumulati. Le operazioni condotte del Corpo in questo specifico settore hanno permesso di individuare le nuove tendenze delle associazioni criminali che, negli ultimi anni, anche a seguito della pandemia, hanno diversificato le proprie strategie imprenditoriali introducendo

¹⁰ Cfr. art. 143, lettera d), della direttiva (UE) n. 2006/112/CE (c.d. direttiva Iva).

¹¹ Dove sono applicati i dazi e gli altri oneri nonché le misure e i divieti previsti (art. 201 del CDU).

¹² Cfr. Corte dei conti europea, Relazione speciale "Procedure di importazione: le carenze del quadro normativo e un'applicazione inefficace pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE", n. 19 del 2017.

¹³ Analogo sistema di frode concerne l'abuso del "regime 40". Tale procedura doganale prevede l'immissione in libera pratica e in consumo della merce nello Stato di importazione, con pagamento dei dazi e dell'Iva. Alcuni Stati membri (es. Ungheria) consentono all'operatore economico, che attiva il regime in parola e che successivamente cede la merce in un diverso Stato membro, di non versare l'Iva all'importazione. La condotta abusiva si realizza quando l'importatore non corrisponde l'Iva in applicazione della normativa nazionale di favore e l'operatore economico che riceve la merce in un diverso Stato membro omette il versamento dell'imposta.

illegalmente nel territorio nazionale, attraverso specifiche rotte¹⁴, le sigarette di contrabbando e i relativi precursori mediante spedizioni via terra o via mare, su passeggeri proveniente dall'estero oppure utilizzando "strumentalmente" il regime doganale di transito doganale; producendo le sigarette di contrabbando direttamente sul territorio nazionale, in opifici clandestini collocati strategicamente nei pressi di mercati di sbocco del prodotto, con il preciso scopo da parte delle citate consorterie criminali di eludere i controlli alle frontiere e ridurre i costi e i rischi connessi al trasporto. In questo contesto, si inserisce l'attività della GdF volta a ricostruire ed a interrompere la filiera di fabbricazione delle sigarette che, nell'ultimo quinquennio, ha permesso il sequestro di opifici clandestini, macchinari e precursori di T.L.E. (tabacchi lavorati esteri), con la conduzione di complesse e articolate indagini di polizia giudiziaria, aventi vasta eco a livello nazionale ed europeo.

Inoltre, coerentemente con le previsioni contenute nel Regolamento UE 1672/2018 e con la disciplina armonizzata di cui al d.lgs. n. 195/2008, la Guardia di finanza espleta, anche in collaborazione con i funzionari doganali, le potestà di controllo, accertamento e contestazione delle infrazioni valutarie, ossia i controlli in materia di circolazione transfrontaliera di valuta.

Con riferimento al traffico e spaccio di sostanze stupefacenti, ai sensi dell'art. 103, comma 1, del d.p.r. n. 309/1990, i militari del Corpo, negli spazi doganali, esercitano anche autonomamente le facoltà di visita, ispezione e controllo previste dagli artt. 19 e 20 del TULD., al fine di assicurare l'osservanza delle disposizioni in materia. In tali contesti i militari operano anche mediante l'ausilio di unità cinofile specificatamente addestrate.

Da ultimo si evidenzia che dal 1° gennaio 2017 la Guardia di finanza è l'autorità

¹⁴ Sulla base delle analisi condotte e delle esperienze operative maturate dai Reparti sono state ricostruite le principali rotte percorse dai contrabbandieri di T.L.E.: il confine nord-orientale del Paese, su mezzi (autoarticolati, camion e furgoni) provenienti dall'area balcanica e dai Paesi dell'est (Russia, Georgia, Moldavia, Bielorussia, Ucraina) e del centro Europa (Ungheria e Polonia); gli scali portuali del mar Adriatico posti lungo la nuova via della seta (Brindisi, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia e Trieste), relativamente alle spedizioni provenienti dall'estremo e medio oriente (Cina, Malesia, Singapore, Emirati Arabi Uniti), nonché dall'est Europa e dal nord Africa che transitano nei porti della Grecia (Patrasso, Pireo e Salonicco) e della Turchia; i maggiori aeroporti internazionali dello Stato, ove giungono gli aerei di linea provenienti dall'est Europa e dall'area del medio e lontano oriente a rischio per la produzione e smercio di sigarette (Cina, Malesia, Emirati Arabi Uniti); il Canale di Sicilia, ove al contrabbando di T.L.E., perpetrato con navi, pescherecci o imbarcazioni da diporto provenienti dalla Tunisia e dalla Libia, si accompagnano altri fenomeni illegali quali l'immigrazione clandestina, nonché i traffici di armi e di sostanze stupefacenti gestiti da organizzazioni criminali.

competente a svolgere i controlli doganali in materia di commercio internazionale della flora e della fauna in via di estinzione, previsti dalla Convenzione di Washington, più comunemente conosciuta come CITES., e dal Regolamento (CE) n. 338/1997 del Consiglio del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

2. Esito del contraddittorio.

Il Codice Doganale Europeo (CDU) è un complesso ed articolato apparato normativo comunitario a presidio principalmente degli interessi finanziari dell'UE. La presente indagine si è posta in un perimetro esterno alla verifica tecnica della corretta applicazione e gestione del CDU da parte di ADM.

