



**AGENZIA DELLE DOGANE
E DEI MONOPOLI**

Roma, 06/04/2018

Protocollo: 24499 /R.U.

Alle Direzioni Regionali, Interregionali e
Interprovinciale di Trento e di Bolzano

LORO SEDI

Rif.:

Allegati: 2

OGGETTO: Articolo 19 del D.Lgs n.374/1990. Quesito.

E' stato chiesto a questa Agenzia di voler fornire un'interpretazione univoca, da valere su tutto il territorio nazionale, circa l'esatta individuazione della "zona di vigilanza doganale", tale da consentire all'utenza di conoscere preventivamente se, in base alla precisa localizzazione dei fabbricati da ivi realizzare e/o modificare, sia necessaria o meno l'acquisizione della autorizzazione di cui all'articolo 19, comma 1, del D.Lgs n.374/1990¹.

Con detta istanza è stato sostenuto che la zona di vigilanza doganale *"...si estenderebbe dalla strada litoranea ordinaria (percorribile dai mezzi preposti a tale vigilanza) fino al mare territoriale, e che l'area a valle della strada carrozzabile debba rispondere ai criteri di transitabilità, osservabilità e controllabilità, mentre l'area a monte della strada non possa costituire, con costruzioni o manufatti, un ostacolo alla vigilanza del confine di stato"*.

Ai fini di una compiuta analisi della questione sottoposta, si ritiene opportuna la seguente disamina delle norme vigenti in materia.

Occorre innanzitutto premettere che la definizione di *"linea doganale"* e dei criteri idonei ad individuarla in concreto è contenuta nell'articolo 1 del D.P.R.

¹ In base a tale norma, che dispone in materia di edifici in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale: "è vietato eseguire costruzioni ed altre opere di ogni specie, sia provvisorie sia permanenti, o stabilire manufatti galleggianti in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale, nonché spostare o modificare le opere esistenti, senza l'autorizzazione del direttore della circoscrizione doganale. La predetta autorizzazione condiziona il rilascio di ogni eventuale altra autorizzazione, nella quale della stessa deve essere fatta comunque espressa menzione. La violazione del divieto previsto dal comma 1 comporta l'applicazione, da parte del direttore della circoscrizione doganale competente per territorio, di una sanzione amministrativa di importo da un decimo all'intero valore del manufatto. Il direttore della circoscrizione doganale, accertata la sussistenza di un rilevante pericolo per gli interessi erariali, non diversamente eliminabile a cura e spese del trasgressore, dispone, previo parere dell'ufficio tecnico di finanza del dipartimento delle dogane e delle imposte indirette, competente per territorio, la demolizione del manufatto in danno ed a spese del trasgressore. Avverso tale provvedimento è ammesso il ricorso al Ministro delle finanze entro trenta giorni dalla data di notificazione al trasgressore del provvedimento stesso. Il ricorso al Ministro sospende l'efficacia del provvedimento impugnato".

n.43/1973 (T.U.L.D.)², mentre quella di “*zona di vigilanza doganale*” terrestre è rinvenibile nel successivo articolo 23³. Inoltre, nell’individuare le zone di vigilanza per le quali esistono particolari esigenze di sorveglianza ai fini doganali, il Decreto Ministeriale 23 dicembre 1985 – adottato in esecuzione di quanto previsto dal comma 3 di detto articolo 23 – ha stabilito che tutte le isole minori sono ricomprese nella zona di vigilanza.

Per quanto concerne il concetto di “*prossimità della linea doganale*” di cui al primo comma dell’art.19 del citato D.Lgs n.374/1990, si osserva che il legislatore non ha fornito parametri certi ai quali poter fare riferimento ai fini di una corretta applicazione della norma.

La Corte di Cassazione⁴ si era pronunciata in materia affermando, in relazione alla prevista sanzione amministrativa per l’avvenuta costruzione in prossimità della linea doganale, che incombe, in ogni caso, all’amministrazione dimostrare che il posizionamento della costruzione è tale che “*...per l’oggettivamente accertata breve distanza dalla linea doganale, id est per una distanza espressa nei termini del sistema metrico ed, in quanto tale, oggettivamente apprezzabile, anche con riferimento alla giacitura dei luoghi ed alle caratteristiche della costruzione stessa...*”, può determinare “*...comprovati ed apprezzabili intralci o limitazioni allo svolgimento delle attività di istituto*”.

