

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **SCEVAROLLI, BOZZELLO VEROLE, DA ROIT, BARSACCHI, DELLA BRIOTTA e MARAVALLE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 OTTOBRE 1981

Nuove norme in materia di rappresentanza in dogana

ONOREVOLI SENATORI. — La normativa italiana che disciplina la rappresentanza in dogana del proprietario delle merci diverge notevolmente sia dai criteri prevalentemente adottati dai legislatori degli altri Paesi aderenti alla CEE, sia dagli orientamenti che emergono negli organismi comunitari.

Infatti, mentre la maggior parte dei Paesi CEE si ispira alla massima liberalità, il nostro legislatore ha preferito limitare la facoltà del proprietario della merce di farsi rappresentare nelle operazioni doganali ad una particolare categoria professionale di operatori.

Sebbene, in forza di una interpretazione estrema della normativa in materia, sia consentito al proprietario della merce di affidare le dichiarazioni in dogana a terze persone non munite della patente di spedizioniere (eventualmente anche dipendenti della ditta) a condizione che detti incaricati presentino le dichiarazioni « per conto » del proprietario delegante ma in nome proprio (cosiddetto istituto della rappresentanza impropria), di fatto tale soluzione non risulta percorribile, in quanto la dichiarazione « in

nome proprio » implica da parte del dichiarante medesimo l'assunzione di una responsabilità patrimoniale diretta non solo agli effetti penali, ma anche puramente civilistici, responsabilità patrimoniale che appare incompatibile con il rapporto di lavoro dipendente che potrebbe eventualmente intercorrere tra dichiarante e proprietario della merce o quantomeno tale da determinare gravi turbative del rapporto in questione.

L'istituto della rappresentanza in dogana è attualmente regolato nel titolo II, capo II, del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, negli articoli da 40 a 54, riproducenti gli articoli da 20 a 34 del decreto del Presidente della Repubblica 18 febbraio 1971, n. 18.

Le suddette norme si collegano espressamente alla legge 22 dicembre 1960, n. 1612, la quale, con il relativo decreto ministeriale di applicazione 10 marzo 1964, riconosce giuridicamente e disciplina la professione di spedizioniere doganale ed istituisce l'albo professionale degli spedizionieri doganali.

Soffermandosi sulla legge professionale n. 1612 del 1960 citata e sulle relative norme di applicazione del 10 marzo 1964, si evidenziano immediatamente rilevanti anomalie anche nei confronti dello stesso ordinamento giuridico interno, ed in particolare delle norme che disciplinano altre categorie professionali: per esempio la partecipazione di diritto, soprattutto negli organi deliberanti oltre che in quelli di controllo, di funzionari dell'amministrazione e cioè del direttore generale delle dogane e di capi di compartimenti doganali quali presidenti, rispettivamente, del consiglio nazionale e dei consigli compartimentali degli spedizionieri doganali (artt. 10 e 13 della legge n. 1612 del 1960, e vari delle norme di applicazione).

Tale partecipazione, se non era prevista nella relativa proposta di legge d'iniziativa parlamentare n. 1504 del 1959, presentata alla Camera dei deputati, può ritenersi provocata dalla stessa amministrazione probabilmente per la preoccupazione di garantire il coordinamento e l'uniforme gestione di una categoria che stava giuridicamente nascendo la quale, per la grande varietà di formazione dei suoi componenti, si presentava non poco eterogenea.

Indipendentemente da questo ipotetico comprensibile fine, deve ritenersi non più attuale, dopo 20 anni di esistenza della categoria giuridicamente riconosciuta, la suddetta specie di tutela che, oltre tutto, induce necessariamente funzionari dell'amministrazione ad occuparsi di questioni riguardanti l'ordinamento di una categoria di operatori economici privati i cui interessi sono spesso contrastanti con quelli di altre categorie, quali, ad esempio, i procuratori speciali di imprese e di spedizionieri doganali, le imprese di spedizione di cui all'articolo 1737 del codice civile, le aziende di trasporti, le amministrazioni dello Stato, eccetera.

Ciò può alimentare perplessità per alcune inconsuete funzioni dei dipendenti dell'amministrazione doganale nonchè per le modalità di formazione e di applicazione delle norme che regolano la rappresentanza in dogana dei proprietari delle merci.

Perplessità sono infatti sorte in relazione a casi concreti per i quali il comportamento

degli organi responsabili dell'amministrazione è sembrato in qualche modo condizionato dagli interessi degli spedizionieri doganali iscritti all'albo professionale.

