

Decreto Legislativo 15 gennaio 2016, n. 8

Con la recente riforma in materia di depenalizzazione (D.Lgs. n. 7/2016 e n. 8/2016 in vigore dal 6.2.2016) il legislatore italiano ha trasformato in illeciti amministrativi molti reati previsti dal codice penale e da leggi speciali. Sono depenalizzati tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda previsti al di fuori del codice penale e una serie di reati presenti invece nel codice penale. Tra questi ultimi vi è anche quello di contrabbando. Restano esclusi dal provvedimento i reati che, pur prevedendo la sola pena della multa o dell'ammenda, attengono alla normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ambiente territorio e paesaggio, sicurezza pubblica, giochi d'azzardo e scommesse, armi, elezioni e finanziamento ai partiti.

di Andrea Girella

CIRCOLAZIONE DI VEICOLO IMMATRICOLATO FUORI DALL'UNIONE EUROPEA E "NUOVO" CONTRABBANDO



Andrea GIRELLA è Ufficiale Superiore del Corpo della Guardia di Finanza. Autore di pubblicazioni e articoli nella materia di pubblica sicurezza, esperto di sicurezza economico-finanziaria. Attualmente è in forza al Centro Informatico Amministrativo Nazionale della Guardia di Finanza.



Ogni volta che si parla di veicoli che circolano sul territorio di uno Stato diverso da quello in cui sono stati immatricolati si parla di "circolazione internazionale". La corretta applicazione della disciplina giuridica del fenomeno della circolazione dei veicoli immatricolati all'estero risulta particolarmente complessa in virtù della sua frammentazione in diverse disposizioni normative: interne, comunitarie, internazionali. L'ipotesi qui in trattazione attiene, sotto l'aspetto doganale, alla circolazione in Italia dei veicoli - con targa e documenti stranieri - appartenenti a persone residenti all'estero. Non sarà curato l'aspetto relativo al Codice della Strada.

1. **Il contrabbando: cenni**

La nozione di contrabbando si riferisce all'evasione dei tributi di consumo, di produzione, dei monopoli.

Con il termine **contrabbando** si intende una violazione delle leggi finanziarie e, più specificatamente, di norme impositive di dazi sulle merci estere, nonché di divieti di entrata e di uscita delle stesse nel/dal territorio nazionale, oltre che a tutte le condotte fraudolente relative ai dazi interni di consumo, nonché ai monopoli di stato.

Il contrabbando è disciplinato dagli artt. 282 e ss. del Testo Unico delle Leggi Doganali (d.P.R. 23.1.1973, n. 43 - *oltre*, TULD), che individuano le ipotesi tipiche del reato predetto, descrivendo una serie di condotte alle quali viene ricollegata la violazione. Secondo queste disposizioni, il contrabbando si può verificare nei seguenti casi:

- * movimento delle merci attraverso i confini di terra e negli spazi doganali (art. 282);
- * movimento delle merci nei laghi di confine (art. 283);
- * movimento marittimo delle merci (art. 284);
- * movimento delle merci per via aerea (art. 285);
- * zone extradoganali (art. 286);
- * indebito uso di merci importate con agevolazioni doganali (art. 287);
- * depositi doganali (art. 288);
- * cabotaggio e nella circolazione (art. 289);
- * esportazione di merci ammesse a restituzione di diritti (art. 290);
- * importazione temporanea (art. 291).

La normativa trova completezza nell'art. 292 il quale stabilisce che: "*Chiunque, al di fuori dei casi previsti dagli articoli precedenti, sottrae merci al pagamento dei diritti di confine dovuti, è punito con la multa non minore di due e non maggiore di dieci volte i diritti medesimi*".

Le violazioni contemplate dagli artt. 282 e ss. TULD - prima dell'intervento normativo di cui in premessa - venivano sanzionate con la multa non minore di due e non maggiore di dieci volte i diritti di confine dovuti o che si tentava di evadere. A ciò si aggiungeva l'art. 295 in merito a specifiche aggravanti comportanti l'aggiunta della reclusione fino a tre anni. Il medesimo aggravio era previsto nel caso in cui l'ammontare dei diritti superava la soglia dei 49.993,03 euro.

