



**AGENZIA  
DOGANE  
MONOPOLI**



## L'azione dell'Agencia delle Dogane e dei Monopoli sulle merci contraffatte in transito



**PREMESSA**

Iniziamo... dalla fine

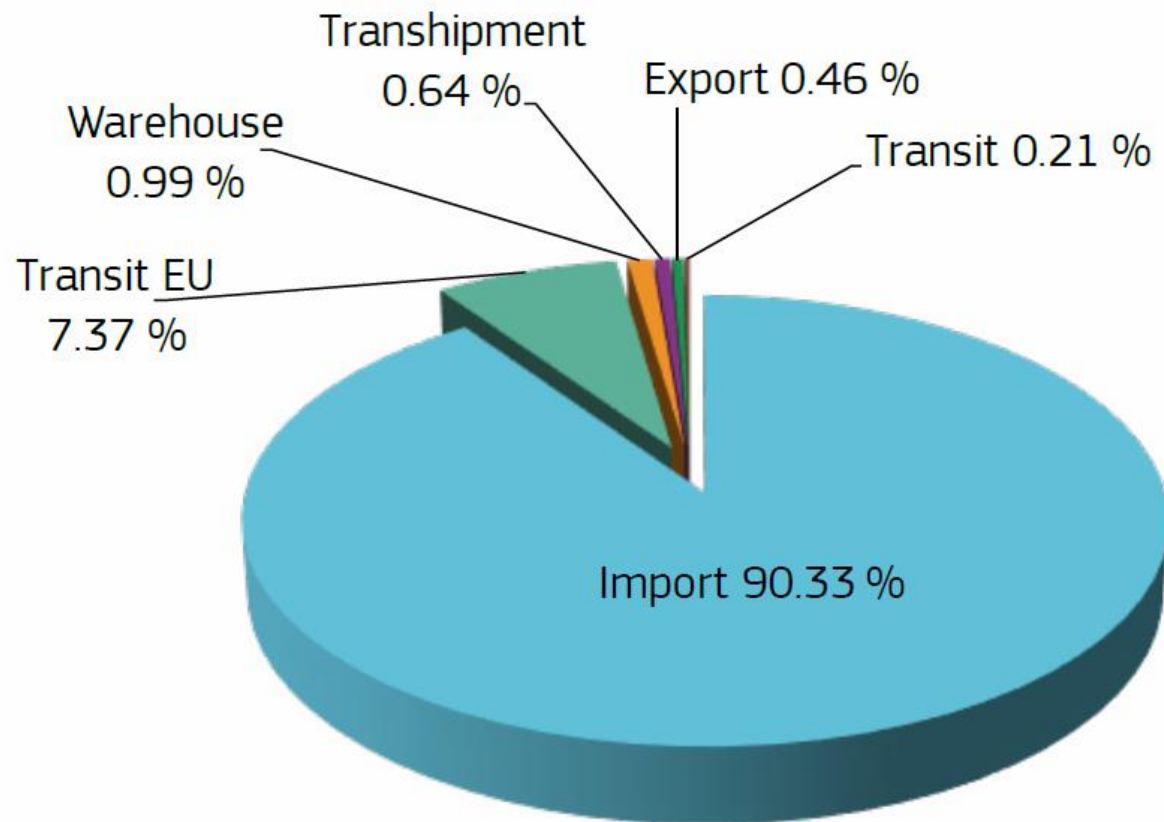
Commissione europea – DG Fiscalità e Unione Doganale (*TAXUD DG*)

