

CONTRIBUTO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 194, RECANTE "SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA NAZIONALE ALLE DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO (UE) 2018/1672, RELATIVO AI CONTROLLI SUL DENARO CONTANTE IN ENTRATA NELL'UNIONE O IN USCITA DALL'UNIONE E CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1889/2005, NONCHÉ ALLE DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2021/776, CHE STABILISCE I MODELLI PER DETERMINATI MODULI NONCHÉ LE NORME TECNICHE PER L'EFFICACE SCAMBIO DI INFORMAZIONI A NORMA DEL REGOLAMENTO (UE) 2018/1672"

Lo schema di decreto legislativo recante "*l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2018/1672, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005, nonché alle disposizioni del regolamento di esecuzione (UE) 2021/776, che stabilisce i modelli per determinati moduli nonché le norme tecniche per l'efficace scambio di informazioni a norma del regolamento (UE) 2018/1672*" risponde ai principi e ai criteri direttivi previsti dalla legge 21 febbraio 2024, n. 15 (legge di delegazione europea 2022-2023), con l'obiettivo principale di rafforzare il sistema dei controlli sui flussi di denaro contante e di prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Il Regolamento (UE) 2018/1672 ha, infatti, introdotto norme più stringenti per i controlli sui flussi di denaro contante in entrata e in uscita dall'Unione, con l'intento di migliorare la trasparenza e l'efficacia delle misure di prevenzione contro attività illecite, quali il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

In Italia, la normativa in materia è dettata dal decreto legislativo 19 novembre 2008, n. 195, attualmente vigente, in attuazione del precedente Regolamento europeo (CE) n. 1889/2005, abrogato dal menzionato Regolamento (UE) 2018/1672, la cui approvazione, tuttavia, rende necessarie ulteriori modifiche alla legislazione nazionale, includendo anche l'aggiornamento della legge 17 gennaio 2000, n. 7, recante "*Nuova disciplina del mercato dell'oro, anche in attuazione della direttiva 98/80/CE del Consiglio, del 12 ottobre 1998*".

A fronte della illustrata necessità di procedere all'adeguamento della legislazione nazionale all'ordinamento unionale, il citato schema di decreto legislativo introduce significative novità, tra cui:

- l'estensione dell'obbligo di dichiarazione, oltre che ai movimenti di denaro accompagnato pari o superiore a 10.000 euro, anche ai movimenti di denaro non accompagnato, come nell'ipotesi di invii tramite corrieri o spedizionieri;
- l'aggiornamento delle definizioni, che comprende l'ampliamento della definizione di "*denaro contante*" includendo, oltre al contante fisico, anche gli strumenti negoziabili al portatore e le nuove forme di pagamento anonime, come le carte prepagate non collegate a conti bancari, e l'aggiornamento del concetto di "*oro da investimento*", affinché sia in linea con le nuove direttive europee;
- l'introduzione dell'istituto del trattenimento temporaneo del denaro contante, al fine di consentire ulteriori indagini sulla sua provenienza, nel caso di sospetti legati ad attività illecite;
- l'inasprimento della disciplina sanzionatoria, prevedendo pene più severe in caso di violazione delle normative di riferimento;
- il rafforzamento dello scambio di dati e informazioni, per via elettronica, tra le autorità competenti degli Stati membri e le unità di intelligence finanziaria (UIF), nonché con i Paesi terzi, in linea con le normative internazionali;

- la semplificazione e l'armonizzazione delle procedure nazionali ed europee, attraverso la predisposizione di un modello unico di dichiarazione per i flussi di denaro contante in entrata o in uscita dall'Unione Europea e dai territori non appartenenti all'Unione.

L'obiettivo principale dello schema di decreto in parola è, dunque, garantire la piena attuazione del Regolamento (UE) 2018/1672, rafforzando il sistema di controlli sui flussi di denaro contante per prevenire fenomeni come il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, uniformando l'azione amministrativa su tutto il territorio nazionale e riducendo gli oneri burocratici per i cittadini e le imprese che si trovino a operare con flussi di denaro attraverso i confini dell'Unione Europea.

Per quanto di competenza dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, le previsioni normative contenute nello schema di decreto legislativo in argomento, concernenti, tra l'altro, le modifiche delle sanzioni previste per l'omessa dichiarazione valutaria, nonché i moduli e le modalità di dichiarazione delle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante e di oro a seguito viaggiatori o non accompagnato, appaiono coerenti con le funzioni istituzionali dell'Agenzia medesima.