Deve inoltre essere messo in risalto che la normativa vigente si adegua ai criteri direttivi stabiliti dalla stessa legge delega del 23 gennaio 1968, n. 29, recepiti tal quali dalla rinnovata delega di cui alla legge 14 dicembre 1976, n. 847.

Poichè la legge delega in questione stabiliva espressamente che soltanto allo spedizioniere professionista potesse essere conferita la rappresentanza per il compimento delle operazioni doganali, ne consegue che non si rende possibile modificare in senso liberale la normativa vigente con un semplice provvedimento delegato.

Il disegno di legge si propone innanzitutto di eliminare le cennate anomalie della legge n. 1612 del 1960, apparendo logico che il presidente di un ordine professionale, qualunque esso sia, debba essere necessariamente prescelto tra i membri dell'ordine professionale medesimo.

L'articolo 2 introduce ulteriori adattamenti conseguenziali alla riformulazione dell'articolo 10 della legge n. 1612 del 1960.

Gli articoli successivi rispondono invece alla riconosciuta esigenza di rivedere interamente l'istituto della rappresentanza in maniera da pervenire ad un equo riconoscimento dei ruoli svolti nel commercio internazionale dalle varie categorie di operatori (spedizionieri doganali, case di spedizione, vettori pubblici e privati, ecc.). Per soddisfare tale finalità la normativa proposta mira a pervenire ad un ordinamento che:

da un lato, lasci ad ogni persona, fisica o giuridica, domiciliata nella Comunità, che dimostri di essere proprietaria delle merci o che sia in grado di presentare alla dogana le merci stesse e tutti i documenti ritenuti necessari per l'accettazione della dichiarazione, la libertà di compilare e presentare la dichiarazione prescritta per la voluta destinazione doganale delle merci, direttamente o a mezzo di propri rappresentanti a ciò

espressamente delegati senza vincoli di sorta;

d'altro lato, consenta la permanenza di una categoria professionale, simile a quella esistente ma sganciata da interferenze con la pubblica amministrazione, nel presupposto che la capacità di rendere un servizio specializzato e competente deve essere condizione sufficiente e comunque necessaria per un libero ricorso degli operatori alle prestazioni dello spedizioniere doganale.

Riguardo all'articolo 3, che traduce in termini normativi i principi sopra esposti, è da osservare che qualora la rappresentanza venga conferita a terzi che non si trovano ad operare in dogana nell'ambito di una specifica attività professionale è richiesta la « procura » (scritta) da parte del proprietario della merce, procura che invece si presume *juris et de jure* qualora le merci siano presentate in dogana da uno spedizioniere doganale, da un trasportatore, e simili, alla sola condizione che questi siano in grado di fornire la documentazione che accompagna la merce.

Gli articoli 4 e 5 introducono gli adattamenti tecnici agli articoli 41 e 42 del testo unico, resi necessari dalla riformulazione dell'articolo 40.

Gli articoli 6 e 7 modificano gli articoli 43 e 44 del testo unico nel senso di porre fine al regime che consentiva al proprietario di conferire la rappresentanza a spedizionieri doganali non iscritti all'albo, purchè dipendenti del proprietario medesimo. Infatti tale regime, a parte il carattere transitorio delle norme relative (gli spedizionieri non iscritti all'albo sono una categoria in via di estinzione), non trova più ragione di essere una volta riconosciuta la facoltà del proprietario di conferire la rappresentanza a terzi. Si pone invece l'esigenza di definire le responsabilità, i poteri ed i requisiti dei procuratori speciali.

Gli articoli 8 e 9 apportano marginali adattamenti alla disciplina del personale ausiliario, mentre gli articoli 10 e seguenti riguardano le modalità in base alle quali è conferita la nomina di spedizioniere doganale.

Sono da rilevare alcune variazioni rispetto alla normativa vigente. Innanzitutto, la nomina a spedizioniere deve poter essere conferita anche a cittadini di altri Stati membri della Comunità (cfr. art. 11) per onorare gli impegni internazionali dell'Italia.

Inoltre, la nomina abilita lo spedizioniere ad esercitare presso tutte le dogane della Repubblica, e non più nel ristretto ambito di una sola circoscrizione. Tale limitazione ha infatti comportato che in determinate circoscrizioni il numero degli spedizionieri risulta talmente ridotto (per esempio in Val d'Aosta) da configurare situazioni di monopolio.