Report on the EU customs  
enforcement of **intellectual  
property rights:**

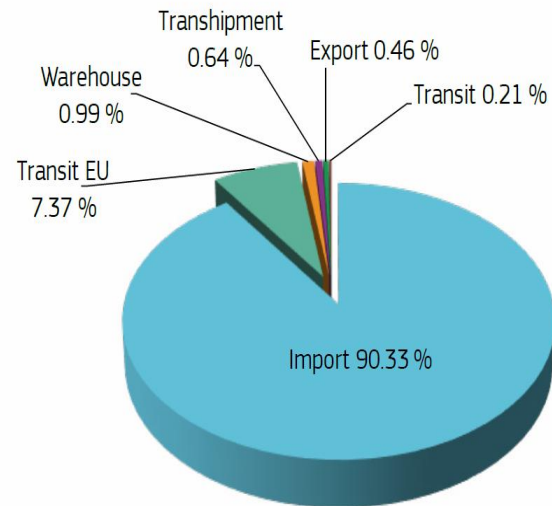
*Results at the EU border, 2018*

Taxation and  
Customs Union

## Analisi dei casi di intervento doganale per regime (procedura doganale)



## Analisi dei casi di intervento doganale per regime (procedura doganale)



*Nel 90% dei casi l'intervento della dogana su merci sospettate di violare diritti di proprietà intellettuale è stato all'atto dell'importazione.*

*In più del 7% dei casi le merci sono state individuate durante il transito con destinazione all'interno della Unione Europea, mentre nel caso del transito con destinazione al di fuori dell'Unione Europea (procedura di riesportazione) la percentuale si attesta al di sotto dell'1%.*



## PREMESSA

Iniziamo... dalla fine

### CONTESTUALIZZARE PER CAPIRE

La apparente «debolezza» del sistema va letta attraverso la ricostruzione della nascita del mercato interno e delle scelte giuridiche, e tecniche, che connotano la odierna procedura di transito.

Unione doganale tra Stati Membri – un processo molto lungo.  
La previsione iniziale nel Trattato CEE del 1957 (in vigore dal 1° gennaio 1958).

### **PARTE SECONDA. — FONDAMENTI DELLA COMUNITÀ**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Titolo I. — LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI.....</b>                         | <b>21</b> |
| <b>Capo 1. — Unione doganale .....</b>  | <b>25</b> |
| <b>Sezione prima: Abolizione dei dazi doganali fra gli Stati membri...</b>      | <b>25</b> |
| <b>Sezione seconda: Fissazione della tariffa doganale comune .....</b>          | <b>28</b> |
| <b>Capo 2. — Abolizione delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri</b> | <b>34</b> |



## PERCORSO STORICO

L'idea del mercato unico

### L'evoluzione dei Trattati successivi : le fondamenta di Maastricht

- Trattato di Bruxelles (c.d. «di fusione»), dal 1° luglio 1967: creazione di un'unica Commissione e di un unico Consiglio per le tre Comunità europee (CEE, Euratom, CECA). È stato abrogato dal trattato di Amsterdam.
- Atto unico europeo, dal 1° luglio 1987: riforma delle istituzioni in vista dell'adesione di Portogallo e Spagna e per accelerare il processo decisionale per la realizzazione del mercato unico.
- **Trattato di Maastricht** (Trattato sull'Unione Europea), dal 1° novembre 1993: porre le basi per la moneta unica e un'unione politica; rafforzamento dei poteri del Parlamento; nuove forme di cooperazione tra Stati (es., giustizia e affari interni).



## PERCORSO STORICO

La realizzazione del mercato unico

### L'impianto giuridico specifico – Reg. (CEE) 2913/1992 : Codice Doganale Comunitario

- un unico territorio doganale con una pluralità di uffici doganali
- scambi commerciali di merci comunitarie tra Stati Membri senza barriere (c.d. traffico «intracomunitario»)

**Gli operatori commerciali si trovano a gestire i propri flussi di import/export non più con riferimento ai propri confini nazionali, ma rispetto al confine esterno della Comunità Economica Europea.**





## PERCORSO STORICO

La realizzazione del mercato unico e il transito

### L'impianto giuridico specifico – Reg. (CEE) 2913/1992 : Codice Doganale Comunitario – art. 91

Il regime (= *la procedura doganale*) del **transito comunitario (esterno)** «*consente la circolazione da una località all'altra del territorio doganale della Comunità:*

- a) *di merci non comunitarie, senza che tali merci siano soggette ai dazi all'importazione e ad altre imposte, né alle misure di politica commerciale;*
  - b) *di merci comunitarie, nei casi e alle condizioni determinati secondo la procedura del comitato... »*
- ... *(omissis)*



## PERCORSO STORICO

La realizzazione del mercato unico e il transito

### La necessità operativa del «transito» alla nascita del mercato unico

Il **transito esterno** introduce una SEMPLIFICAZIONE PROCEDURALE:

- favorisce la circolazione commerciale delle merci arrivate nel territorio comunitario spostando in avanti («regime sospensivo») il momento delle formalità dell'accertamento doganale («sdoganamento»);
- ottimizza la logistica consentendo che le formalità doganali possano essere espletate alla fine del circuito commerciale («a destino»);
- necessita di misure cautelative (garanzia; sigillatura del carico).