Le disposizioni del citato schema di decreto legislativo che, al contrario, sembrano sollevare profili di criticità sono:

- l'articolo 2, comma 1, lett. f), numero 2, che sostituisce l'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 195 del 2008 e riconosce in capo al Corpo della Guardia di finanza, *“anche autonomamente”*, le prerogative di cui agli articoli 19 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, recante *“Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale”* (TULD), nell'ambito dei controlli sulle movimentazioni transfrontaliere di denaro contante da effettuarsi all'interno degli spazi doganali;
- l'articolo 2, comma 1, lett. e), che introduce nel decreto legislativo 195 del 2008 l'articolo 3-bis, che disciplina l'istituto del *“trattenimento temporaneo del denaro contante”*, in attuazione dell'articolo 7 del Regolamento (UE) 2018/1672.

In via preliminare, si evidenzia, come noto, che il decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, recante *“Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale”* (TULD) è stato abrogato dall'articolo 8, comma 1, lett. f), del decreto legislativo 26 settembre 2024, n. 141, recante *“Disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione e revisione del sistema sanzionatorio in materia di accise e altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi”*, a decorrere dal 4 ottobre 2024. Pertanto, nel prosieguo della trattazione, il riferimento si intende alle corrispondenti disposizioni nazionali complementari al Codice doganale dell'Unione di cui al citato decreto legislativo n. 141 del 2024.

In particolare, il citato articolo 2, comma 1, lett. f), numero 2, dello schema di decreto legislativo in analisi sostituisce l'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 195 del 2008 con il seguente: *“2. I militari della Guardia di finanza accertano le violazioni al presente decreto esercitando i poteri e le facoltà attribuiti dal decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, dall'articolo 28, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4, dagli articoli 19 e 20, anche autonomamente, nonché 20-bis del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e dalle altre leggi tributarie ove applicabili”*.

I citati articoli 19, 20 e 20-bis dell'abrogato TULD corrispondono agli articoli 12 (*“Visite, ispezioni e controlli sui mezzi di trasporto e sui bagagli delle persone”*), 13 (*“Controllo doganale delle persone”*) e 14 (*“Visite, ispezioni e controlli fuori degli spazi doganali”*) del decreto legislativo n. 141 del 2024.

Il menzionato articolo 2, comma 1, lett. f), numero 2, dello schema di decreto legislativo in analisi, nella formulazione proposta, modifica il riparto delle competenze tra le amministrazioni preposte ai controlli all'interno degli spazi doganali e, come tale, non appare conforme ai principi e ai criteri direttivi indicati nell'art. 15, comma 3, lett. a), della legge di delegazione europea del 21 febbraio 2024, n. 15, con particolare riguardo ai numeri 1) e 2) della stessa lett. a).

Invero, il numero 1 del citato articolo 15, comma 3, lett. a), della legge n. 15 del 2024, affida al legislatore delegato il compito di “*confermare*” l'individuazione delle autorità competenti di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a), del decreto legislativo n. 195 del 2008, ciascuna per le competenze individuate dallo stesso decreto legislativo 195 del 2008, e non anche quello di modificare l'assetto delle competenze all'interno degli spazi doganali, come attualmente delineate dal decreto legislativo n. 141 del 2024.

Inoltre, il numero 2 del citato articolo 15, comma 3, lett. a), demanda al legislatore delegato il compito di disciplinare l'esercizio, da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e del Corpo della guardia di finanza, “*dei poteri e delle facoltà loro attribuiti dall'ordinamento nazionale al fine di verificare l'osservanza dell'obbligo di dichiarazione di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2018/1672 e ai fini dell'attuazione dell'obbligo di informativa di cui all'articolo 4 del citato regolamento (UE) 2018/1672, garantendo la celerità, l'economicità e l'efficacia dei controlli di cui all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, del medesimo regolamento (UE)*”.

