

Sara PIANCASTELLI

COMPENDIO di
DIRITTO
DOGANALE

I edizione
2022


Neldiritto
Editore

CAPITOLO I

L'agenzia delle Dogane e dei Monopoli

SOMMARIO:

1. L'agenzia delle Dogane e dei Monopoli. – 2. Il decreto istitutivo dell'ADM. – 3. Lo statuto dell'ADM. – 4. Il regolamento di amministrazione. – 4.1. Organizzazione e funzionamento dell'agenzia delle dogane. – 4.2. Il personale dell'ADM.

1. L'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) ha **personalità giuridica di diritto pubblico** ed è dotata di **autonomia** regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

L'Agenzia è sottoposta all'**alta vigilanza** del Ministro dell'economia e delle finanze e al controllo della Corte dei conti che lo esercita secondo le modalità previste dalla legge.

La sua attività è regolata:

- dal decreto istitutivo;
- dallo Statuto;
- dalle norme emanate nell'esercizio della propria autonomia.

ADM opera secondo il cosiddetto “**modello Agenzia**” che si fonda sui seguenti principi (*fonte adv.gov*):

• **disaggregazione strutturale**: l'Agenzia è una struttura organizzativa separata e non subordinata al Ministero dell'Economia e delle Finanze (di seguito MEF o Ministero) ed è responsabile delle attività tecnico-operative, esercitate per l'erogazione di servizi specifici, nel rispetto degli indirizzi politici formulati dal Ministero stesso;

• **autonomia**: l'Agenzia gode di grande autonomia manageriale, cioè ha ampi margini di libertà nell'adozione delle soluzioni organizzative ritenute più idonee e nella gestione delle risorse (finanziarie, organizzative, di personale) necessarie al perseguimento degli obiettivi, sia quando designati dagli indirizzi politici che quando definiti in maniera autonoma. Ciò è garantito dal decreto istitutivo e si manifesta nel potere di emanare:

- lo **statuto**, che specifica i fini istituzionali, le competenze degli organi e i rapporti tra gli stessi;
- il **regolamento di amministrazione**, che disciplina principalmente l'articolazione organizzativa dell'Agenzia e le tematiche afferenti al personale (dotazione organica, conferimento di incarichi di funzione dirigenziale, formazione, valutazione, ecc.);
- il **regolamento di contabilità**, che si conforma ai criteri civilistici, pur nel rispetto delle disposizioni generali in materia di contabilità pubblica.

L'ADM, inoltre, predispone **determinazioni direttoriali** per regolamentare, sotto il profilo gestionale e organizzativo, le attività di competenza dell'Ente e redige, secondo criteri privatistici, un bilancio che non confluisce in quello dell'amministrazione centrale e che è alimentato non solo da trasferimenti statali, che pure costituiscono la principale fonte di finanziamento, ma anche dai corrispettivi per servizi resi a soggetti pubblici o privati, grazie alla possibilità di operare sul mercato con prestazioni a titolo oneroso.

• **contrattualizzazione**: i rapporti tra l'Agenzia e il Ministero non sono basati su un legame gerarchico, ma regolati con strumenti di tipo contrattuale, quale è la convenzione triennale che, oltre a definire le relazioni formali, contribuisce a orientare le performance attraverso l'individuazione di obiettivi di gestione, indicatori e target attesi. Il Ministero esercita infatti attività di governance e di monitoraggio sull'Agenzia, verificando i risultati della gestione, ma I. Premessa non esercita un controllo di natura preventiva o generalizzata. Fanno eccezione le deliberazioni del Comitato di gestione relative allo statuto, ai regolamenti e agli atti di carattere generale sul funzionamento dell'Agenzia il cui iter approvativo può infatti essere sospeso dal Ministro fino al recepimento delle osservazioni eventualmente proposte.

Lo **Statuto** (analizzato nel proseguo) definisce **la missione** dell'Agenzia declinandola in 4 obiettivi generali. L'ADM:

1. favorisce la **crecita economica** dell'Italia, facilitando la circolazione delle merci negli scambi internazionali;
2. contribuisce 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;
3. esercita 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;

4. concorre 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.