Ancora, la nomina, rilasciata dal Ministero delle finanze, non è più subordinata al preventivo parere del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali. Ed anche quando è previsto il parere di detto Consiglio in merito a questioni riguardanti terze persone, viene inserito il principio (cfr. art. 15) in base al quale non pronunciandosi il Consiglio entro 60 giorni l'amministrazione deve considerare acquisito il parere favorevole. Tale clausola sembra necessaria al fine di evitare che, attraverso il silenzio, il Consiglio degli spedizionieri possa recare intralcio alle decisioni dell'Amministrazione, come in realtà si è verificato in passato.

L'articolo 12 si propone, infine, di determinare condizioni più favorevoli all'espletamento degli esami per il conseguimento della patente di spedizioniere ogni volta che le esigenze operative consiglino di rinsanguare con nuove leve l'ordine professionale e provvede altresì a modificare la composizione della commissione esaminatrice in funzione delle modificazioni apportate alla disciplina concernente l'ordine degli spedizionieri.

L'ammodernamento della legislazione in materia doganale si impone con urgenza in un momento in cui è necessario attuare procedure meno complesse e più rapide nelle operazioni doganali, rapidità e semplicità che spesso urtano contro interessi di chiara ispirazione corporativa. Per questi motivi i presentatori confidano in una attenta e rapida valutazione del disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

L'articolo 10 della legge 22 dicembre 1960, n. 1612, è sostituito dal seguente:

« I consigli compartimentali sono eletti a scrutinio segreto dagli iscritti nell'albo dei rispettivi compartimenti e durano in carica due anni. I componenti sono rieleggibili ».

Art. 2.

L'articolo 13 della legge 22 dicembre 1960, n. 1612, è sostituito dal seguente:

« Art. 13. - È costituito, con sede in Roma, il Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali. Tale Consiglio è composto di nove membri nominati a scrutinio segreto dai componenti dei consigli compartimentali.

Il Consiglio nazionale dura in carica tre anni ed i suoi componenti possono essere rieletti ».

Art. 3.

La rubrica dell'articolo 40 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è sostituita dalla seguente:

« *(Rappresentanti del proprietario delle merci)* ».

Il secondo comma del medesimo articolo è sostituito dal seguente:

« È considerato rappresentante per il compimento delle operazioni doganali:

a) uno spedizioniere doganale iscritto nell'albo professionale istituito con la legge 22 dicembre 1960, n. 1612;

b) una persona che eserciti attività di spedizione, di trasporto e simili e che, pertanto, sia in grado di presentare alla do-

gana le merci nonchè tutti i documenti necessari per l'accettazione della dichiarazione;

c) una persona munita di procura che lo abilita ad agire in dogana ».

Art. 4.

L'articolo 41 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è sostituito dal seguente:

« Art. 41 - (*Obblighi degli spedizionieri*). — Per ciascuna operazione doganale compiuta, i rappresentanti di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 40, secondo comma, hanno l'obbligo di fornire, a richiesta degli organi doganali, ogni indicazione utile per l'identificazione del rappresentato.

Essi sono altresì tenuti in via sussidiaria al pagamento dei maggiori diritti doganali dovuti a seguito di rettifica dell'accertamento o di revisione della liquidazione, quando il proprietario della merce sia stato inutilmente escusso e purchè la relativa richiesta sia loro notificata entro cinque anni dalla data della bolletta ».

Art. 5.

L'articolo 42 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è sostituito dal seguente:

« Art. 42. - (*Coadiutori*). — I rappresentanti di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 40 agiscono nei limiti del mandato ricevuto dal proprietario delle merci e possono farsi coadiuvare, nell'esercizio della rappresentanza, da speciali procuratori. Essi rispondono ad ogni effetto dell'operato di tali loro coadiutori ».

Art. 6.

L'articolo 43 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

23 gennaio 1973, n. 43, è sostituito dal seguente:

« Art. 43. - (*Speciali procuratori*). — I rappresentanti di cui alla lettera c) dell'articolo 40 ed i coadiutori di cui all'articolo 42 sono considerati procuratori speciali, e possono operare in dogana soltanto sulla base e nei limiti della procura ad essi rilasciata ».

Art. 7.

L'articolo 44 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è sostituito dal seguente:

« Art. 44. - (*Requisiti per l'esercizio della attività di procuratori in dogana*). — Gli speciali procuratori di cui all'articolo 43 devono essere in possesso dei requisiti di cui alle lettere a), b) e d) dell'articolo 48.

Essi possono operare presso tutte le dogane per le quali è valida la procura loro rilasciata ».