## PERCORSO STORICO

Lo sviluppo progressivo del mercato unico

### L'evoluzione dei Trattati dopo Maastricht: la riforma di Lisbona

- Trattato di Amsterdam, dal 1° maggio 1999: riforma delle istituzioni in vista dell'adesione dei nuovi Stati membri.
- Trattato di Nizza, dal 1° febbraio 2003: ulteriore riforma delle istituzioni per rendere più efficiente il funzionamento a 25 Stati membri.
- **Trattato di Lisbona**, dal 1° dicembre 2009: riforma più profonda e decisiva verso una Unione più effettiva. In particolare: incremento dei poteri del Parlamento europeo, modifica delle procedure di voto del Consiglio, istituzione di un alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e di un servizio diplomatico dell'UE.



## PERCORSO STORICO

Lo sviluppo progressivo del mercato unico

### Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – T.F.U.E.

#### L'ARTICOLO 3

- L'Unione europea ha competenza esclusiva nei seguenti settori:
  - a) **unione doganale**;
  - b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
  - c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;
  - d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
  - e) politica commerciale comune;
  - f) conclusione di accordi internazionali.



## PERCORSO STORICO

Il mercato unico che si confronta con l'evoluzione del commercio globale

### L'impianto giuridico specifico – Reg. (UE) n. 952/2013: Codice Doganale dell'Unione

- maggiore integrazione e applicazione condivisa delle procedure doganali tra Stati membri;
- attuazione dello «sportello unico»
- evoluzione della dogana elettronica («*e-customs*»);
- riconoscimento della figura dell'operatore economico autorizzato («*A.E.O.*» → *Authorized Economic Operator*)
- evoluzione delle politiche di prevenzione, controllo e contrasto secondo modelli condivisi («*quadro comune dei rischi*»)
- maggiore cooperazione tra Autorità doganali degli Stati membri e tra queste e gli operatori



## PERCORSO STORICO

Il mercato unico che si confronta con l'evoluzione del commercio globale; il transito

### L'impianto giuridico specifico – Reg. (UE) n. 952/2013: Codice Doganale dell'Unione – art. 226

1. *Nel quadro del regime di transito esterno, merci non unionali possono circolare da un punto a un altro del territorio doganale dell'Unione senza essere soggette:*
  - a) *ai dazi all'importazione;*
  - b) *ad altri oneri, come previsto dalle altre disposizioni pertinenti in vigore;*
  - c) *alle misure di politica commerciale, nella misura in cui non vietino l'entrata o l'uscita delle merci nel o dal territorio doganale dell'Unione.*

*... (omissis)*



## PERCORSO STORICO

Il mercato unico che si confronta con l'evoluzione del commercio globale; il transito unionale

### L'impianto giuridico specifico – Reg. (UE) n. 952/2013: Codice Doganale dell'Unione – art. 233

Il transito unionale (già di per sé un beneficio), può prevedere, su richiesta, ulteriori semplificazioni:

- *status* di «speditore autorizzato»: vincolo al regime senza presentazione delle merci in dogana;
- *status di* «destinatario autorizzato»: ricezione della spedizione in un luogo autorizzato dalla dogana;
- uso di sigilli di modello particolare;
- uso di una dichiarazione in dogana con dati ridotti;
- uso di un documento di trasporto elettronico in luogo della dichiarazione in dogana .



## PERCORSO STORICO

Il mercato unico che si confronta con l'evoluzione del commercio globale; il transito unionale

### L'impianto giuridico specifico – il transito unionale: quadro regolamentare di sintesi

Artt. 226-236 del Reg.to (EU) N. 952/2013 “Codice doganale dell'Unione”

Artt. 272-321 del Reg.to (EU) N. 2447/2015 “Regolamento di esecuzione”

Artt. 184-200 del Reg.to (EU) N. 2446/2015 “Regolamento delegato”

Artt. 24-53 del Reg.to (EU) N. 341/2016 “Regolamento delegato transitorio”





## PERCORSO STORICO

Il transito nel profilo attuale del mercato unico.

