

Codice doganale dell'Unione e distruzione di merci illegali: osservazioni a caldo

Mario Antinucci

In data 12 giugno 2013 il Parlamento Europeo ed il Consiglio hanno adottato il Regolamento n. 608/2013¹ relativo alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali, che abroga il Regolamento (CE) n. 1383/2003 del Consiglio relativo all'intervento doganale nei confronti di merci sospettate di violare diritti di proprietà intellettuale, presto sostituito dalla versione aggiornata, secondo le previsioni dell'art. 38 del nuovo testo normativo, in vigore dal 1 gennaio 2014.

L'Unione si fonda sull'unione doganale. Nell'interesse sia degli operatori economici sia delle autorità doganali dell'Unione, il legislatore europeo ha ritenuto opportuno riunire l'attuale normativa doganale in un codice con il Regolamento n. 952/2013 che in data 9 ottobre 2013² ha istituito il “*Codice doganale dell'Unione*”. La facilitazione del commercio legale e la lotta antifrode richiedono regimi e procedure doganali semplici, rapidi e uniformi soprattutto attraverso l'utilizzo delle procedure informatiche ed elettroniche, secondo le indicazioni del Comitato economico e sociale europeo³.

L'aggiornamento ha essenzialmente lo scopo di introdurre strumenti atti a combattere l'ingresso nell'Unione Europea di prodotti contraffatti spediti in piccole quantità; l'esplosione della c.d. *e-commerce* ha infatti comportato una forte crescita del canale postale come modalità di consegna di falsi direttamente all'utente finale.

Attualmente il Regolamento prevede che tutti i prodotti sospetti, una volta sottoposti a sospensione dello svincolo e blocco dalle autorità doganali, siano oggetto di una procedura secondo la quale la convalida del blocco deve essere richiesta entro breve termine dal titolare del diritto di proprietà intellettuale esposti al rischio di contraffazione tramite una procedura giudiziaria.

Avviare procedure giudiziarie per un numero crescente di piccoli sequestri sta diventando troppo gravoso per i titolari dei diritti e di conseguenza i prodotti sospetti vengono spesso svincolati allo scadere del termine, finendo comunque sul mercato.

La nuova procedura introdotta dalla versione aggiornata del Regolamento permetterà, dunque, all'autorità doganale di procedere direttamente alla distruzione di quantitativi minimi di prodotti contraffatti previa notifica all'importatore, il quale avrà dieci giorni lavorativi per opporsi alla distruzione, termine oltre il quale scatterà il silenzio-assenso; il titolare del diritto di proprietà intellettuale oggetto di contraffazione non sarà coinvolto nella procedura,

¹ GU L 181/15 del 29 giugno 2013

² GU L 269/1 del 10 ottobre 2013

³ GU C 229 del 31 luglio 2012, pag. 68.

né riceverà notizia del sequestro.

L'intervento del legislatore sopranazionale, in un quadro di più ampia revisione del diritto doganale dell'Unione, è volto a mettere punti fermi nel dispositivo di contrasto alla contraffazione delle merci di tutti i Paesi membri, regolando le condizioni e le procedure per l'intervento delle autorità doganali quando merci sospettate di violare un diritto di proprietà intellettuale sono, o avrebbero dovuto essere, soggette a vigilanza o controllo doganale nel territorio dell'Unione conformemente al regolamento (CE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992⁴, in particolare quando le merci si trovano nelle situazioni seguenti:

“a) merci dichiarate per l'immissione in libera pratica, per l'esportazione o la riesportazione;

b) merci in entrata o in uscita dal territorio doganale dell'Unione;

c) merci vincolate a un regime sospensivo o poste in zona franca o in un deposito franco”.