Successivamente è intervenuta la Corte Costituzionale con l’ordinanza n.31 del 21 febbraio 2008.

La Suprema Corte era stata interessata dal Tribunale di Civitavecchia che aveva sollevato questione di legittimità costituzionale del suddetto articolo 19, commi 1 e 2, del D.Lgs n.374/1990, in relazione agli articoli 3, 23 e 97 della Costituzione.

² Il lido del mare ed i confini con gli altri Stati costituiscono la linea doganale. Lungo il lido del mare, in corrispondenza delle foci dei fiumi e degli altri corsi d’acqua nonché degli sbocchi dei canali, delle lagune e dei bacini interni di ogni specie, la linea doganale segue la linea retta congiungente i punti più foranei di apertura della costa; in corrispondenza dei porti marittimi segue il limite esterno delle opere portuali e le linee rette che congiungono le estremità delle loro aperture, in modo da includere gli specchi d’acqua dei porti medesimi.*(omissis)*.

³ Fino alla distanza di dieci chilometri dalla linea doganale della frontiera terrestre verso l’interno è stabilita una zona di vigilanza, nella quale il trasporto e il deposito delle merci estere sono soggetti a speciale sorveglianza ai fini della difesa doganale. Lungo la frontiera marittima tale zona di vigilanza è stabilita fino a cinque chilometri dal lido verso l’interno. Nel delimitare la zona di vigilanza può essere superata o ridotta l’estensione territoriale indicata nel precedente comma quando, per il miglior esercizio della sorveglianza ovvero per la maggiore demarcazione della zona stessa, sia ritenuto opportuno seguire le delimitazioni costituite da rilievi orografici, da rive di fiumi o tratti navigabili di essi, da lagune ed altre acque, da strade ferrate, da strade ordinarie e da autostrade. Con decreto del Ministro delle finanze, da emanarsi entro il 31 dicembre 1985, sono individuate le zone di vigilanza per le quali esistono particolari esigenze di sorveglianza ai fini della difesa doganale e sono determinate, anche se non ricorrono le condizioni di cui al precedente comma, le distanze dalla linea doganale di frontiera terrestre e dal lido lungo la frontiera marittima verso l’interno che possono essere stabilite, rispettivamente, fino a 30 e 10 chilometri.

⁴ Corte di Cassazione sentenza n.4414 del 26.2.2007.

Il giudice del rinvio aveva censurato la disposizione *"nella parte in cui prevede l'applicazione, da parte del direttore della circoscrizione doganale competente per territorio, di una sanzione amministrativa per la violazione del divieto di eseguire costruzioni ed altre opere di ogni specie, sia provvisorie sia permanenti, in prossimità della linea doganale, senza dettare alcun criterio per la determinazione della nozione di "prossimità" e, conseguentemente, per la individuazione da parte della Pubblica Amministrazione dei comportamenti da sanzionarsi"*. Inoltre, secondo il giudice *a quo*, la denunciata indeterminatezza del precetto violava sia l'art. 3 della Costituzione *"sussistendo la possibilità che comportamenti edificatori posti in essere ad analoghe distanze dalla linea doganale vengano o meno sottoposti alla sanzione amministrativa in base a non prevedibili (e non necessariamente identiche) valutazioni della stessa Pubblica Amministrazione"*, sia il principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione *"..in virtù del possibile trattamento diversificato di situazioni edificatorie realizzate ad identica distanza dalla linea doganale, anche in considerazione della molteplicità, sul territorio, delle Circostrizioni doganali, che renderebbe ancor più probabile l'astratta possibilità di determinazioni diverse con riferimento a casi analoghi"*.

