

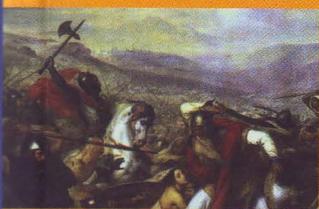
Nova itjnera

percorsi del diritto
nel XXI secolo



L'EDITORIALE

LA MEMORIA
E I VALORI



PER NON DIMENTICARE

L'ULTIMA
BATTAGLIA
DELL'OCCIDENTE



CRONACHE DELLA MAGISTRATURA

LA RESPONSABILITÀ
ERARIALE
DEI MAGISTRATI





Danilo Desiderio

Centro Studi e Servizi del Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali

Rappresentanza doganale e nuovo codice doganale comunitario

Il Regolamento CE n. 450/08 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, meglio noto come Codice Doganale Comunitario "aggiornato" o "modernizzato", nell'intento di introdurre una disciplina armonizzata a livello europeo delle attività di rappresentanza doganale, finisce con il deregolamentarle, pregiudicando il ruolo di garanzia (in termini di maggiore sicurezza nel recupero dei diritti doganali e di controllo dei flussi delle merci), che fino ad oggi gli intermediari doganali hanno svolto nei confronti delle autorità doganali.

In Europa, numerose imprese che non possiedono specifiche competenze o personale interno specializzato in ambito doganale (in specie le piccole e medie imprese), scelgono di ricorrere a figure varie di intermediario al fine di adempiere le formalità in dogana, facendo leva su di esse per accedere a tutte le semplificazioni e facilitazioni previste dalla legislazione. In Italia, un ruolo fondamentale è svolto dai doganalisti, che assistono gli operatori economici nel rapido disbrigo delle operazioni doganali, garantendo un corretto esercizio dell'attività dichiarativa e riducendo la possibilità che davanti agli uffici finanziari giungano dichiarazioni contenenti dati errati od incompleti.

Il Regolamento CE n. 450/08 introduce

una definizione di "rappresentante doganale", qualificato come qualsiasi soggetto incaricato dell'espletamento di atti e formalità previsti dalla normativa doganale. La definizione è volutamente generica, in quanto mirante a far confluire in essa la variegata gamma di soggetti che, all'interno dell'Unione europea, si occupano della fornitura di servizi doganali, indipendentemente dal possesso di uno specifico status professionale, di particolari requisiti di competenza e preparazione e prescindendo dalla modalità rappresentativa utilizzata.

La normativa doganale comunitaria distingue, in particolare, tra due tipi di rappresentanza: la diretta, che comporta la facoltà del rappresentante di agire in nome e per conto del rappresentato (spendendo il nome di quest'ultimo all'interno delle dichiarazioni presentate alle dogane), e l'indiretta, che implica la necessità per il rappresentante di agire a nome proprio, salvo poi ritrasferire gli effetti dell'attività dichiarativa svolta per conto del rappresentato nella sfera giuridica di quest'ultimo. Due istituti che corrispondono nel diritto interno, rispettivamente, al mandato con rappresentanza (art. 1704 c.c.) e senza rappresentanza (art. 1705 c.c.).

La rappresentanza diretta, oltre a determinare il prodursi degli effetti giuridici

dell'attività dichiarativa direttamente nella sfera giuridica del rappresentato, ha per conseguenza il fatto che del pagamento dei dazi doganali risponde solo l'impresa rappresentata (salvo vi siano circostanze obiettive idonee a consentire di concludere che il rappresentante sapeva o doveva sapere che i dati contenuti nella dichiarazione doganale erano errati), mentre nella rappresentanza indiretta ordinariamente rispondono in solido dell'obbligazione doganale sia il rappresentato che il rappresentante.

È evidente come quest'ultima forma di rappresentanza costituisca una forma di garanzia rafforzata per lo Stato, avendo esso a disposizione due patrimoni sui quali rivalersi per l'incameramento dei dazi. Questo è il motivo per cui fino ad oggi, la maggior parte degli Stati membri dell'Unione Europea ha scelto di riservare l'esercizio della rappresentanza diretta a categorie professionali di intermediari stabiliti nei loro territori, in grado di offrire maggiori garanzie in termini di affidabilità, integrità e competenza. Questo è il caso anche dell'Italia, che riserva la rappresentanza diretta ai "doganalisti" o "spedizionieri doganali", figura professionale soggetta ad un'apposita iscrizione all'albo, e da molti confusa con quella di spedizioniere tout court, intermediario dei trasporti che generalmente offre anche servizi di tipo doganale come attività accessorie alla spedizione delle merci.

L'apertura delle funzioni di rappresentanza in dogana (in particolare quella diretta) a qualsivoglia tipologia di intermediario rischia però di compromettere la funzione di filtro dello spedizioniere doganale, il quale con la sua diligente attività ha fino ad oggi consentito di evitare (o quanto meno di ridurre il rischio) che davanti alle autorità doganali giungessero dichiarazioni contenenti dati inesatti, errati o

falsi. Vengono così sacrificate le esigenze di sicurezza a quelle di liberalizzazione del settore, nell'illusione che tutto ciò porti ad una maggiore concorrenza nel mercato dei servizi doganali, con calo delle tariffe e crescita dei traffici. Il confronto con le esperienze di altri paesi che vantano una esperienza più lunga in materia di deregolamentazione delle attività di rappresentanza doganale dimostrano, tuttavia, che non sempre alla liberalizzazione corrisponde un miglioramento della qualità dei servizi erogati, né tantomeno la riduzione dei costi.