In particolare si deve evidenziare l'enucleazione del concetto normativo di merce illegale dal punto di vista del legislatore comunitario come si evince dal testo dell'art. 2, nn. 5-7 del Regolamento, rubricato «*Definizioni*», che definisce «*merci contraffatte*» le seguenti:

“a) le merci oggetto di un atto che viola un marchio nello Stato membro in cui si trovano e cui sia stato apposto senza autorizzazione un segno che è identico a quello validamente registrato per gli stessi tipi di merci, o che non possa essere distinto nei suoi aspetti essenziali da tale marchio;

b) le merci oggetto di un atto che viola un'indicazione geografica nello Stato membro in cui si trovano e su cui sia stato apposto un nome o un termine protetto rispetto a tale indicazione geografica o che sono descritte da tale nome o termine;

c) l'imballaggio, l'etichetta, l'adesivo, il prospetto, il foglio informativo, il documento di garanzia e ogni altro elemento analogo, anche presentati in modo distinto, oggetto di un'azione che viola un marchio o un'indicazione geografica, che contiene un simbolo, un nome o un termine che è identico ad un marchio validamente registrato o a un'indicazione geografica protetta, o che non possa essere distinto nei suoi aspetti essenziali da tale marchio o indicazione geografica, e che può essere usato per gli stessi tipi di merci per cui sono stati validamente registrati il marchio o l'indicazione geografica;

6) «merci usurpative»: le merci oggetto di un'azione che viola un diritto di autore o un diritto connesso o un disegno o modello nello Stato membro in cui le merci sono state trovate e che costituiscono o contengono copie fabbricate senza il consenso del titolare del diritto d'autore o del diritto connesso o del disegno o modello, o di una persona

⁴ GU L 302 del 19 ottobre 1992, pag. 1

da questi autorizzata nel paese di produzione;

7) «merci sospettate di violare un diritto di proprietà intellettuale»: merci per le quali vi sono ragionevoli motivi di ritenere che, nello Stato membro in cui sono state trovate, sono a prima vista:

a) merci oggetto di un'azione che viola un diritto di proprietà intellettuale in tale Stato membro;

b) dispositivi, prodotti o componenti principalmente progettati, prodotti o adattati con la finalità di rendere possibile o di facilitare l'elusione di qualsiasi tecnologia, dispositivo o componente che, durante il suo normale funzionamento, impedisce o limita gli atti relativi a opere non autorizzati dal titolare del diritto d'autore o di qualsiasi diritto connesso e che riguardano un'azione che viola detti diritti in tale Stato membro;

c) qualsiasi stampo o matrice specificamente destinato o adattato alla fabbricazione di merci che violano un diritto di proprietà intellettuale, se tali stampi o matrici riguardano un'azione che viola un diritto di proprietà intellettuale in tale Stato membro;

Il n. 16 dello stesso art. 2, definisce il concetto normativo della «distruzione» di merci illegali intesa come: *“La distruzione fisica, il riciclaggio o lo smaltimento di merci al di fuori dei circuiti commerciali in modo da non arrecare danni al destinatario della decisione”*.

Novità importante nella normativa di settore è certamente quella contenuta nel capo III del Regolamento rubricato *“Intervento delle autorità doganali”*.

La *“Sezione prima”* è dedicata alla regolamentazione della *“Sospensione dello svincolo o blocco delle merci sospettate di violare un diritto di proprietà intellettuale”*, nel dettaglio l'art. 17 disciplina la *“Sospensione dello svincolo o blocco delle merci a seguito dell'accoglimento di una domanda”*, ove si legge ai commi 1 e 2: *“1. Se le autorità doganali individuano merci sospettate di violare un diritto di proprietà intellettuale coperto da una decisione di accoglimento di una domanda⁵, esse sospendono lo svincolo o procedono al blocco delle merci. 2. Prima di sospendere lo svincolo o di procedere al blocco delle merci, le autorità doganali possono chiedere al destinatario della decisione di trasmettere loro tutte le informazioni pertinenti per quanto riguarda le merci. Le autorità doganali possono anche fornire al destinatario della decisione informazioni sulla quantità effettiva o stimata di merci e sulla loro attuale o presunta natura nonché, se del caso, immagini degli stessi”*.

La nuova procedura di blocco delle merci illegali da parte delle autorità doganali ha un profilo operativo di rilevante impatto in applicazione delle modalità procedurali di campionatura previste dall'art. art. 19 rubricato *“Ispezione e campionamento di merci il cui svincolo è stato sospeso o che sono state bloccate”*, che prevede espressamente:

⁵ Cfr. gli artt. 3 e ss. del Regolamento n. 608/2013 recanti la disciplina della *domanda unionale o nazionale*.