La Corte Costituzionale, con l'ordinanza sopra citata, ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale affermando, in particolare, che *"... l'individuazione e la specificazione della nozione di "prossimità" alla linea doganale comportano una pluralità di soluzioni in funzione sia della diversa conformazione geografica che assume la linea doganale stessa sia delle molteplici esigenze di interesse pubblico cui è preposta la norma censurata, cosicché manca una soluzione costituzionalmente obbligata idonea a predeterminare in maniera rigida il concetto di "prossimità"*.

Conseguentemente, tenuto conto dei principi affermati nell'ordinanza della Corte Costituzionale, per le peculiarità intrinseche ed ambientali delle opere che devono essere realizzate, modificate o spostate, non è possibile stabilire, in linea generale, con una valutazione *ex ante*, quali di esse debbano essere assoggettate alla preventiva autorizzazione doganale e quali, invece, siano da escludere.

A tale finalità, è necessario che venga effettuata una verifica, caso per caso, da parte dei competenti Uffici delle Dogane, mediante apposito sopralluogo ed avvalendosi di alcuni criteri di massima, quali:

- la particolare configurazione orografica del tratto costiero interessato dall'opera;
- la presenza di strade di comunicazione;

- la transitabilità, l'osservabilità e la controllabilità di ciascun tratto confinario.

Sulla base della prassi applicativa dell'istituto in esame derivante dall'attività concretamente svolta dagli Uffici territoriali dell'Agenzia, è tuttavia possibile enucleare i seguenti criteri che possono essere utili al fine di indirizzare la trattazione delle fattispecie più ricorrenti.

Ad esempio, la costruzione di opere posizionate a "valle" della prima strada carrabile ad uso pubblico (vale a dire, tra la linea doganale e la strada pubblica più prossima) dovranno ritenersi, in linea di massima, soggette alla preventiva autorizzazione del competente Ufficio delle Dogane.

Al contrario, le opere poste a "monte" della strada pubblica - salvo che la particolare disposizione plano-altimetrica della zona, la conformazione della linea doganale e demaniale rispetto alle proprietà prospicienti e la necessità di garantire una corretta transitabilità, osservabilità e controllabilità di ciascun tratto confinario non impongano una diversa considerazione - potranno non essere subordinate al rilascio della preventiva autorizzazione.

Per completezza di trattazione, si ritiene opportuno aggiungere che, per quanto concerne, invece, le diverse tipologie di intervento contemplate nella richiamata disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 19 in commento, esse possono sostanzialmente essere ricondotte a:

- interventi di manutenzione e ristrutturazione di immobili già esistenti;
- installazione di manufatti (provvisori o permanenti).

In proposito si ritiene che, ove gli interventi si sostanzino in opere di manutenzione "ordinaria", ovvero di mere opere interne di ristrutturazione (es. opere estetiche o di rifacimento delle pavimentazioni), non sia necessaria la preventiva autorizzazione dell'Ufficio delle Dogane.

Laddove, invece, si realizzino interventi di manutenzione "straordinaria" che alterino, modifichino od ostruiscano la controllabilità della linea doganale, il conseguimento della preventiva autorizzazione deve ritenersi sempre necessaria.

In relazione alla realizzazione di nuovi manufatti (anche se provvisori), già con l'allegata nota prot.n.5790/RU del 4.5.2007 dell'ex Area Gestioni tributi e rapporto gli utenti di questa Agenzia era stato precisato che tutte le opere stabilmente ancorate al suolo, anche se stagionali, richiedono la preventiva autorizzazione doganale. Di contro, era stato ivi chiarito che non sono soggette ad autorizzazione, oltre che le opere non stabilmente ancorate al suolo, anche le

installazioni volte a creare ombreggiamenti amovibili a condizione che le stesse siano completamente aperte in tutti i lati.

Con la successiva nota prot. n. 147038/RU del 9.11.2009 (pure allegata) della medesima ex Area Gestioni tributi e rapporto gli utenti, invece, erano state fornite indicazioni sul tema della novazione soggettiva delle concessioni demaniali marittime, ritenendole soggette al “*parere dell’autorità doganale competente*” se conseguenti a domanda dell’interessato/i.

