Dall'obbligo di motivazione rafforzata ai controlli: il pacchetto di misure della riforma

È potenziato il diritto di difesa negli accertamenti doganali

Pagina a cura
DI SARA ARMELLA
E TATIANA SALVI

Le principali novità

Contraddittorio rafforzato	Potenziato il diritto di difesa degli operatori grazie al riconoscimento del contraddittorio endoprocedimentale come diritto fondamentale
Diritto di difesa e obbligo di motivazione rafforzata	Introdotto l'obbligo per l'Agenzia delle dogane di fornire una "motivazione rafforzata" se non intende accettare le osservazioni difensive dell'operatore
Distinzione tra controlli e accertamento	Separazione tra la fase di controllo doganale e quella di accertamento, che assicura maggiore chiarezza nelle procedure
Nuovi poteri di controllo	Introduzione di nuovi poteri di controllo per la Guardia di Finanza, che dovrà coordinarsi con Adm per evitare una sovrapposizioni nei controlli
Controlli non selezionati	Possibilità di effettuare controlli non previsti dal circuito doganale, soltanto se autorizzati dal responsabile dell'ufficio

Uno scudo per gli operatori doganali. Il diritto di difesa, infatti, è rafforzato; il contraddittorio è riconosciuto come diritto fondamentale; è previsto un obbligo di "motivazione rafforzata" per l'Agenzia delle dogane, in caso di presentazione di osservazioni difensive nei casi di accertamento. Lo prevede la riforma della legge doganale, approvata in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 26 marzo scorso, in attuazione della riforma fiscale, e ora all'esame delle Commissioni parlamentari. Le modifiche procedurali introdotte hanno l'obiettivo di allinearsi alle norme dello Statuto e, di conseguenza, di rafforzare il diritto di difesa degli operatori. Infatti, oltre a quanto anzidetto, la riforma introduce una più netta demarcazione tra la fase di controllo e quella di accertamento, abbandonando l'istituto della controversia doganale e modifica anche la competenza degli uffici incaricati dell'accertamento, oltre a potenziare la digitalizzazione dei documenti attraverso il Sudoco. Rafforzata infine la compliance, grazie alla previsione del divieto di applicazione delle sanzioni nel caso in cui sia l'operatore a chiedere la revisione della dichiarazione doganale.

Controlli più efficienti, ma nel rispetto dei diritti degli operatori. Uno degli obiettivi della riforma è quello di riscrivere la disciplina dei controlli, da sempre regolamentati dalla normativa doganale nazionale, adottando modelli e tecniche di verifica maggiormente efficienti e migliorando la cooperazione e il coordinamento delle Pubbliche amministrazioni interessate alle attività di verifica.

Le nuove "disposizioni complementari al Codice doganale dell'Unione" attribuiscono un ruolo centrale alle nuove tecniche di informatizzazione e digitalizzazione. La riforma si propone di realizzare un sistema doganale innovativo, sfruttando anche i nuovi strumenti di intelligenza artificiale. Aggiornare il sistema doganale con tecnologie più efficienti rappresenta, infatti, la principale sfida della riforma, allo scopo di realizzare controlli e verifiche mirate.

Un sistema di controlli più efficiente consente, in primo luogo, di prevenire eventuali frodi, assicurando la corretta riscossione dei dazi doganali, che rappresentano risorse proprie del bilancio europeo. Occorre rimarcare, inoltre, che controlli più mirati assicurano agli operatori corretti un ambiente imprenditoriale più equo, eliminando fattori di concorrenza sleale.

Intervenire legislativamente sui controlli non significa, però, ridurre gli strumenti a tutela degli operatori. Obiettivo del legislatore è, infatti, assicurare l'accrescimento della qualità e dell'efficacia dei controlli doganali e non, invece, un aumento del numero di accertamenti.

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale è fondamentale per rendere più efficienti le procedure e i controlli doganali. All'attuale sistema di analisi dei rischi, la riforma affiancherà nuovi strumenti di intelligenza artificiale, per contrastare l'evasione dei dazi doganali e tutelare gli scambi commerciali, migliorando anche le procedure di sdoganamento.

Le disposizioni complementari al Cdu (Codice doganale dell'Unione), anche attraverso l'impiego dell'intelligenza artificiale, attribuiscono alla Guardia di finanza nuovi poteri di controllo, ma prevedono un maggiore coordinamento tra quest'ultima e l'Agenzia delle dogane, proprio al fine di evitare possibili sovrapposizioni e, di conseguenza, la reiterazione dei controlli nei confronti di una stessa operazione.