L'ADM esercita in particolare le **seguenti funzioni**:

- **amministrazione dei tributi doganali**, della fiscalità interna degli scambi internazionali e delle accise, assicurando l'accertamento, la riscossione e il contenzioso;
- **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;
- **regolazione e controllo del comparto del gioco in Italia**, verificando costantemente gli adempimenti cui sono tenuti i concessionari e gli operatori del settore ed esercitando una azione di contrasto al gioco illegale;
- **gestione, in materia di tabacchi lavorati, delle procedure connesse alla riscossione delle accise**, nonché della tariffa di vendita al pubblico e dell'articolazione delle rivendite dei prodotti da fumo. Vigila sulla conformità dei tabacchi lavorati alla normativa nazionale e comunitaria;
- **prevenzione e contrasto dell'evasione tributaria e degli illeciti extra-tributari nelle materie di competenza**. 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;
- **gestione dei laboratori chimici**, assicurando l'equilibrio fra costi e benefici, anche attraverso l'offerta di servizi specialistici ad altri enti, imprese e privati;
- **fornitura di servizi, nella materia di competenza, a privati, imprese e altri enti**, sulla base di disposizioni di legge o di rapporti convenzionali e contrattuali;
- **promozione e partecipazione ai consorzi** e alle società previsti dall'articolo 59, comma 5, del decreto istitutivo.

2. IL DECRETO ISTITUTIVO DELL'ADM.

Con il **Regio Decreto dell'8 dicembre 1927, n. 2258**, si diede avvio alla nascita della **speciale Amministrazione dei Monopoli di Stato** che doveva esercitare *“i servizi di Monopolio di produzione, importazione e vendita dei sali e tabacchi e produzione e vendita del chinino di Stato”*.

La **legge n. 59 del 15 marzo 1997** e il successivo **decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999**, attribuirono all'Amministrazione doganale e delle accise una nuova identità giuridica e organizzativa. Dal 1° gennaio 2001 fu dunque data attivazione all'Agazia delle Dogane, ente pubblico dotato di personalità giuridica, con ampia autonomia anche patrimoniale, organizzativa e contabile, cui furono trasferiti i rapporti giuridici, i poteri e le competenze appartenute al Dipartimento delle Dogane ed imposte indirette del Ministero delle Finanze.

Il **d.lgs. n. 300/1999**, in attuazione della delega disposta con l'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, detta norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, **l'istituzione di agenzie**, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato.

Dagli artt. 8 e ss. disciplina le **Agenzie**, disponendo che:

- le agenzie sono strutture che **svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale**, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali;
- le agenzie hanno **piena autonomia** nei limiti stabiliti dalla legge e sono **sottoposte al controllo** della Corte dei conti (ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20). Esse sono **sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro** (secondo le disposizioni generali dettate dagli articoli 3, comma 1, e 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni).

La **legge n. 135 del 6 luglio 2012**, ha previsto, a decorrere dal 1° dicembre 2012, l'incorporazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) nell'Agazia delle Dogane, che ha assunto la denominazione di **“Agazia delle Dogane e dei Monopoli”**. In tal modo l'Agazia torna al passato (ovvero alla nascita, nel 1861, dell'Amministrazione Gabellaria) alle sue competenze originarie su **Accise, Dogane e Monopoli**.

L'art. 57 del d.lgs. n. 300/1999 (modif. anche dalla l. n. 135/2012, cit.) che **ha istituito le Agenzie fiscali**, tra cui anche l'ADM, dispone che: *“Per la*

gestione delle funzioni esercitate dai dipartimenti delle entrate, delle dogane, del territorio e di quelle connesse svolte da altri uffici del ministero sono istituite l'agenzia delle entrate, l'agenzia delle dogane e dei monopoli e l'agenzia del demanio, di seguito denominate agenzie fiscali. Alle agenzie fiscali sono trasferiti i relativi rapporti giuridici, poteri e competenze che vengono esercitate secondo la disciplina dell'organizzazione interna di ciascuna agenzia.

Le regioni e gli enti locali possono attribuire alle agenzie fiscali, in tutto o in parte, la gestione delle funzioni ad essi spettanti, regolando con autonome convenzioni le modalità di svolgimento dei compiti e gli obblighi che ne conseguono”.

L'art. 63, rubricato “Agenzia delle dogane e dei monopoli” prevede che “l'agenzia delle dogane e dei monopoli è **competente a svolgere i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei diritti doganali e della fiscalità interna negli scambi internazionali, delle accise sulla produzione e sui consumi, escluse quelle sui tabacchi lavorati, operando in stretto collegamento con gli organi dell'Unione europea nel quadro dei processi di armonizzazione e di sviluppo dell'unificazione europea.** All'agenzia spettano tutte le **funzioni** attualmente svolte dal dipartimento delle dogane del ministero delle finanze, incluse quelle esercitate in base ai trattati dell'Unione europea o ad altri atti e convenzioni internazionali. L'agenzia svolge, inoltre, le funzioni già di competenza dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

L'agenzia gestisce con criteri imprenditoriali i laboratori doganali di analisi; può anche offrire sul mercato le relative prestazioni.