Le Direzioni Regionali, Interregionali e Interprovinciale di Trento e di Bolzano vorranno portare quanto sopra a conoscenza dei dipendenti Uffici, impartendo le necessarie disposizioni affinché l’operato dei questi ultimi sia conforme ai principi contenuti nella presente nota, non mancando di segnalare alla scrivente eventuali difficoltà applicative che dovessero essere evidenziate in materia.

Il Direttore Centrale ad interim
Dott.ssa Cinzia Bricca
Firmato digitalmente



Roma, 4 MAG. 2007

Protocollo: 5790

Alle Direzioni Regionali tutte
LORO SEDI

Rif.:

Allegati:

OGGETTO: Autorizzazioni ex art. 19 D. Lgs.vo n. 374/1990- Imprese turistico balneari gestite sul demanio marittimo in regime di concessione.

Risulta alla scrivente l'esistenza, sul territorio nazionale, di differenti prassi amministrative nell'interpretazione della normativa indicata in oggetto in particolare per quel che concerne la realizzazione, all'interno degli stabilimenti balneari, di "ombreggiamenti amovibili."

Al riguardo si precisa che tutte le opere provvisorie o permanenti, stabilmente ancorate al suolo, necessitano di autorizzazione ex art. 19 del Decreto Legislativo 374/90.

Tuttavia, è opportuno rammentare che il fine perseguito dalla norma è quello di garantire, in prossimità della linea doganale, la possibilità di effettuare i dovuti controlli, allo scopo di evitare che vengano impediti o limitate le prerogative doganali, riconosciute dalla normativa nazionale e comunitaria, a tutela sia degli interessi erariali che di quelli economici della collettività.

Alla luce di tale precisazione, deriva che, negli stabilimenti balneari, non sono soggette ad autorizzazione, oltre che le opere non stabilmente ancorate al suolo, anche le installazioni volte a creare ombreggiamenti amovibili, a condizione che le stesse siano completamente aperte in tutti i lati. Siffatte opere, infatti, proprio perché aperte in tutti i lati, non possono neppure in linea teorica mettere in pericolo l'esercizio dell'attività di vigilanza doganale e per questo non possono ledere l'interesse pubblico primario previsto dalla norma.

Le Direzioni Regionali sono pregate di impartire le opportune disposizioni in merito ai dipendenti uffici.

Il Direttore dell'Area
Dr. ssa Cinzia Bricca



Roma, - 9 NOV. 2009

Protocollo: RU-147038

OMISSIS

Rif. 143092/SUAP del 22/10/09

Allegati

e, p.c.,

Alla Direzione Regionale delle Dogane di
Ancona

OMISSIS

Agenzia del Demanio
Filiale Abruzzo e Molise
Fax 0854411070

Guardia di Finanza
Stazione Navale Pescara
Fax 085690383

OGGETTO: Delimitazioni invernali e strutture stagionali. Normative Demaniali vari enti.

Con la nota indicata in epigrafe, codesto Ente, dopo un'ampia premessa normativa e lamentando l'esistenza di "disposizioni a volte discordanti tra il Comune di Pescara e l'Agenzia delle Dogane", ha rivolto alla scrivente alcuni quesiti sull'applicazione dell'art. 19 del Decreto legislativo 374/90 e sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime.

Prima di porgere riscontro a tali istanze, è opportuno precisare quanto segue.

In linea generale, la necessità di un'autorizzazione per realizzare costruzioni ed altre opere, provvisorie o permanenti, in prossimità della linea doganale (art. 19 D. Lgs.vo 374/90) è dovuta all'esigenza di garantire l'effettuazione, anche solo potenziale, dei controlli doganali, previsti dalla normativa nazionale e comunitaria, a tutela sia degli interessi erariali che di quelli generali della collettività. In proposito, si evidenzia che i

valori che vengono presidiati dalla dogana non sono solo tributari, essendo il controllo doganale finalizzato anche alla tutela della salute pubblica, della fluidità dei traffici, della stessa integrità della persona (si pensi, a titolo esemplificativo, ai controlli sulla sicurezza del sangue importato, sulla marcatura dei giocattoli e dei prodotti dell'infanzia, ecc.), nonché al rispetto degli obblighi assunti dall'Italia in virtù della sua appartenenza alla Cc (cfr. art. 117 Cost. nella sua nuova formulazione).