2. Circolazione in Italia dei veicoli immatricolati all'estero: la temporanea importazione

L'ipotesi in trattazione attiene alla circolazione in Italia sotto l'aspetto doganale dei veicoli immatricolati all'estero appartenenti a persone residenti all'estero in quanto quelli registrati negli Stati facenti parte dell'Unione Europea, possono circolare in Italia senza alcuna particolare formalità e limitazione. Gli stessi, inoltre, possono essere condotti e utilizzati anche da persone residenti in Italia in quanto sono state eliminati i vincoli doganali intracomunitari.

I veicoli immatricolati in Stati diversi da quelli appartenenti al Territorio Doganale Europeo, al momento della loro importazione, adempite le prescritte formalità devono assolvere agli obblighi doganali¹.

Con il termine **importazione** - che può essere temporanea oppure definitiva - si intende l'introduzione di beni (non immessi in libera pratica in un altro Paese dell'U.E.) di provenienza extra U.E. nel territorio dello Stato, intendendo per Stato l'intero territorio comunitario. Tale adempimento non è richiesto ove si tratti di "temporanea importazione" e siano rispettati una serie di requisiti formali.

La **temporanea importazione** (c.d. ammissione temporanea) è quel regime doganale in base al quale merci non comunitarie (compresi i **mezzi di trasporto**) destinate ad essere riesportate possono essere usate nel territorio doganale della Comunità in esenzione (totale o parziale) dei dazi all'importazione, senza essere soggette ad altri oneri ovvero a misure di politica commerciale.

Le predette merci devono essere importate per un fine specifico e la loro riesportazione deve essere effettuata senza che esse abbiano subito modifiche (tranne un normale deprezzamento derivante dall'uso) ed entro un determinato periodo.

Necessario presupposto per ottenere la "temporanea importazione" è che il mezzo:

- deve essere immatricolato fuori del territorio doganale;
- appartenga a cittadini (che possono essere italiani e comunitari [anche persone giuridiche] ovvero extracomunitari²) residenti/stabilite fuori del territorio doganale comunitario (cioè, in uno Stato extracomunitario);
- può essere utilizzato³, se di trasporto stradale, solo per uso privato⁴, non commerciale;
- può essere utilizzato⁵ esclusivamente:
 - dall'intestatario ovvero da un suo congiunto entro il 3° grado, anch'esso stabilito/residente fuori dal territorio doganale comunitario;
 - da altra persona stabilita/residente fuori del territorio doganale, purché debitamente autorizzata dal titolare;
 - da una persona stabilita nel territorio doganale comunitario, a condizione che il titolare (o un suo congiunto entro il 3° grado, anch'esso stabilito/residente fuori del territorio doganale comunitario) si trovi **a bordo** del veicolo.

In base alla Convenzione di New York del 04 giugno 1954 i veicoli in regime di "temporanea importazione" possono circolare per un periodo limitato a 6 mesi, anche non consecutivi, a decorrere dal primo ingresso.

3. La depenalizzazione

a) La normativa previgente

L'utilizzo del veicolo in temporanea importazione senza il rispetto delle formalità previste configurava il reato di contrabbando previsto dall'art. 216, comma 2, TULD, sanzionato dagli artt. 291, 292 e 301 con la multa non minore di 2 e non maggiore di 10 volte i diritti di confine dovuti e con la confisca del veicolo.

La violazione di queste regole, che costituiva ipotesi del reato di contrabbando - come ha anche di recente ribadito la Cassazione nella sentenza n. 2224 del 20.01.2016 - ora è stata depenalizzata.

b) La riforma del 2016

I decreti legislativi n. 7 e 8 del 2016, mirano a ridurre l'area del penalmente rilevante attraverso un'operazione di snellimento del codice penale e di alcune leggi speciali.

La **trasformazione dei reati in illeciti amministrativi** è stata articolata in **depenalizzazione**:

- ◊ **generalizzata** relativa a tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria - multa o ammenda - a esclusione di alcuni espressamente previsti;
- ◊ **nominativa** relativa a reati specificamente individuati puniti con pene detentive sole, congiunte o alternative a pene pecuniarie, presenti sia nel codice penale, sia in leggi speciali.