Art. 8.

L'articolo 45 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è sostituito dal seguente:

« Art. 45. - (*Personale ausiliario*). — Il proprietario delle merci ed i rappresentanti di cui all'articolo 40 possono farsi coadiuvare, nell'espletamento di mansioni di carattere esecutivo, da personale ausiliario.

Il personale ausiliario è ammesso in dogana a condizione che riscuota la fiducia dell'amministrazione. Esso agisce nello stretto ambito delle mansioni affidategli e sotto la responsabilità del proprietario delle merci o dei rappresentanti suddetti ».

Art. 9.

L'articolo 46 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica

23 gennaio 1973, n. 43, è sostituito dal seguente:

« Art. 46. - (*Registro del personale ausiliario*). — Presso ciascuna direzione di circoscrizione doganale è formato e tenuto aggiornato un registro nel quale sono elencati gli ausiliari di cui al precedente articolo 45.

Un estratto dell'elenco, comprendente il personale ausiliario degli spedizionieri doganali iscritti all'albo professionale è trasmesso al consiglio compartimentale degli spedizionieri doganali competente per territorio, al quale devono anche essere segnalate di volta in volta le relative variazioni.

Il personale ausiliario può svolgere le sue mansioni nell'ambito della circoscrizione doganale dove è formato e tenuto aggiornato il registro nel quale il personale stesso è iscritto ».

Art. 10.

L'articolo 47 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è sostituito dal seguente:

« Art. 47. - (*Conferimento della nomina a spedizioniere doganale*). — La nomina a spedizioniere doganale è conferita mediante il rilascio da parte del Ministero delle finanze di apposita patente di validità illimitata, che abilita al compimento delle operazioni doganali presso tutte le dogane della Repubblica.

Lo spedizioniere doganale iscritto all'albo professionale deve avere il domicilio fiscale in un comune compreso nell'ambito territoriale del compartimento doganale presso il quale è depositato l'albo professionale al quale egli è iscritto ».

Art. 11.

La lettera *a*) del primo comma dell'articolo 48 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è sostituita dalla seguente:

« *a*) siano di cittadinanza di uno Stato membro della Comunità economica europea,

ovvero siano cittadini di un altro Stato che accorda in materia uguale trattamento ai cittadini italiani ».

Art. 12.

Le lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* dell'articolo 50 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, sono sostituite dalle seguenti:

« *a)* di due impiegati appartenenti al ruolo della carriera direttiva dell'amministrazione centrale del Ministero delle finanze, di qualifica non inferiore a primo dirigente;

b) di un impiegato appartenente al ruolo della carriera direttiva delle intendenze di finanza, di qualifica non inferiore ad intendente aggiunto;

c) di un impiegato appartenente al ruolo della carriera direttiva dell'amministrazione periferica delle dogane, di qualifica non inferiore a direttore di prima classe o ispettore capo;

d) di quattro spedizionieri doganali iscritti all'albo professionale designati dal Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali ».

Art. 13.

Il primo comma dell'articolo 51 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è sostituito dal seguente:

« Per essere ammessi agli esami gli aspiranti devono inoltrare istanza entro il termine stabilito nel decreto che indice gli esami medesimi, devono aver conseguito, alla data di pubblicazione del decreto stesso, il diploma di istituto di istruzione secondaria di secondo grado e devono risultare, alla medesima data, iscritti da almeno due anni in un registro circoscrizionale del personale ausiliario, ai sensi dell'articolo 46, oppure esercitare da almeno due anni l'attività di procuratore speciale ai sensi dell'articolo 43. Il requisito dell'iscrizione nel registro degli ausiliari non è richiesto agli aspiranti che per almeno due anni abbiano prestato ser-

vizio nelle dogane con mansioni direttive, di concetto od esecutive ovvero nella Guardia di finanza in qualità di ufficiale o sottufficiale ».

Art. 14.

Nel primo comma dell'articolo 53 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, sono soppresse le parole: « o nell'elenco di cui all'articolo 44 ».

Art. 15.

Dopo l'articolo 54 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, è inserito il seguente:

« Art. 54-bis. - (*Pareri del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali*). — Ogni qual volta l'amministrazione, per espressa disposizione di questo capo II o di propria iniziativa, richieda un parere al Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali in merito a questioni riguardanti terze persone e il suddetto Consiglio non si pronunci nel termine di sessanta giorni dalla data della richiesta, l'Amministrazione considera acquisito in modo tacito il parere favorevole e provvede ai propri adempimenti ».