Si tratta, com'è evidente, di valori aventi rilievo costituzionale, come riconosciuto esplicitamente anche dal giudice delle leggi, che ha, anche in conseguenza di ciò, sempre confermato la piena legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 19 del Decreto lgs.vo 374/1990 (si veda, Corte Costituzionale, ordinanza n. 31 del 21 febbraio 2008, giudice relatore Saulle).

Questa Agenzia, quindi, nel redigere le proprie circolari non può che conformarsi alla lettera della legge, come interpretata in sede di scrutinio di legittimità costituzionale.

E' altresì opportuno precisare, preliminarmente, che l' Agenzia, pur essendo competente ad applicare la normativa doganale, non svolge attività consultiva in materia tecnico giuridica nei confronti di altri organi dello Stato, essendo tale attività riservata al Consiglio di Stato (art. 100 Cost.) e alle competenti avvocature. Le seguenti precisazioni, dunque, costituiscono un mero ausilio interpretativo, non essendo vincolanti per organi diversi da quelli periferici dell'Agenzia delle Dogane ed essendo fornite -nello stesso ordine numerico con cui sono stati posti i relativi quesiti da codesto Ente- in virtù del dovere di collaborazione con le altre istituzioni dello Stato.

1. Negli stabilimenti balneari non sono soggette ad autorizzazione, oltre che le opere non stabilmente ancorate al suolo, anche le installazioni volte a creare ombreggiamenti amovibili, a condizione che le stesse siano completamente aperte in tutti i lati (così, testualmente, nota della scrivente prot. 5790 del 4 maggio 2007, già in possesso di codesto Ente).

2. Ne deriva che le delimitazioni invernali di limitate aree in concessione (di qualsiasi altezza esse siano) sono oggetto di autorizzazione doganale, se stabilmente ancorate al suolo.

3. La compatibilità tra le norme del D.Lgs.vo 374/90 e quelle del Piano demaniale Comunale, così come la determinazione della loro posizione nella gerarchia delle fonti, esula dalle competenze istituzionali dell'Agenzia. Si richiamano, comunque, le considerazioni già svolte in premessa.

4. Le novazioni soggettive delle concessioni demaniali marittime sono oggetto di *"parere dell'autorità doganale competente"* se conseguenti a domanda dell'interessato/i. Ed infatti, benché gli artt. 46 del Codice della Navigazione e 30 del relativo Regolamento di esecuzione impongano una mera *"autorizzazione"* dell'autorità concedente al sub ingresso e non facciano alcun riferimento all'art.14 del reg. esecuz. del predetto Codice, che prevede il parere dell'autorità doganale per il rilascio del solo provvedimento concessorio, esigenze di coerenza sistematica e di tutela di interessi erariali fanno propendere per la tesi appena esposta. Sul punto, basti osservare che, argomentando diversamente, potrebbe verificarsi che il titolare della concessione consenta il subingresso nella stessa ad altro soggetto, contrabbandiere abituale, e pertanto noto esclusivamente all'amministrazione doganale, senza che quest'ultima possa neppure esprimere parere contrario in sede di autorizzazione al sub ingresso. In altri termini, sarebbe assai facile aggirare le finalità preventive e di tutela previste dal Codice della Navigazione, qualora il parere della dogana fosse richiesto solo all'atto del rilascio della concessione e non anche in sede di novazione soggettiva della stessa. Infine, si fa presente che, in senso conforme a quanto qui riportato, si è espresso il Consiglio di Stato, sez. VI. 1320 del 20 marzo 2007, che ha testualmente statuito che *"il rilascio della voltura è subordinato al permanere dello stesso aspetto di pubblico interesseche giustifica costantemente l'attività concessoria di beni demaniali"*, stabilendo quindi una sorta di parallelismo tra il procedimento di rilascio di una nuova concessione e il sub ingresso, a qualsiasi titolo, nella concessione stessa.

Il Direttore Centrale
Ing. Walter de Santis

W. de Santis