“1. Le autorità doganali offrono al destinatario della decisione e al dichiarante o al detentore delle merci la possibilità di ispezionare le merci il cui svincolo è stato sospeso o che sono state bloccate. 2. Le autorità doganali possono prelevare campioni rappresentativi delle merci. Esse possono fornire o inviare tali campioni al destinatario della decisione, su richiesta del detentore ed esclusivamente a fini di analisi e per agevolare il procedimento successivo inerente a merci contraffatte e usurpative. Tutte le analisi dei campioni sono effettuate sotto la responsabilità esclusiva del destinatario della decisione.”

Un evidente punto critico della normativa in commento riguarda il nodo delle condizioni di magazzinaggio delle merci illegali che una volta sottratte alla libera circolazione non è chiaro dove dovranno essere collocate in condizioni di sicurezza e soprattutto a quali condizioni economiche, limitandosi l'art. 20 rubricato «*Condizioni di magazzinaggio*» a disporre che: *“Le condizioni di magazzinaggio delle merci nel periodo di sospensione dello svincolo o di blocco sono decise dalle autorità doganali”*.

La sezione II è rubricata «*Distruzione delle merci, avvio del procedimento e svincolo anticipato delle merci*» e certamente rappresenta la parte più interessante del nuovo Regolamento comunitario, con cui si riconosce in capo alle autorità doganali dei Paesi membri il potere di disporre – in applicazione di un contraddittorio regolato da norme di dettaglio dettate dagli artt. 23 e ss. - la distruzione delle cose illegali o contraffatte.

L'art. 23, «*Distruzione delle merci e avvio del procedimento*» prevede tassativamente che:

“1. Le merci sospettate di violare un diritto di proprietà intellettuale possono essere distrutte sotto controllo doganale senza che sia necessario determinare se un diritto di proprietà intellettuale sia stato violato a norma del diritto dello Stato membro in cui si trovano le merci, se sono soddisfatte tutte le condizioni seguenti:

a) il destinatario della decisione ha confermato per iscritto alle autorità doganali, entro dieci giorni lavorativi, o tre giorni lavorativi nel caso di merci deperibili, dalla notifica della sospensione dello svincolo o del blocco delle merci, di essere convinto che un diritto di proprietà intellettuale è stato violato;

b) il destinatario della decisione ha confermato per iscritto alle autorità doganali il proprio accordo alla distruzione delle merci, entro dieci giorni lavorativi, o tre giorni lavorativi nel caso di merci deperibili, dalla notifica della sospensione dello svincolo o del blocco delle merci;

c) il dichiarante o il detentore delle merci hanno confermato per iscritto alle autorità doganali il proprio accordo alla distruzione delle merci, entro dieci giorni lavorativi, o tre giorni lavorativi nel caso di merci deperibili, dalla notifica della sospensione dello svincolo o del blocco delle merci. Se il dichiarante o il detentore delle merci non hanno confermato il proprio accordo alla distruzione delle merci

né hanno notificato la propria opposizione a tale distruzione alle autorità doganali entro i suddetti termini, le autorità doganali possono ritenere che il dichiarante o il detentore delle merci abbiano confermato il proprio accordo alla distruzione di tali merci.

Le autorità doganali concedono lo svincolo delle merci o pongono fine al loro blocco subito dopo l'espletamento di tutte le formalità doganali, se entro i termini di cui al primo comma, lettere a) e b), il destinatario della decisione non ha confermato loro per iscritto di essere convinto che un diritto di proprietà intellettuale è stato violato né ha dato loro il proprio accordo alla distruzione, a meno che le stesse autorità siano state debitamente informate dell'avvio di un procedimento per determinare se un diritto di proprietà intellettuale è stato violato.

2. La distruzione delle merci si svolge sotto controllo doganale e sotto la responsabilità del destinatario della decisione, salvo diversamente specificato dal diritto nazionale dello Stato

membro in cui le merci sono distrutte. Prima della distruzione delle merci possono essere prelevati dei campioni dalle autorità competenti. I campioni prelevati prima della distruzione possono essere usati per fini educativi ... Omissis”.