L'indagine ha verificato, quindi, in aderenza all'obiettivo indicato nella delibera di programmazione, l'assetto ordinativo e amministrativo di ADM (quale Agenzia fiscale-ente pubblico non economico statale) nell'applicazione del CDU per verificarne l'assetto in ragione dell'applicazione del CDU a tutela degli interessi finanziari dello Stato; questo profilo di analisi è dovuto al rilevante contributo che ADM fornisce alla finanza pubblica statale nella riscossione dell'Iva all'importazione in relazione alle decisioni doganali.

Pertanto, ai fini di questa indagine, rileva principalmente l'analisi dell'assetto del processo delle procedure amministrative di adozione e *audit* delle decisioni doganali di carattere tributario (*custom decision*, emanate su domanda) emesse dagli uffici doganali periferici, senza limiti di competenza di valore, in relazione agli effetti finanziari, segnatamente in punto di tutela dell'interesse finanziario dello Stato alla riscossione dell'Iva all'importazione.

Parallelamente e coerentemente a ciò, rileva, altresì, in questa sede, l'analisi dell'assetto del processo delle procedure amministrative di adozione e controllo delle decisioni doganali di carattere generale (soprattutto le decisioni in materia di Operatore Economico Autorizzato (AEO), di Informazioni Tariffarie Vincolanti (ITV), di Informazioni Vincolanti sull'Origine (IVO), di determinazione semplificata del valore, nonché le altre decisioni doganali a rilevanza unionale), di carattere amministrativo ma con effetti vincolanti sul regime tributario sul valore e origine,

emanate dalle direzione centrale Dogane (art. 3 c. 1 Regolamento di amministrazione Delibera n. 420 in data 11 gennaio 2021 del comitato di gestione di ADM).

In questa sede, rilevano, in particolar modo, le decisioni di inesigibilità confermate dalla direzione centrale su richiesta delle competenti direzioni territoriali ad esito della procedura di rigetto da parte della Commissione UE della richiesta di dispensa della messa a disposizione delle risorse proprie comunitarie, per il loro diretto effetto a carico del bilancio dello Stato; infatti gli stati membri (art. 13 del Reg. UE 609/2014) garantiscono con il proprio bilancio il recupero del mancato introito dei dazi dovuti al bilancio europeo; le decisioni di inesigibilità emesse dall'amministrazione doganale centrale sono pertanto sottoposte al vaglio della Commissione qualora di importo superiore a €. 100 ml.

L'analisi dell'articolato e complesso ordito normativo del CDU ed ordinamentale di ADM - nell'ambito e limiti esterni già sopra richiamati- ha permesso di registrare in ADM un moderno apparato amministrativo funzionale all'applicazione del CDU che coniuga nel CDU la velocità dei procedimenti doganali digitali con la tutela degli interessi finanziari dello Stato alla riscossione dell'Iva.

Tale bilanciamento di interessi, apparentemente contrapposti (velocità dei procedimenti doganali ed efficacia dei controlli a tutela degli interessi finanziari e non), è perseguito mediante un assetto ordinativo caratterizzato dalla competenza amministrativa piena, senza alcun limite di valore, dell'ufficio doganale periferico nella gestione dell'intera procedura digitale doganale (dall'istruttoria alla decisione finale) relativa alla decisione doganale di imposizione daziaria (*custom decision*) emessa dall'ufficio doganale periferico su domanda dell'operatore doganale.

Tale competenza piena dell'ufficio periferico doganale all'emanazione della decisione doganale impositiva, ancorchè piena ed illimitata per assenza di un criterio di ripartizione di competenza per valore, è comunque bilanciata perché la decisione doganale è registrata e tracciata in articolato sistema informativo delle decisioni doganali gestito a livello unionale i cui componenti sono tutti unionali; infatti pur avendo gli stati membri la facoltà di sviluppare delle componenti nazionali, dal 2015 - anno in cui è nato il sistema informatizzato - l'Italia, come la maggior parte degli Stati membri, ha scelto di gestire le decisioni doganali attraverso il Sistema informativo

digitale unionale, comune agli stati membri.