È il caso degli Stati Uniti. Qui, infatti, già nella metà dell'800, era ammesso che gli spedizionieri doganali ("customs brokers") depositassero dichiarazioni doganali a loro nome, senza dover necessariamente dichiarare il nome del rappresentato, fosse esso proprietario o destinatario reale delle merci.

Le "Customs Regulations" del 1857, nell'intento di scongiurare i numerosi fenomeni di frode che erano stati realizzati nei confronti del fisco, ha successivamente introdotto l'obbligo di effettuazione delle dichiarazioni doganali a nome diretto del rappresentato e vincolato lo svolgimento delle attività di intermediazione doganale al controllo da parte delle autorità governative, riservandone l'esercizio solo a coloro in possesso di una speciale licenza rilasciata dalle dogane.

In sostanza, una volta preso atto della delicatezza delle funzioni di intermediazione doganale, si è preferito passare da un approccio liberista ad uno di controllo statale di tali operazioni, il contrario cioè di quanto sta avvenendo in Europa.

E ciò non può dirsi affatto che abbia nuociuto allo svolgimento dei traffici in questo Paese, dato che gli USA ancora oggi rappresentano una delle principali potenze



commerciali del mondo.

Più recentemente, le dogane degli Stati Uniti hanno avviato un progetto denominato "broker revision project", il quale mira a fare leva proprio sulla figura dello spedizioniere doganale, quale intermediario fra impresa e dogana, per delegargli lo svolgimento di una serie di compiti burocratici e ad alto assorbimento di personale che sarebbe improduttivo o sconveniente lasciare ancora radicati nella competenza delle dogane.

Un esempio è dato dai controlli di legittimità sulle operazioni che l'impresa intende porre in essere. Essendo lo spedizioniere doganale il soggetto che si occupa della raccolta e della trasmissione (non solo alle dogane) di tutti i dati e le informazioni che documentano una transazione di commercio internazionale, nessuno meglio di lui è in grado di eseguire un primo controllo volto a saggiarne la regolarità. Anche in materia di mandato

professionale, prima dell'accettazione dell'incarico, viene previsto che lo spedizioniere doganale esegua verifiche assai rigorose sia sulla conformità dell'operazione alle normative americane, che sull'identità del soggetto che gli ha conferito l'incarico e dell'impresa per conto del quale egli agisce.

Un'iniziativa, quest'ultima, che era stata sperimentata anche in Italia con l'istituto dell'asseverazione, previsto dall'art. 2 della legge 25 luglio 2000, n. 213, il quale aveva ad oggetto proprio la verifica, da parte del doganalista, della regolarità formale e sostanziale dei dati contenuti nelle dichiarazioni da presentare agli uffici finanziari. La norma in questione è rimasta tuttavia, inespugnabilmente, inattuata.

È sorprendente come si registrino scelte così diverse tra Unione europea e Stati Uniti su una questione così delicata come sono le attività di intermediazione doganale. Il nuovo codice doganale aggiornato istituisce, come si

è detto, la figura del "rappresentante doganale", nella quale andrà a confluire tutta la variegata gamma di intermediari doganali che operano nei 27 Paesi dell'UE, spedizionieri doganali italiani compresi, rinunciando ad un vaglio selettivo di tali figure nell'esercizio di forme di rappresentanza dell'operatore aventi effetti potenzialmente rischiosi per l'Erario.

Si impone, inoltre, a ciascuno Stato membro di ammettere gli intermediari doganali di altri Paesi dell'UE ad operare nel proprio territorio, senza alcuna verifica preliminare del loro grado di competenza e preparazione, purché i soggetti in questione siano in possesso di una certificazione di affidabilità doganale (quella di Operatore Economico Autorizzato, "AEO"), oppure a condizione che dispongano di un'abilitazione ad hoc ad agire in altri Stati membri rilasciata dalle dogane del Paese dove sono stabiliti che però, per poter essere ottenuta, richiede stranamente il soddisfacimento degli stessi criteri previsti per l'AEO. A parte la curiosità di tale soluzione e la confusione che sembra ancora regnare tra AEO e rappresentante doganale -

due figure che spesso si sovrappongono nella regolamentazione del nuovo Codice - non si può fare a meno di notare una situazione a dir poco paradossale: se sull'altra sponda dell'Atlantico si fa di tutto per responsabilizzare gli intermediari doganali, portandoli sempre più al fianco delle dogane nella lotta delle situazioni irregolari o illecite, in Europa si cerca di deresponsabilizzarli, liberalizzandone le funzioni, viste semplicemente come un costo per le imprese, per via del compenso che tali soggetti percepirebbero per il fatto di curare le formalità dichiarative in dogana poste dalla legislazione a carico delle imprese.

Ma quello che è ancora più preoccupante è il fatto che questa eccessiva flessibilità nell'accesso ed esercizio delle funzioni di intermediazione doganale in Europa rischia di produrre conseguenze pregiudizievoli anche al di fuori dell'UE.

Se è vero, infatti, che la sicurezza della catena logistica è pari a quella del suo anello più debole, diventano a rischio anche quelle catene logistiche che hanno termine al di fuori del territorio dell'Unione Europea.