L'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 195 del 2008, come riformulato dallo schema di decreto legislativo in argomento, invece, nell'estendere alla Guardia di finanza le prerogative riservate in via esclusiva al personale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ai sensi degli articoli 12 e 13 del decreto legislativo n. 141 del 2024, e nel riconoscerle il potere di esercitarle “*anche autonomamente*” all'interno degli spazi doganali, innova l'attuale disciplina normativa che, all'articolo 14 del decreto legislativo n. 141 del 2024, prevede che la Guardia di finanza possa esercitare i poteri di visita, ispezione e controllo di cui, rispettivamente, ai citati articoli 12 e 13, soltanto al di fuori degli spazi doganali, “*nei confronti delle persone, dei bagagli e dei mezzi di trasporto che comunque attraversano il confine terrestre dello Stato, nonché nei confronti dei natanti e aeromobili, dei relativi equipaggi e passeggeri e dei bagagli quando risulti o sussista motivo di ritenere che i predetti natanti e aeromobili siano in partenza per l'estero ovvero in arrivo dall'estero*”.

Appare, dunque, critico l'uso della locuzione “*anche autonomamente*”, riferito alla devoluzione alla Guardia di finanza dei controlli valutari negli spazi doganali che, sebbene parte del territorio doganale dello Stato (art. 14 del decreto legislativo n. 141 del 2024) e dell'Unione europea, ricadono da sempre e motivatamente sotto la competenza esclusiva o prevalente dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Questa previsione rappresenta una sostanziale innovazione rispetto al dispositivo doganale nazionale, il quale dovrebbe perseguire un equilibrio armonico tra le amministrazioni finanziarie coinvolte, oggi cristallizzato nei citati articoli 12 e 13 del decreto legislativo n. 141 del 2024.

L'assenza di un coordinamento efficace tra Guardia di finanza e Agenzia delle dogane e dei monopoli potrebbe portare a duplicazioni, sovrapposizioni e perdita di efficienza nel controllo doganale, aggravando la responsabilità del personale doganale, soprattutto nelle aree di controllo viaggiatori e nei servizi antifrode, che dovrebbero coordinarsi con il personale di altra amministrazione senza un chiaro riparto di competenze.

Le parole “*anche autonomamente*”, invero, non regolano adeguatamente il riparto delle attività di controllo ispettivo, in quanto l’articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 141 del 2024, affida attualmente al personale dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli la responsabilità di autorizzare perquisizioni e redigere i verbali da trasmettere alla competente autorità giudiziaria entro 48 ore.

Anche ipotizzando una duplice catena di comando (Guardia di finanza per i controlli autonomi e Agenzia delle dogane e dei monopoli per i controlli dell’Agenzia), tale assetto frammenterebbe le attività di controllo, indebolendo la sinergia necessaria a garantire la regolarità delle operazioni transfrontaliere negli spazi doganali.

L’inserimento delle parole “*anche autonomamente*”, inoltre, non sembra promuovere un modello interistituzionale efficace né migliorare la cooperazione tra le due Amministrazioni, ponendosi in contraddizione anche con lo spirito sotteso alla recente sottoscrizione del Protocollo d’Intesa tra Agenzia e Guardia di finanza. Al contrario, favorisce interventi separati, persino nel ristretto perimetro degli spazi doganali.

L’assenza di cooperazione potrebbe indebolire l’Amministrazione doganale, compromettere il coordinamento delle funzioni di controllo e causare sovrapposizioni di competenze, riducendo l’efficacia della risposta degli apparati statali.

Nel quadro descritto, si propone, pertanto, l’espunzione dall’articolo 2, comma 1, lett. f), numero 2, dell’inciso “*anche autonomamente*”.

Per quanto concerne le criticità relative all’articolo 2, comma 1, lett. e) dello schema di decreto legislativo in esame, che introduce nel decreto legislativo n. 195 del 2008 l’articolo 3-*bis*, relativo all’istituto del trattenimento temporaneo di denaro contante, sembra opportuno segnalare quanto segue.

Il citato articolo 3-*bis*, al comma 4, nella formulazione proposta dallo schema di decreto legislativo in argomento, prevede che “*Il trattenimento è disposto per il tempo strettamente necessario, [...] al fine di procedere, a cura della Guardia di finanza, all’individuazione degli elementi richiesti per l’applicazione della legge penale [...]*”.

Al riguardo, si osserva che il potere di effettuare approfondimenti connessi all’individuazione di eventuali elementi per l’applicazione della legge penale è previsto in capo a tutti gli organi di polizia giudiziaria, inclusi i funzionari dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, che rivestono tale qualifica in sede di svolgimento delle attività di controllo all’interno degli spazi doganali.

