

Le responsabilità del doganalista e dello spedizioniere doganale, tra vecchio e nuovo codice - di Piero Bellante (*)

Una professione per due

La responsabilità coinvolge l'esercizio della professione di doganalista e di spedizioniere doganale in tutte le sue forme: individuale, associata o societaria. Doganalista e spedizioniere doganale, a mio avviso, sono due figure professionali che è opportuno mantenere distinte, perché sono solo parzialmente sovrapponibili. La legge 213/2000, oltre ad aver avuto il grande merito di far emergere a livello istituzionale la professione del doganalista, ha avuto anche quello di creare all'interno della professione una distinzione analoga a quella che storicamente esiste tra la figura professionale di avvocato e quella di procuratore. L'attività di avvocato ha per oggetto la consulenza legale; quella di procuratore ha per oggetto l'assistenza e la rappresentanza in giudizio. Di norma le due funzioni sono svolte dalla stessa persona: il procuratore in giudizio deve essere necessariamente anche avvocato (fatta eccezione per alcune ipotesi di difesa tecnica nel contenzioso tributario); ma un avvocato può prestare la sua consulenza anche senza rappresentare in giudizio. La stessa distinzione si può fare per la consulenza e l'assistenza nella materia doganale guardando, da una parte, al contenuto della professione così come definito dalla legge 213/2000 e, dall'altra, all'attività di rappresentanza in dogana come descritta dall'art. 5, Reg. CEE 2913/92, (ancora in vigore sia pure in via transitoria) e dall'art. 40, TULD. Se è vero, infatti, che tutti gli spedizionieri doganali, come procuratori del dichiarante, sono anche doganalisti in quanto consulenti esperti nella materia doganale, non necessariamente tutti i doganalisti sono anche procuratori, cioè rappresentanti diretti del dichiarante (intendo qui per "dichiarante" non chi ha sottoscritto materialmente la dichiarazione, come talvolta si usa dire nella pratica quotidiana, ma il detentore della merce secondo la definizione data dal Codice doganale: è "dichiarante" colui che presenta o *fa presentare* la merce in dogana; art. 64, CDC). Come sappiamo, la rappresentanza diretta è un'attività che si può esercitare soltanto sulla base di un'apposita *procura* (nella pratica quotidiana definita impropriamente ed erroneamente "mandato") che deve essere rilasciata dal "dichiarante" al professionista/procuratore. Questo procuratore è definito *spedizioniere doganale* dall'art. 40, TULD. La distinzione tra spedizioniere/procuratore e doganalista/consulente non è fine a se stessa: se non si comprende bene il contenuto e la funzione di queste due figure professionali si possono commettere gravi errori nella predisposizione, da una parte, del mandato commerciale e, dall'altra, della procura da far sottoscrivere al cliente ed esibire a richiesta delle autorità doganali. Per non parlare del problema che riguarda la corretta impostazione dei "mandati in sostituzione": questo problema si verifica quando il "dichiarante" non ha rapporto commerciale diretto con il professionista che compilerà e sottoscriverà la dichiarazione, ma tratta direttamente con l'operatore multimodale che sta a monte della filiera dei mandatarî/procuratori. Tutto questo può avere rilevanti conseguenze pratiche sotto il profilo della corretta individuazione del grado e della natura delle responsabilità professionali. Tutti i professionisti, in quanto tali, hanno un quadro di responsabilità cui non possono ragionevolmente sottrarsi; tuttavia, difficilmente si trova un'altra figura ingabbiata in un reticolo di responsabilità così intricato come avviene per il doganalista. Ma non spaventiamoci: in alcune ipotesi si tratterà di prendere le contromisure necessarie per evitare, per quanto possibile, spiacevoli sorprese; in altre ipotesi si dovranno predisporre gli strumenti difensivi per contrastare ingiusti addebiti di responsabilità.

Le responsabilità

Possiamo individuare in linea teorica diversi profili di responsabilità professionale. Ne esaminiamo dieci. Le ipotesi variano dalla responsabilità civile a quella disciplinare, passando per la responsabilità tributaria, quella per le sanzioni amministrative e quella penale:

- 1) **responsabilità civile** nei confronti del **cliente**, per tutto quanto derivi dall'inadempimento o dall'inesatto adempimento del mandato commerciale. E' la comune responsabilità del mandatario ex art. 1710 c.c.;
- 2) **responsabilità civile** nei confronti del **dichiarante** (cioè ai sensi dell'art. 64, CDC, nei confronti di colui che è "in grado di presentare o di far presentare al servizio doganale competente la relativa merce e tutti

i documenti” necessari per richiedere l’operazione doganale); deriva dall’attività di **spedizionario / procuratore**. E’ un’ipotesi specifica di responsabilità del mandatario, per errori professionali commessi nell’attività di rappresentanza diretta svolta davanti all’autorità doganale e nella difesa tecnica nel contenzioso amministrativo e in quello giudiziale davanti alle Commissioni Tributarie nella materia concernente i tributi amministrati dalle dogane;