Nella prima situazione il legislatore delegato ha proceduto a una depenalizzazione "cieca", così definita nella relazione illustrativa del decreto in quanto non sono individuati i singoli reati oggetto del provvedimento, ma una categoria generale (i reati puniti solo con pena pecuniaria, multa o ammenda) che poi dovranno essere concretamente identificati dall'interprete tenendo conto delle **esclusioni** previste, quali i:

¹ Sono qualificati diritti doganali quelli che la dogana è tenuta a riscuotere in forza di una legge. Alcuni tra questi, i dazi di importazione e di esportazione, i prelievi e le altre imposizioni all'importazione o all'esportazione, sono qualificati diritti di confine. Sono, altresì, qualificati diritti di confine i diritti di monopolio, le sovrimposte di confine e ogni altra imposta o sovrimposta di consumo a favore dello Stato.

² Rientrano in tale categoria, anche i cittadini stranieri che svolgono particolari attività in Italia: funzionari e dipendenti di Ambasciate, Consolati e Organizzazioni Internazionali, quando privi dello "status di diplomatico".

³ Per "utilizzo" di un veicolo, si intende la fruizione dello stesso in senso lato, che non comporta necessariamente l'esserne alla guida.

⁴ Per "uso privato" si intende l'utilizzazione di un mezzo di trasporto escluso qualsiasi uso commerciale.

⁵ Nel caso il conduttore sia residente in Italia, il proprietario o uno dei predetti congiunti deve trovarsi a bordo del veicolo stesso.

- reati previsti dal codice penale, con la sola deroga dell'art. 726 c.p.;
- reati previsti dal D.Lgs. n. 286/1998 (Testo Unico sull'immigrazione);
- testi normativi elencati in un apposito allegato⁵.

Fra i singoli reati depenalizzati in modo "generalizzato" rientrano alcuni delitti di contrabbando. In virtù del principio del *favor rei*⁶, potranno beneficiare della depenalizzazione anche coloro che hanno commesso i reati prima all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 8/2016, a meno che non vi sia già stata una condanna passata in giudicato.

Tornando al caso in trattazione, la circolazione in Italia dei veicoli immatricolati all'estero appartenenti a persone residenti all'estero è in esenzione dai diritti doganali solo per un periodo non superiore a sei mesi nel corso di un anno, anche non continuativi, a condizione che siano utilizzati per uso privato del proprietario o da un suo congiunto entro il 3° grado residenti all'estero o da altra persona, sempre residente all'estero, munita di delega, con le eccezioni viste al termine del par. 2.

c) **Le ipotesi aggravate e la reiterazione**

La depenalizzazione opera anche per i reati disciplinati dal decreto che, nelle **ipotesi aggravate**, sono puniti con la pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria. In tal caso, sono da ritenersi **fattispecie autonome di reato**.

Ne deriva che il decreto delegato non incide su alcune fattispecie aggravate di cui all'art. 295 TULD, che continueranno a costituire reato come fattispecie autonoma, mentre l'ipotesi base rimane comunque depenalizzata.

Per quanto riguarda la materia doganale, sulla base di quanto disposto dall'art. 1 del D.Lgs. n. 8/2016, gli illeciti previsti dagli artt. 282-292 e 294 del TULD saranno ora puniti con una sanzione amministrativa d'importo variabile, da € 5.000 a € 50.000.

Nei casi di contrabbando **aggravato**, nulla muta in relazione alla pena detentiva rispetto al passato, risultando rideterminata solo la sanzione pecuniaria (secondo quanto previsto dal co. 5 e 6 dell'art. 1 D.Lgs. n. 8/2016).

Le ipotesi aggravate (co. 2) per cui è prevista la pena detentiva della reclusione sono riferibili:

- ❑ alla persona sorpresa a mano armata;
- ❑ all'ipotesi associativa anche con riguardo agli ostacoli frapposti all'attività di polizia;
- ❑ al fatto connesso con altro delitto contro la fede pubblica o contro la P.A.;
- ❑ alla persona associata per commettere delitti di contrabbando quando l'illecito commesso sia tra quelli per cui l'associazione è stata costituita.

d) **La reiterazione dell'illecito**

Secondo l'art. 5 del decreto delegato quando i reati trasformati in illeciti amministrativi prevedono ipotesi aggravate fondate sulla recidiva ed escluse dalla depenalizzazione, per **recidiva** è da intendersi la reiterazione dell'illecito depenalizzato. Trattasi dell'ipotesi in cui il reato (depenalizzato) preveda (attualmente) una fattispecie aggravata nel caso di (attuale) recidiva. In particolare:

- ❑ resta ferma la depenalizzazione della fattispecie base (se rientrante nel provvedimento);
- ❑ si conferma come reato la fattispecie aggravata (sempre che non risulti espressamente depenalizzata, come nel caso di previsione della mera pena pecuniaria) che diviene autonomo reato quale condotta che integra la "reiterazione dell'illecito amministrativo".