Orbene, è noto che la Guardia di finanza dispone di maggiori risorse informative rispetto all’Agenzia, accedendo a banche dati riservate (SDI, Interpol, Europol, ecc.) e partecipando a organismi strategici come il C.A.S.A.

Tuttavia, la proposta normativa in esame non facilita una maggiore condivisione di informazioni né la collaborazione sinergica tra il Corpo militare in parola e Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Peraltro, l’assenza di norme di raccordo con quelle che regolano le competenze dell’Agenzia e il ruolo affidatole nell’ordinamento dell’Unione europea, anche sulla base delle relative fonti sovranazionali, rischia, altresì, di compromettere l’acquisizione di dati fondamentali per l’analisi dei rischi prevista dal Codice Doganale dell’Unione e dal Regolamento (UE) 2018/1672, sia per i flussi merceologici che valutari.

Pertanto, si sottopone a valutazione la seguente riformulazione del comma 4 del citato articolo 3-bis: *“Il trattenimento è disposto per il tempo strettamente necessario, e, in ogni caso, entro il termine massimo di cui al comma 5, al fine di procedere, a cura della Guardia di finanza e dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, all’individuazione degli elementi richiesti per l’applicazione della legge penale, anche ricorrendo alle valutazioni tecniche di organi o enti appositi, di cui all’art. 8, comma 4.”*.

Infine, per quanto concerne l’articolo 2, comma 1, lett. c), numero 3, che modifica l’articolo 2, comma 3, del decreto legislativo n. 195 del 2008, sostituendo il riferimento ai *“supporti informatici”* con quello ai *“sistemi informatici dedicati”* ai fini dello scambio di informazioni tra le autorità competenti nell’ambito del sistema di sorveglianza, si rappresenta quanto segue.

Tale riformulazione risponde all’esigenza che lo scambio di informazioni per i movimenti extra-UE avvenga tramite il Customs Information System (Sistema di informazione doganale, *“SID”*), garantendo al contempo l’omogeneità delle informazioni disponibili.

Al riguardo, si rappresenta che nel 2013 fu firmato un Protocollo d’intesa tra l’Agenzia delle dogane e dei monopoli e l’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia (UIF), con l’obiettivo di favorire la collaborazione tra le Autorità impegnate nell’azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio dei capitali illeciti.

Tale Protocollo prevedeva che la UIF potesse accedere alla base dati in possesso dell’Agenzia contenente le dichiarazioni relative ai movimenti di denaro contante al seguito viaggiatori, di importo pari o superiore a 10.000 euro. Inoltre, sulla base del citato Protocollo, l’Agenzia si impegnava a trasmettere alla UIF dati idonei a rivelare operazioni di riciclaggio, mentre la UIF si impegnava a fornire all’Agenzia notizie su fenomeni rilevanti ai fini dei controlli sui movimenti transfrontalieri. Il Protocollo in parola consentiva, altresì, alle menzionate autorità di scambiare informazioni sui risultati delle attività di analisi e sugli studi condotti sui flussi finanziari nell’ambito delle rispettive attività istituzionali.

Per dare piena operatività al Protocollo siglato fu, inoltre, condiviso uno specifico allegato tecnico recante la *“Procedura operativa per la trasmissione per via telematica alla UIF delle dichiarazioni transfrontaliere ex art. 3 del decreto legislativo n. 195/2008”*, che descriveva la tipologia di dati da fornire e la relativa modalità di scambio. In particolare, il predetto allegato prevedeva che lo scambio di dati avvenisse tramite invio di file, opportunamente criptati, per mezzo di PEC istituzionale e che i dati venissero estratti dal sistema informativo doganale AIDA.

Nel 2022 l’Agenzia delle dogane e dei monopoli ha provveduto alla reingegnerizzazione dei tracciati informatici, con la creazione di una banca dati centralizzata denominata *“dichiarazioni valutarie”*, gestita tramite il Circuito Doganale Valutario (CDV), rafforzando ulteriormente la capacità dell’Agenzia medesima di monitorare e gestire i flussi valutarie in modo più efficace e coordinato con le altre autorità competenti.

Pertanto, l’Agenzia delle dogane e dei monopoli conferma la propria disponibilità a effettuare interventi migliorativi dei sistemi informatici attualmente in uso presso l’Agenzia medesima per l’adeguamento alle finalità perseguite dallo schema di decreto legislativo in analisi.