3) **responsabilità solidale tributaria dello spedizionario/procuratore**, nei confronti dell’autorità doganale nel caso di asseverazione di dati trasmessi per via telematica. E’ un’ipotesi speciale di responsabilità che può sorgere in conseguenza di errori contenuti nella dichiarazione trasmessa e asseverata, errori di cui lo spedizionario era o avrebbe "dovuto ragionevolmente essere a conoscenza" (art. 2, comma 6, Legge 213/2000); molto simile all’abrogata responsabilità solidale ex art. 41, TULD, desta non poche perplessità;

4) **responsabilità solidale tributaria del mandatario**. Ne abbiamo un intero campionario: da quella del rappresentante indiretto, ex art. 201, CDC; a quella dell’obbligato principale nei regimi di transito; alla controversa ipotesi di responsabilità dei C.A.D., ex art. 6, comma 4, D.M. 549/92; a quella dell’operatore che sia anche titolare di procedure semplificate/domiciliate, ex art. 12, comma 6, D.Lgs. 374/90; a quella del gestore del deposito IVA nel caso di irregolarità nella gestione, ex art. 50 bis, comma 8, D.L. 331/93, conv. in L. 427/93. Tristemente famose, queste ipotesi non hanno bisogno di essere commentate; si impone, tuttavia, un ripensamento dei presupposti e dei limiti di queste responsabilità, alla luce dei più elementari principi costituzionali e di diritto comunitario;

5) **responsabilità diretta del mandatario per gli illeciti amministrativi** tributari. Può derivare, nei casi di dolo o colpa grave, in via diretta dall’esercizio dell’attività professionale di consulenza (art. 5, D.Lgs. 472/97, secondo parte della dottrina applicabile anche quando la consulenza è prestata in favore di società o enti con personalità giuridica, nonostante il disposto di cui all’art. 7, DL 269/2003); secondo un’interpretazione formalistica dell’art. 5, Codice doganale del ‘92, può derivare anche come conseguenza dell’esercizio della rappresentanza indiretta; rientrano tra queste ipotesi tutte le violazioni doganali depenalizzate, compresi i fatti di contrabbando sotto la soglia di euro 3.999,97;

6) **responsabilità penale** per ipotesi di contrabbando ed evasione Iva, in via diretta o in concorso con il dichiarante, ex artt. 282 e ss., TULD e art. 70, DPR 633/72;

7) **responsabilità penale** per gli illeciti commessi nell’attività di "asseverazione dei dati", di cui all’art. 2, Legge 27.7.2000, n. 213; rilevanti anche i reati di "falsità in atti" descritti, a vario titolo, nel codice penale; queste, come la precedente, sono tutte fattispecie dolose, che cioè presuppongono l’intenzionalità della condotta;

8) **responsabilità per le obbligazioni civili derivanti da reato**, per il risarcimento del danno nei confronti dell’amministrazione doganale (art. 185 c.p. e art. 2, L. 213/2000, comma 7, nel caso di asseverazioni false o mendaci, di fatti di contrabbando non depenalizzati e per i reati in genere); è una forma speciale di responsabilità civile extracontrattuale, che di fatto viene assorbita dalle diverse forme di responsabilità solidale per le obbligazioni tributarie;

9) **responsabilità solidale con il condannato**, *per i diritti dovuti e per il pagamento di una somma pari alla multa* inflitta, nei casi di contrabbando commessi nei luoghi indicati nell’art. 329, TULD. Come la precedente, è una forma speciale di responsabilità civile extracontrattuale, per *culpa in eligendo* o *in vigilando* sulle persone responsabili dei servizi e dei locali all’interno dei quali è stato commesso il reato;

10) **responsabilità disciplinare** derivante dall’esercizio della professione. Il procedimento è istruito e deciso in via esclusiva dal Consiglio Territoriale di Disciplina esistente presso il Consiglio di appartenenza (art. 12 L. 22.12.1960. n. 1612, istitutiva dell’Albo professionale; art. 3, comma 5, lett. f), DL 13.8.11, n. 138, conv. in L. 14.9.11, n. 148 e art. 8, DPR 137/12); oltre alle ipotesi specifiche previste nel Codice deontologico del doganalista, tutte le ipotesi di responsabilità di cui sopra sono astrattamente idonee a fondare anche un addebito disciplinare, conformemente alla gravità del fatto.

(*) Avvocato del Foro di Verona

Componente del Consiglio di Disciplina per il Veneto