Proprio al fine di arginare il fenomeno di dimensioni transnazionale del mercato caratterizzato dalla circolazione illegale delle merci illegali e contraffazione attraverso il riciclaggio illegale delle stesse merci oggetto di blocco doganale, l'art. 25 rubricato «Merci destinate alla distruzione» prevede che:

“1. Le merci da distruggere di cui agli articoli 23 o 26 non sono:

a) immesse in libera pratica, a meno che le autorità doganali, con l'accordo del destinatario della decisione, decidano che ciò è necessario, nel caso in cui le merci debbano essere riciclate o sottoposte a smaltimento al di fuori dei circuiti commerciali, anche per fini di sensibilizzazione, formativi ed educativi. Le condizioni per l'immissione in libera pratica delle merci sono determinate dalle autorità doganali;

b) portate fuori dal territorio doganale dell'Unione;

c) esportate;

d) riesportate;

e) vincolate a un regime sospensivo;

f) collocate in una zona franca o in un deposito franco.

2. Le autorità doganali possono consentire la circolazione delle merci di cui al paragrafo 1 sotto vigilanza doganale tra luoghi diversi all'interno del territorio doganale dell'Unione a fini di distruzione sotto controllo doganale.”

L'art 26 regola dettagliatamente la nuova «procedura di distruzione di merci oggetto di piccole spedizioni» con le seguenti modalità procedurali:

“1. Il presente articolo si applica alle merci che soddisfano tutte le condizioni seguenti:

a) le merci sono sospettate di essere contraffatte o usurpative;

- b) le merci non sono deperibili;
- c) le merci sono coperte da una decisione di accoglimento di una domanda;
- d) il destinatario della decisione ha chiesto nella sua domanda il ricorso alla procedura di cui al presente articolo;
- e) le merci sono trasportate in piccole spedizioni.

2. Qualora si applichi la procedura descritta al presente articolo, non si applicano né l'articolo 17, paragrafi 3 e 4, né l'articolo 19, paragrafi 2 e 3.

3. Le autorità doganali notificano al dichiarante o al detentore delle merci la sospensione dello svincolo o il blocco delle merci entro un giorno lavorativo dalla sospensione dello svincolo o dal blocco delle merci. La notifica della sospensione dello svincolo o del blocco delle merci include le seguenti informazioni:

- a) che le autorità doganali intendono distruggere le merci;
- b) i diritti del dichiarante o del detentore delle merci di cui ai paragrafi 4, 5 e 6.

4. Il dichiarante o il detentore delle merci hanno la possibilità di esprimere il proprio parere entro dieci giorni lavorativi dalla notifica della sospensione dello svincolo o del blocco delle merci.

5. Le merci interessate possono essere distrutte se, entro dieci giorni lavorativi dalla notifica della sospensione dello svincolo o del blocco delle merci, il dichiarante o il detentore delle merci hanno confermato alle autorità doganali il proprio accordo alla loro distruzione.

6. Se il dichiarante o il detentore delle merci non hanno confermato il proprio accordo alla distruzione delle merci né hanno notificato la propria opposizione a tale distruzione alle autorità doganali entro il termine di cui al paragrafo 5, le autorità doganali possono ritenere che il dichiarante o il detentore delle merci abbiano confermato il proprio accordo alla distruzione delle merci.

7. La distruzione è effettuata sotto controllo doganale. Le autorità doganali forniscono, su richiesta e se del caso, al destinatario della decisione informazioni sulla quantità effettiva o stimata di merci distrutte e sulla loro natura.

8. Se il dichiarante o il detentore delle merci non hanno confermato il proprio accordo alla distruzione delle merci e se le autorità doganali non ritengono che il dichiarante o il detentore delle merci abbiano confermato tale accordo a norma

del paragrafo 6, dette autorità ne danno immediata notifica al destinatario della decisione e lo informano della quantità e della natura delle merci, includendo se del caso delle loro immagini.

Le autorità doganali, su richiesta e se loro disponibili, informano altresì il destinatario della decisione del nome e dell'indirizzo del destinatario, dello speditore e del dichiarante o del detentore delle merci nonché

del regime doganale, dell'origine, della provenienza e della destinazione delle merci il cui svincolo è stato sospeso o che sono state bloccate.”

Un aspetto importante della normativa introdotta dal Regolamento relativo ai diritti di proprietà intellettuale e dal Codice doganale dell'Unione, riguarda lo scambio di informazioni tra le autorità doganali attraverso le più moderne banche dati.

In questo senso il Capo V del Regolamento è rubricato «*Scambio di informazioni*» e l'art. 32 prevede espressamente l' «*Istituzione di una banca dati centrale. La Commissione istituisce una banca dati centrale di cui all'articolo 31. La banca dati diventa operativa al più presto e non oltre il 1° gennaio 2015*».