La riforma prevede, infatti, che la Guardia di finanza potrà esercitare poteri di visita, ispezione e controllo, sia alla frontiera che presso gli uffici e i magazzini degli operatori coinvolti. L'attività della Guardia di finanza dovrà però essere coordinata con quella delle Dogane, a tutela degli operatori, che non dovranno subire un aggravio nelle verifiche.

Con l'entrata in vigore della riforma, inoltre, viene codificato il potere, da parte dell'Agenzia delle dogane e della Guardia di finanza, di eseguire controlli a posteriori, presso la sede delle imprese e degli intermediari e rappresentanti doganali. Trova una specifica disciplina anche il potere di eseguire controlli sulle operazioni non "selezionate" del circuito doganale di controllo, in relazione al quale sono introdotte specifiche tutele per gli operatori. Tali controlli, infatti, non potranno essere disposti sulla base delle valutazioni discrezionali di un qualunque dipendente dell'Amministrazione, ma potranno essere autorizzati soltanto dal responsabile dell'ufficio o da un suo delegato.

Una netta distinzione tra controlli e accertamento doganale. La riforma si propone, inoltre, di assicurare maggiore chiarezza nella fase endoprocedimentale, rimarcando una netta distinzione tra la fase di "controllo doganale" e la fase di "accertamento".

A differenza della normativa previgente, contenuta nel dlgs 374 del 1990, che non operava nessun discrimine tra controllo e accertamento, il nuovo schema di decreto tiene ben distinte le due fasi, considerandole due fasi differenti delle procedure di accertamento doganale in senso lato.

I controlli doganali potranno concentrarsi sia su condotte da cui ha origine un'obbligazione doganale che sulla violazione di eventuali divieti di importazione o di esportazione, da cui derivano responsabilità di ordine amministrativo o penale.

È importante evidenziare che tutti i controlli dovranno necessariamente concludersi con l'emissione di un processo verbale di constatazione, che indichi all'operatore tutti i fatti e i rilievi contestati. Da questo momento, nell'ipotesi in cui vi sia la contestazione di un'obbligazione doganale, ha inizio la fase di revisione della dichiarazione (non più di accertamento), in cui trova spazio una più ampia partecipazione del contribuente, che avrà diritto di presentare le proprie osservazioni e difese.

Contraddittorio rafforzato. Tra le novità previste dalla riforma doganale, un ruolo centrale è riconosciuto alla tutela del diritto al contraddittorio endoprocedimentale. Le disposizioni complementari al Cdu estendono le garanzie previste dallo Statuto dei diritti del contribuente anche alla materia doganale, anche se con alcune specificità.

La riforma obbliga l'Agenzia e la Guardia di finanza, eventualmente coinvolta, a redigere un verbale di constatazione, che dovrà essere notificato alle parti interessate.

Il contraddittorio doganale resta soggetto al termine di trenta giorni (art. 34, comma 5), previsto dal codice doganale dell'Unione europea, avendo un ambito di applicazione autonomo rispetto al diritto di presentare osservazioni disciplinato dalla normativa nazionale (Statuto dei diritti del Contribuente, legge 212/2000). Termine breve che, come era già stato chiarito dall'Agenzia delle dogane con la circolare n. 2/D del 17/1/2024, è da associarsi alla necessità di una maggiore tempestività, dettata dalla specificità della materia e dall'esigenza di tempestività, imposta dalla necessità di rispettare le norme unionali a tutela degli interessi dell'Erario europeo, a cui i dazi doganali sono destinati.

Il contraddittorio preaccertativo rappresenta un diritto fondamentale in materia doganale, disciplinato dalla normativa doganale europea e più volte al centro di importanti sentenze della Corte di giustizia Ue. L'articolo 22, par. 6, del Codice doganale dell'Unione (Reg. Ue 952/2013, Cdu) stabilisce che, prima di prendere una decisione che abbia conseguenze sfavorevoli per l'operatore, le autorità doganali debbano comunicare le motivazioni su cui intendono fondare la propria decisione, dando all'operatore la possibilità di formulare le proprie osservazioni entro il termine di trenta giorni.

Trattandosi di una norma adottata con regolamento europeo, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, il principio del contraddittorio doganale non può essere soggetto ad applicazioni divergenti. La riforma introduce tale principio senza prevedere possibilità di eccezioni o limitazioni.

Un altro significativo aspetto, in cui risulta potenziata la tutela del contribuente, riguarda l'obbligo per l'Agenzia delle dogane di fornire una motivazione "rafforzata" in caso di mancata accettazione delle osservazioni difensive dell'operatore.

Se l'operatore si avvale del diritto di presentare osservazioni difensive, l'ufficio doganale ha l'obbligo di tenerne conto nel proprio avviso di rettifica, integrando la motivazione con le ragioni del mancato accoglimento delle difese (art. 34, comma 6).

© Riproduzione riservata