In fase di prima applicazione il ministro delle finanze stabilisce con decreto i servizi da trasferire alla competenza dell'agenzia”.

3. LO STATUTO DELL'ADM.

L'ADM si è data un proprio statuto con la **Delibera 5 dicembre 2000, n. 3/2000.**

Agenzie delle dogane.

L'Agenzia delle dogane, di seguito denominata «Agenzia», istituita ai sensi dell'articolo 57 decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, di seguito denominato decreto istitutivo, ha **personalità giuridica di diritto pubblico** ed è

dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

L'Agenzia è sottoposta all'**alta vigilanza** del Ministro delle finanze e al controllo della Corte dei conti che lo esercita secondo le modalità previste dalla legge.

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

L'Agenzia ha la sua sede centrale in Roma (art. 1).

Fini istituzionali.

L'Agenzia svolge, **quale autorità doganale**, tutte **le funzioni ed i compiti** ad essa attribuiti dalla legge in materia:

- di dogane,
- circolazione di merci,
- fiscalità interna connessa agli scambi internazionali;

svolge inoltre **i compiti e le funzioni** ad essa attribuiti dalla legge in materia di **accise** sulla produzione e sui consumi, con esclusione di quelle afferenti ai tabacchi lavorati, e di connessa **tassazione ambientale ed energetica**. Nell'esercizio di tali funzioni opera con gli organi comunitari ed internazionali nel quadro dei processi di armonizzazione e sviluppo dell'unificazione e dell'integrazione europea. A tal fine, l'Agenzia assicura e sviluppa la verifica e il controllo degli scambi e della produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali soggette ad accise, nonché il contrasto agli illeciti tributari ed extratributari, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

L'Agenzia assicura, in **materia di dogane e di accise**, i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei diritti doganali, della fiscalità interna negli scambi internazionali e delle accise sulla produzione e sui consumi, con esclusione di quelle afferenti ai tabacchi lavorati, ad essa affidati con il decreto del Ministro di cui all'articolo 63, comma 3, del decreto istitutivo. Ad essa sono attribuite, con i medesimi poteri, le funzioni già di competenza del **Dipartimento delle dogane del Ministero delle finanze**.

L'Agenzia assicura il supporto alle attività del Ministero delle finanze e la collaborazione con le altre Agenzie fiscali e con gli altri enti o organi che comunque esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza statale.

L'Agenzia presta la propria collaborazione, secondo gli indirizzi impartiti dal Ministro, alle istituzioni dell'Unione europea e svolge i compiti necessari per l'adempimento, nelle materie di competenza, degli obblighi internazionali assunti dallo Stato (art. 2).

Federalismo fiscale.

L'Agenzia, nel perseguimento dei propri fini istituzionali, assicura la **collaborazione con il sistema delle autonomie locali**, nel rispetto delle funzioni e dei compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, secondo i principi del federalismo fiscale.

L'Agenzia promuove e fornisce **servizi alle regioni ed agli enti locali** per la gestione dei tributi di loro competenza, stipulando convenzioni per la liquidazione, l'accertamento, la riscossione e il contenzioso dei tributi e articolando la propria organizzazione periferica in modo da favorire lo svolgimento delle attività di collaborazione e di supporto alle regioni e agli enti locali. L'Agenzia stabilisce forme e strumenti di collaborazione e reciproca informazione con il sistema delle autonomie locali, anche ai fini della determinazione dei contenuti della convenzione di cui all'articolo 59 del decreto istitutivo e del perseguimento dei risultati previsti dalla convenzione stessa (art. 3).

Attribuzioni.

L'Agenzia, nel perseguimento della propria missione e dei propri scopi istituzionali, esercita, in particolare, le seguenti **funzioni ed attribuzioni**:

- a) **gestione dei servizi doganali**, assicurandone l'adeguamento alle esigenze degli scambi internazionali e la migliore integrazione nel complesso delle attività connesse alla circolazione delle merci, garantendo l'applicazione del codice doganale comunitario e di tutte le misure, incluse quelle riguardanti la politica agricola e la politica commerciale comune, connesse agli scambi internazionali;
- b) **amministrazione dei tributi**, assicurando l'accertamento, la riscossione e il contenzioso per i diritti doganali, la fiscalità interna negli scambi internazionali, le accise con esclusione di quelle afferenti ai tabacchi lavorati, la tassazione energetica e ambientale, la certificazione qualitativa e quantitativa della produzione industriale soggetta ad accise e dei consumi energetici, l'erogazione delle restituzioni all'esportazione e dei relativi aiuti comunitari;
- c) **contrasto dell'evasione tributaria e degli illeciti extracomunitari**, curando in particolare l'analisi dei rischi e la gestione delle banche dati e