L'ufficio del Massimario della Cassazione, con la relazione III/01/2016 del 2.2.2016 ha messo in luce alcuni nodi problematici sulla riforma della depenalizzazione, anche in riferimento all'applicazione circa l'individuazione della condotta di "reiterazione" dell'illecito amministrativo. Pur tuttavia, viene ritenuto che ai fini dell'art. 5 ricorre la "reiterazione dell'illecito" nel caso in cui:

- ❑ venga commessa la stessa violazione (oggi illecito amministrativo) nel termine previsto e, se non previsto, nei 5 anni;
- ❑ la precedente violazione sia stata accertata con provvedimento divenuto esecutivo (ordinanza-ingiunzione non sospesa).

4. **Procedura operativa**

Il contrabbando di autoveettura estera in regime di temporanea importazione è un illecito **permanente**. Si protrae sin quando l'obligato non abbia provveduto all'immatricolazione del veicolo o questo non sia stato sottoposto a sequestro.

Esso è a **dolo generico** e consiste nella volizione della condotta e nella rappresentazione di usare, in territorio nazionale, un veicolo extracomunitario in regime di temporanea importazione, senza possedere i requisiti di legge, indipendentemente da qualsiasi fine di profitto.

Il contrabbando si configura sia nei confronti del **terzo** che, privo dei requisiti di legge, abbia fatto **uso** del mezzo, sia del **proprietario** che, conoscendo la situazione del terzo, tale uso abbia consentito. In generale, l'accertamento delle violazioni al TULD è espressamente demandato all'Amministrazione Finanziaria ovvero, vista la sua natura tributaria, agli organi di Polizia Tributaria (*oltre*, PT). Ove l'illecito sia di **natura penale**, qualora accertato dalla Polizia Giudiziaria⁸ (*oltre*, PG), a questa spettano unicamente gli atti urgenti e indifferibili, come previsto dall'art. 32 della L. n. 4/1929.

⁶ Si tratta di reati che attengono alla normativa su: immigrazione, edilizia e urbanistica, ambiente, territorio e paesaggio, alimenti e bevande, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, sicurezza pubblica, giochi d'azzardo e scommesse, armi ed esplosivi, elezioni e finanziamento ai partiti, proprietà intellettuale e industriale.

⁷ Secondo il quale trova applicazione la legge più favorevole al reo, qualora la legge in vigore al momento in cui è stata commessa la violazione e le leggi posteriori stabiliscano sanzioni di entità diversa.

⁸ Per un approfondimento, vds. GIRELLA, La polizia giudiziaria sulla scena del crimine nei reati di competenza della Polizia Tributaria, in Rivista di Polizia n. 1/2013.

Conseguenza diretta è l'obbligo, per gli organi della PG ordinaria, di provocare l'intervento della PT nei termini e nei modi previsti dall'articolo citato, ponendo comunque in essere i necessari eventuali "atti urgenti"⁹.

In merito agli organi legittimati a constatare violazioni costituenti **illecito amministrativo**, l'art. 34 della L. n. 4/1929, dispone che "Le violazioni delle norme contenute nelle leggi finanziarie, le quali non costituiscono reato, sono accertate dagli ufficiali e dagli agenti della polizia tributaria¹⁰ e dagli altri organi che siano indicati nelle singole leggi (d'imposta, n.d.A.)".

Per quanto riguarda le **competenze** degli organi di PT l'art. 1 del R.D.L. 3.1.1926, n. 63, ha previsto che agli Ufficiali della Guardia di Finanza, oltre che ai sottufficiali e ai militari di truppa incaricati del servizio di polizia tributaria investigativa, sono conferiti i poteri di indagine, accesso, controllo, ecc., spettanti per legge ai diversi uffici finanziari incaricati dell'applicazione dei tributi.