### L'evoluzione operativa del «transito»

Il **transito esterno** nella realtà dei traffici globalizzati, pertanto:

- svolge un ruolo chiave nella catena logistica moderna, connotata da accresciute necessità di velocizzazione;
- è fonte di economie di scala, anche per effetto della completa dematerializzazione procedurale delle procedure doganali;
- è coerente con i moderni modelli di accertamento doganale (basati sull'analisi dei rischi e i sistemi di *information technology*).

### La dichiarazione di transito informatizzata

- N.C.T.S. – *New Computerized Transit System* (gestito dalla Commissione europea)
- S.Tra.D.A. - Sistema del TRAnsito Doganale Automatizzato è l'insieme delle procedure automatizzate che, nel recepire la normativa del progetto comunitario NCTS consentono ad ADM la gestione dei movimenti delle merci vincolate al regime del transito

Il funzionamento ordinario del regime viene effettuato attraverso l'invio, tra gli uffici doganali competenti per l'operazione (ufficio doganale di partenza/garanzia/passaggio/destino), delle merci scortate dal DAT – *Documento di Accompagnamento Transito*, con il corredo di una serie di messaggi informatici che hanno la funzione di documenti di transito.



## PERCORSO STORICO

Il mercato unico che si confronta con l'evoluzione del commercio globale

### La normativa in tema di marchi

Reg. (CE) n. 207/2009

Reg. (UE) n. 2015/2424

Dir. (UE) n. 2015/2436

Reg. (UE) n. 1001/2017

### La nuova disciplina del marchio: gli effetti sulla giurisprudenza

Nel primo decennio del duemila fece storia la sentenza Corte di giustizia nei procedimenti riuniti c-446/09 (“Philips”) e c-495/09 (“Nokia”), c.d. «**Sentenza Nokia-Philips**».

**Schema del traffico doganale** che mosse le autorità degli SM a presentare domanda di pronuncia pregiudiziale circa l’ammissibilità del blocco delle merci contraffatte o usurpative in transito presso una dogana UE e spedite da una Nazione non UE ad un’altra:



### La nuova disciplina del marchio: gli effetti sulla giurisprudenza

La «**Sentenza Nokia-Philips**» enunciò, all'epoca, i seguenti principi:

- a. **qualificazione della violazione in funzione della destinazione finale dei prodotti:** i prodotti provenienti da Paesi extra-UE costituenti copia o imitazione di un prodotto tutelato nella UE possono essere qualificate come «merci contraffatte» o «merci usurpative» solo *«laddove sia dimostrato che sono destinate ad essere immesse in commercio nell'Unione europea»* (ad esempio, in presenza di un contratto di vendita a clienti della UE, oppure di documenti, anche pubblicitari, che facciano riferimento al consumo nella UE);
- b. **possibilità di sequestro in dogana nel transito in funzione della destinazione finale dei prodotti:** le merci in transito nel territorio doganale UE verso uno Stato non-UE non possono essere sequestrate in dogana, a meno che esistano indizi che consentano di ipotizzare che esse in realtà siano destinate ad essere commercializzate nell'Unione Europea.

### La nuova disciplina del marchio: indicazioni della Commissione Europea – COM 2016/C/244/03

Come indicato ai considerando 16 del regolamento (UE) 2015/2424 recante modifica del regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio e 22 della direttiva (UE) 2015/2436:«[...] dovrebbe essere consentito [...] di impedire l'ingresso di prodotti contraffatti e la loro immissione in tutte le situazioni doganali, compresi il transito, il trasbordo, il deposito, le zone franche, la custodia temporanea, il perfezionamento attivo o l'ammissione temporanea, anche quando detti prodotti non sono destinati all'immissione sul mercato dell'Unione. Nell'effettuare i controlli doganali, le autorità doganali dovrebbero avvalersi dei poteri e delle procedure definiti nel regolamento (UE) n. 608/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio [...].»