ADM registra le dichiarazioni doganali su una piattaforma informativa proprietaria nazionale (AIDA) che controlla la congruenza della dichiarazione per poi registrare l'operazione nel Circuito doganale di Controllo (CDC) che in base al profilo di rischio associato all'operazione sottopone automaticamente la merce alla verifica più idonea (visione merce, in caso di alto rischio, oppure controllo *scanner*, controllo documentale e controllo automatizzato nei profili di rischio decrescenti).

Pertanto la dichiarazione doganale è oggetto di puntuale registrazione, riscontro ed analisi all'interno di un sistema digitalizzato di controlli doganali (il circuito doganale di controllo-CDC,) che dispone automaticamente all'Ufficio doganale il tipo di controllo da effettuare, controllo non derogabile (verso il basso) da parte dell'ufficio; il sistema informativo digitale CDC dispone, quindi, il tipo di controllo da effettuare sulla base di un algoritmo (riservato) alimentato da una base informativa (riservata) di dati da cui ADM trae la profilazione del rischio dell'operazione doganale, nella logica dei cerchi concentrici sempre più stretti; dal rischio settoriale, di carattere generale; al rischio oggettivo relativo alla tipologia di operazione, di carattere intermedio; fino al rischio specifico, perché relativo a profili di rischio derivanti da fonti informative relative al soggetto e all'operazione doganale specifica.

L'analisi del rischio si basa su plurime fonti di analisi del rischio, tutte riservate, catalogate e registrate digitalmente. La principale fonte normativa, nell'ambito del settore tributario, è la Decisione di esecuzione della Commissione del 31 maggio 2018 che stabilisce misure per l'applicazione uniforme dei controlli doganali mediante l'istituzione di norme e criteri comuni in materia di rischi finanziari.

Tuttavia nel 2021 una articolata Relazione speciale della Corte dei conti europea promulgata a seguito di apposito *audit* aveva evidenziato ancora una insufficiente armonizzazione dei controlli doganali tra gli stati membri e che ciò nuoceva agli interessi finanziari dell'UE.

Sul punto ADM ha evidenziato, sia in audizione istruttoria che nel libro Blu, di non essere destinataria di tale rilievo della Corte dei conti europea per aver dato puntuale applicazione agli *standard* armonizzati di controllo in ambito europeo. Sul punto, invece, ADM ha osservato, al contrario, che come effetto di tale rigorosa

applicazione, ha potuto osservare un effetto distorsivo di deviazione del traffico commerciale in ingresso in Italia quale *hub* doganale a vantaggio di nodi doganali comunitari meno rigorosi nell'applicazione degli *standard* armonizzati di controllo doganale.

In relazione a tutto quanto sopra rappresentato, la presente analisi non si configura, quindi, come un *audit* esterno su ADM perchè ha analizzato l'assetto ordinativo di ADM solo in ragione dello specifico profilo di interesse della tutela degli interessi finanziari dello Stato italiano alla riscossione dell'Iva all'importazione ed alla tutela della base imponibile.

Sotto questo profilo, l'indagine registra che la nomenclatura combinata europea applicata nell'imposizione della TARIC costituisce un elemento centrale a tutela della finanza statale nella riscossione dell'Iva all'importazione; questo perché il valore della base imponibile dell'IVA all'importazione non è dato dal valore della merce dichiarato all'atto dell'importazione, ma dal (diverso e superiore) valore della merce attribuito dal sistema informativo (AIDA) a seguito dell'applicazione della nomenclatura combinata europea ai fini della corretta applicazione del relativo regime daziario, in relazione all'origine ed al valore della merce oggetto di classificazione.

CAPITOLO V

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

ADM quale autorità doganale nazionale riscuote i dazi doganali e l'Iva all'importazione in applicazione della normativa unionale e nazionale in materia. Per quanto riguarda l'analisi dei rischi applicata ai controlli, la decisione (UE) C (2018) 3293 del 31 maggio 2018 di esecuzione stabilisce con carattere giuridico vincolante i requisiti specifici per la gestione dei rischi doganali in attuazione delle linee operative e tecniche obbligatorie di trattamento elettronico dei dati; trattasi di un documento classificato a tutela delle Risorse Proprie Tradizionali.

In punto di omogeneità di assetto applicativo in campo unionale, ADM ha evidenziato di applicare rigorosamente tali linee operative tecniche rispetto alla media delle altre autorità doganali europee, con un effetto distorsivo di deviazione del traffico commerciale verso i nodi doganali unionali meno rigorosi.

A tutela della libera circolazione delle merci, la dichiarazione doganale d'importazione si apre nel luogo di primo ingresso della merce all'interno della UE; competente alla riscossione è l'Ufficio doganale dove è presentata la dichiarazione doganale senza alcun limite di competenza per valore; il soggetto importatore o meglio il suo rappresentante, pertanto, sceglie la dogana di presentazione e di ingresso.