L'appartenenza alla "Polizia Tributaria" di chi svolge tale attività accertativa è necessaria per garantire l'attuazione delle "Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente" (L. 4.7.2000, n. 212). Le violazioni di natura amministrativa delle norme contenute nelle leggi finanziarie devono essere constatate mediante processo verbale (art. 24 L. n. 4/1929).

Con circolare del Ministero dell'Interno n. 558/A/415.1/0/287943 del 5.2.2016, il Capo della Polizia - quale Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - fornisce linee di indirizzo volte a uniformare le concrete modalità applicative dell'obbligo (previsto dall'art. 36 del d.P.R. 29.9.1973, n. 600) di comunicazione alla Guardia di Finanza dei fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie, sollecitandone una più puntuale applicazione.

Nel dettaglio, i soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza nonché gli organi giurisdizionali, requirenti e giudicanti, penali, civili e amministrativi e, previa autorizzazione, gli organi di PG che, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie devono comunicarli direttamente ovvero, ove previste, secondo le modalità stabilite da leggi o norme regolamentari per l'inoltro della denuncia penale, al Comando della Guardia di Finanza competente in relazione al luogo di rilevazione degli stessi, fornendo l'eventuale documentazione atta a comprovarli.

Tuttavia, non è richiesto (alla Forza di Polizia) di individuare con precisione la norma violata né tantomeno la qualificazione tributaria delle fattispecie riscontrate, ma solo di trasmettere le evidenze probatorie potenzialmente suscettibili di essere valorizzate in ambito fiscale. Per le Polizie Locali restano ferme le disposizioni di cui al D.L. 30 settembre 2005, n. 203 (art. 1) in tema di partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale.

Il fatto che la violazione assuma natura amministrativa della violazione doganale, non implica l'esclusione dall'applicabilità delle misure di sicurezza patrimoniali previste per il contrabbando (art. 295-bis, c. 3, TULD).

Verificata la percorribilità dell'una o dell'altra ipotesi (penale o amministrativa), dobbiamo ulteriormente distinguere tra le violazioni accertate:

- ❑ **fuori dagli spazi doganali**, ove sarà di norma la PT a trasmettere all'ufficio dell'Agenzia delle Dogane competente per territorio i processi verbali delle violazioni;
- ❑ **all'interno** degli spazi doganali, la verbalizzazione delle violazioni della specie, sarà sempre curata dall'Agenzia delle Dogane (art. 325 TULD).

In sintesi, può affermarsi che la PG ha l'obbligo di riferire:

- ✓ in presenza di una violazione costituente reato finanziario (art. 32, L. n. 4/1929) che debba essere accertato a mezzo processo verbale, alla PT (che è normalmente la Guardia di Finanza ovvero l'ufficio competente dell'Agenzia delle Dogane per i reati di competenza) che deve essere attivata immediatamente, ponendo tuttavia in essere tutti gli atti urgenti che si rendano necessari;
- ✓ in presenza di una violazione tributaria di qualsiasi natura (art. 36, d.P.R. n. 600/1973), rilevata nell'ambito dell'attività di PG delegata o d'iniziativa, alla Guardia di Finanza competente per territorio, dopo aver osservato gli adempimenti procedurali necessari in ordine all'autorizzazione del Pubblico Ministero, quando necessaria in relazione ad una indagine in corso (fornendo la documentazione atta a rilevarli);
- ✓ in presenza di una generica violazione tributaria (art. 36, d.P.R. n. 600/1973), rilevata nel corso d'attività d'istituto (in servizio o per causa di esso) non relativa a fatti penalmente rilevanti (ovvero non immediatamente percepibili come tali dagli operatori), alla Guardia di Finanza competente per territorio (fornendo la documentazione atta a rilevarli).

In caso di constatazione, è da ritenere legittimo procedere ai sensi dell'art. 13 della L. n. 689/1981 al sequestro del veicolo per la successiva confisca prevista (art. 301 TULD) quando si integra la fattispecie di contrabbando. ©

⁹ Che, in concreto, si sostanziano in un verbale di sequestro preventivo del mezzo ex art. 321 c.p.p. (per le fattispecie penali) ovvero in un sequestro cautelare ex art. 13 L. n. 689/1981 per quelle amministrative.

¹⁰ In senso tecnico per Polizia Tributaria si intendono i nuclei istituiti con R.D. 18 gennaio 1923, n. 95 concernente disposizioni per il Corpo della Guardia di Finanza.