Situazioni giuridiche:

- deposito temporaneo,
- transito da un paese terzo a un altro paese terzo,
- nel quadro di un regime di deposito in una zona franca o in un deposito doganale, senza essere destinati ancora al mercato dell'UE o di un paese terzo,
- nell'ambito della procedura di ammissione temporanea,
- nell'ambito di un regime di perfezionamento attivo.(1)

Prima di procedere al blocco delle merci sospette recanti senza autorizzazione un marchio identico o sostanzialmente identico al marchio protetto, se non destinate al mercato dell'UE, le autorità doganali possono, a norma dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 608/2013, e per evitare di ostacolare il legittimo scambio di merci, prendere in considerazione di chiedere al destinatario della decisione di autorizzazione di trasmettere loro tutte le informazioni pertinenti riguardo alle merci.

Una volta che le autorità doganali hanno proceduto a bloccare tali merci non destinate al mercato dell'UE, dovrebbero garantire che i soggetti interessati (ossia il detentore o il dichiarante delle merci o il titolare del diritto) ricevano tempestiva notifica del blocco.

Per conciliare l'esigenza di garantire il rispetto effettivo dei diritti di marchio e la necessità di evitare di ostacolare il libero flusso degli scambi legittimi, le nuove disposizioni del pacchetto marchi stabiliscono che, in alcune circostanze, decade il diritto del titolare di un marchio registrato di impedire il mero ingresso di merci nell'Unione presumibilmente destinate a un mercato terzo e sospettate di recare senza autorizzazione un marchio identico o sostanzialmente identico. Il diritto decade se una volta avviato il procedimento per determinare se vi sia stata una violazione del marchio registrato, il dichiarante o il detentore delle merci provi che il titolare del marchio registrato non ha il diritto di vietare l'immissione dei prodotti nel mercato del paese di destinazione finale in quanto il marchio interessato non è tutelato in tale paese.



## NUOVI ORIENTAMENTI NORMATIVI

Le politiche di tutela giuridica del marchio

### La nuova disciplina del marchio : Direttiva UE 2015/2436

#### Considerando (21)

*«...è opportuno che il titolare di un marchio d'impresa abbia il diritto di vietare ai terzi di introdurre prodotti, in ambito commerciale, nello Stato membro di registrazione del marchio senza la loro immissione in libera pratica in tale Stato, quando tali prodotti provengono da paesi terzi e recano senza autorizzazione un marchio identico o sostanzialmente identico al marchio registrato in relazione a tali prodotti».*

#### Considerando (22)

*«A tal fine, dovrebbe essere consentito ai titolari di marchi d'impresa impedire l'ingresso di prodotti contraffatti e la loro immissione in tutte le situazioni doganali, compresi, in particolare, il transito, il trasbordo, il deposito, le zone franche, la custodia temporanea, il perfezionamento attivo o l'ammissione temporanea, anche nel caso in cui detti prodotti non sono destinati ad essere immessi sul mercato dello Stato membro interessato. Nell'effettuare i controlli doganali è opportuno che le autorità doganali si avvalgano dei poteri e delle procedure di cui al regolamento (UE) n. 608/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, anche su richiesta dei titolari dei diritti. In particolare, le autorità doganali dovrebbero effettuare i controlli del caso sulla base di criteri di analisi del rischio».*



## NUOVI ORIENTAMENTI NORMATIVI

Le politiche di tutela giuridica del marchio

### La nuova disciplina del marchio : Decreto legislativo n. 15/2019 modificativo del Codice della Proprietà Industriale, di cui al Decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30

Il **Codice della Proprietà Industriale** è stato modificato, sotto il profilo della tutela del diritto, con l'inserimento dell'**articolo 20-bis**:

*«Il titolare del marchio può inoltre vietare ai terzi di introdurre in Italia, in ambito commerciale, prodotti che non siano stati immessi in libera pratica, quando detti prodotti oppure il relativo imballaggio provengono da Paesi terzi rispetto all'Unione europea e recano senza autorizzazione un segno identico al marchio o che non può essere distinto nei suoi aspetti essenziali da detto marchio, qualora i prodotti in questione rientrino nell'ambito di protezione del marchio, a meno che durante il procedimento per determinare l'eventuale violazione del marchio, instaurato conformemente al regolamento (UE) 608/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, il dichiarante o il detentore dei prodotti fornisca la prova del fatto che il titolare del marchio non ha il diritto di vietare l'immissione in commercio dei prodotti nel Paese di destinazione finale».*



### L'analisi dei rischi – Codice Doganale dell'Unione

*«I controlli doganali diversi dai controlli casuali si basano principalmente sull'analisi dei rischi effettuata mediante procedimenti informatici (...)»*, articolo 46, par. 2.

*«I controlli doganali sono effettuati nell'ambito di un quadro comune in materia di gestione del rischio (...)»*, articolo 46, par. 3.

I controlli doganali a tutela del mercato interno (fiscalità, salute, sicurezza) sono modulati secondo diversi criteri di rischio.  
Più è completo il *data-set* delle dichiarazioni, maggiore è la possibilità di «profilatura».

Tuttavia:

la dogana moderna è orientata alle facilitazioni e alla scorrevolezza dei traffici.



## SINTESI TECNICA

Il *data-set* della dichiarazione doganale di transito

### Dati obbligatori

In quanto regime sospensivo, la dichiarazione di transito contiene un numero di dati inferiore rispetto a quella di immissione in libera pratica (importazione).

Tale circostanza, ovviamente, influisce sul numero e sulla qualità dei controlli doganali effettuati su tale regime.

Ne risulta in ogni caso una contraddizione: in linea di principio, il transito non dovrebbe essere sottoposto a controllo, nella misura in cui questo deve essere esperito a destino, all'atto dell'immissione in libera pratica.

Il controllo sulla merce in transito quindi, se disposto dalla dogana, riguarda la realtà della spedizione, la conformità dei dati del documento alla spedizione, l'integrità dei sigilli doganali (c.d. codice di controllo RS). Trattasi di forme di controllo in linea con la tipologia di regime.



## SINTESI TECNICA

Le politiche di controllo doganale

### La doppia sfida

A mente del Codice Doganale dell'Unione, le autorità doganali degli Stati membri della UE sono chiamate ad assolvere precisi obiettivi. Tra gli altri - art. 3, lettere b) e d) - :

*«tutelare l'Unione dal commercio sleale e illegale sostenendo nel contempo le attività commerciali legittime»;*

*«mantenere un equilibrio adeguato tra i controlli doganali e l'agevolazione degli scambi legittimi».*



## OSSERVAZIONI

Complessità degli scenari

### La possibile contraddizione

«tutelare l'Unione dal commercio sleale e illegale [controllare] sostenendo nel contempo le attività commerciali legittime [agevolare]»;

«mantenere un equilibrio adeguato tra i controlli doganali e l'agevolazione degli scambi legittimi».

Ne deriva che:

regime del TRANSITO e LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE sono concetti/situazioni difficilmente conciliabili,  
se non in un'ottica di necessario compromesso



# CONCLUSIONI

## Ipotesi future

Per quanto detto, regime del transito e lotta alla contraffazione → un matrimonio impossibile ?

In un'ottica di lungo periodo, potranno comunque aiutare:

- una ulteriore evoluzione di strumenti di *Information Technology*
- un maggior dialogo strategico tra gli attori dell'Unione Europea (DG TAXUD, DG TRADE, OLAF)
- una evoluzione delle politiche di controllo di respiro «internazionale» (maggiore cooperazione tra Stati)

**Edoardo Francesco MAZZILLI**  
**ADM – Direzione Antifrode e Controlli**

**GRAZIE PER L'ATTENZIONE**

*DISCLAIMER – I contenuti di questa presentazione non trattano in maniera esaustiva le materie affrontate né i relativi quadri normativi di riferimento, ma sono unicamente intesi a fornire alcuni elementi di sintesi e di riflessione. E' vietata la riproduzione totale o parziale del materiale se non per uso personale senza scopo di lucro e purché con citazione della fonte. Si declina ogni responsabilità per qualsivoglia danno diretto o indiretto causato da un indebito utilizzo dello stesso materiale.*