Sotto il profilo ordinativo, l'analisi della complessiva documentazione acquisita a fonti aperte ed in fase istruttoria ha consentito di constatare che l'ADM è dotata di un'organizzazione orientata all'esecuzione dei processi gestionali del CDU a tutela degli interessi finanziari dello Stato e dell'UE.

Le decisioni doganali impositive di carattere tributario (*custom decision*) sono adottate, tendenzialmente, in tempo reale, a tutela della libera circolazione delle merci, dagli uffici periferici doganali, in modalità digitale, e costituiscono, a tutti gli effetti, atti amministrativi in formato digitale con effetti tributari comunitari (dazio) e nazionali (Iva) adottati da una amministrazione pubblica nazionale (ADM) in applicazione di specifiche normative comunitarie e le cui motivazioni sono riservate perchè contenute nell'analisi dei rischi (elementi informativi riservati).

Sulla base di quanto sopra osservato, si invita la Direzione centrale Dogane, in

coordinamento con la Direzione *Audit*, in tema di uniformità operativa di controllo sul processo amministrativo e sul provvedimento amministrativo, a garantire la massima uniformità operativa, a tutela della trasparenza amministrativa dei procedimenti doganali, e a tutela dell'accertamento doganale, relativamente alle varie tipologie di decisioni doganali gestite nei sistemi informativi dell'Area Dogane, integrando la tabella allegata al regolamento che individua i termini ed i responsabili dei procedimenti amministrativi (prot. n. 18612/RI in data 01.07.2010) con un campo contenente il riferimento ad uno specifico atto d'indirizzo operativo relativo alle modalità operative omogenee di *audit* relative a ciascuna tipologia di procedimento doganale.

Nell'ambito della recente riorganizzazione dell'Agenzia, il Regolamento di Amministrazione (delibera n. 420 in data 11 gennaio 2021) correttamente non ripropone le precedenti duplicazioni funzionali, riportando le competenze funzionali in materia di controllo dei provvedimenti doganali esclusivamente in area Dogane; la competenza funzionale in tema di analisi del rischio rimane trasversale nella competenza della Direzione centrale Antifrode poi ridenominata Direzione centro territorio Antifrode ai sensi dell'art.3 del nuovo regolamento di amministrazione del 2022 (del. n. 440 in data 08 aprile 2022).

Non si è avuto evidenza, nell'analisi della documentazione istruttoria acquisita, delle valutazioni del DAEF - nell'esercizio delle sue prerogative di vigilanza su ADM - sul metodo e merito dell'adozione da parte di ADM di due regolamenti di amministrazione (2021 e 2022) in così breve lasso temporale; lo stesso dicasi per le deroghe in tema di proroghe di incarichi sensibili oggetto di rotazione obbligatoria, deleghe non assegnate, applicazioni temporanee di incarichi sensibili.

Si invita il DAEF a dare evidenza delle osservazioni e rilievi eventualmente formulati, monitorando attentamente la stabilizzazione del nuovo assetto ordinativo di ADM sia sotto il profilo regolatorio interno che sotto il profilo della stabilizzazione delle deleghe dirigenziali.

La delicatezza delle funzioni di controllo e di analisi del rischio impone una rigorosa applicazione della rotazione degli incarichi sensibili ai sensi del PTPCT a tutti i livelli, sia a livello centrale che degli uffici territoriali e locali, con conseguente ripartizione

delle deleghe funzionali ai soggetti più qualificati per competenza e profilo soggettivo.

In tema di decisioni di inesigibilità si invita ADM a fornire una tabella di aggiornamento dei dati finanziari delle procedure in essere commentata in ragione degli effetti previsti dall'applicazione del recente Reg. (UE) 2022/615, segnatamente in tema di procedura di riesame delle richieste di dispensa dalla messa a disposizione.

In sede di supplemento di analisi istruttoria, effettuato a fonti aperte nel marzo-aprile 2023 sul sito istituzionale ADM, la struttura, livello e quantità della documentazione pubblicata nel sito istituzionale ADM è apparso carente, rispetto al livello di dettaglio ed alla struttura informativa in area Dogane offerto dal sito nella versione precedente; si evidenzia - altresì - che il motore di ricerca più volte consultato, nel citato periodo, in area dogane non offriva i risultati attesi in termini di restituzione di documenti selezionati. In relazione ai suddetti profili si invita ADM a ripristinare il precedente dettagliato *set* informativo nel sito istituzionale in area Dogane, in disparte dai connessi profili di pubblicità e trasparenza obbligatori nella sezione amministrazione trasparente ai sensi della vigente normativa sulla trasparenza ed accesso civico ai dati della pubblica amministrazione.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

