

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

519^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEL 21 E 22 SETTEMBRE 2016

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali»

[COM(2013) 884 final — 2013/0432 (COD)]

(2016/C 487/08)

Relatore generale: **Antonello PEZZINI**

Consultazione	Parlamento europeo, 22/06/2016
Base giuridica	Articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sessione plenaria	21/09/2016
Sessione plenaria n.	519 ^a
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	173/0/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo ha sempre sostenuto che una Unione doganale efficiente rappresenta un elemento essenziale del processo di integrazione europea, per assicurare una libera circolazione delle merci sicura e trasparente, nel rispetto delle regole di concorrenza e con la massima tutela dei consumatori e dell'ambiente e una efficace lotta contro le infrazioni, le frodi e la contraffazione e per agevolare lo sviluppo del commercio legittimo.

1.2. Il Comitato sostiene con convinzione le finalità della proposta della Commissione, nella misura in cui le misure suggerite siano tese a:

- costituire un primo passo verso un effettivo regime di Dogana unica europea, dotato di una *governance* unitaria, istanze amministrative e giurisdizionali doganali comuni come: un tribunale europeo delle dogane; un corpus applicativo comune delle norme del codice doganale; un sistema informatico unico, con procedure di conformità uniformi; un'interpretazione normativa univoca in grado di agevolare lo sviluppo del commercio intra e extracomunitario;
- dare certezze normative e applicative in modo uniforme in tutto il territorio dell'Unione attraverso un regime omogeneo di rilevazione e di imputazione di infrazioni e di misure sanzionatorie, civili e non penali, proporzionate ai dazi evasi e alla loro gravità nell'ambito di soglie minime e massime comuni, comprese le possibilità di sanzioni non pecuniarie;

- inserire come parte integrante della normativa sistemi comuni rafforzati di prevenzione e dissuasione dalle infrazioni con l'aiuto di modellizzazioni TIC di conformità e sistemi di allerta rapida automatica;
- prevedere meccanismi comuni di composizione delle vertenze e di transazione delle sanzioni comminate per snellire ed accelerare lo sviluppo del commercio europeo ed evitare procedure legali lunghe e costose;
- rispondere in maniera esauriente agli obblighi derivanti dai quadri di riferimento internazionali dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD).

1.3. Il CESE chiede che nelle finalità della direttiva venga inserito che tale strumento, che consente di convergere gradualmente ma necessariamente verso un regime unitario unico normativo, applicativo e interpretativo, si arricchisca con il controllo e la sorveglianza di mercato, basati su meccanismi automatici di rilevazioni, non ostacolanti lo sviluppo del commercio europeo legittimo.

1.4. Il Comitato raccomanda che la relazione biennale da presentare a Parlamento europeo (PE), Consiglio e CESE, oltre alla valutazione del grado di convergenza attuativa della nuova normativa a livello territoriale, mostri una proposta di indicatori, per le prossime tappe del percorso, verso la creazione di:

- una vera e propria Agenzia europea delle dogane,
- un Tribunale europeo delle dogane,
- la formazione di un corpo doganale comune, efficace ed efficiente, per allineare i sistemi doganali di infrazioni e sanzioni, su una base normativa e applicativa unica, con una interpretazione univoca.

2. Introduzione

2.1. L'Unione doganale (UD) è il fondamento dell'Unione europea. La legislazione doganale dell'Unione è completamente armonizzata dal punto di vista delle norme sostanziali e procedurali sin dal 1992. Dal 2013 è stato adottato il nuovo Codice doganale (Union Customs Code — UCC), regolamento (UE) n. 952/2013, in vigore a partire dal 2016.

2.2. La materia doganale, per quanto riguarda gli aspetti normativi, rientra tra le materie di competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3 del TFUE, mentre attengono alla competenza degli Stati membri le attività relative all'organizzazione dei controlli, il sistema sanzionatorio nonché le attività di applicazione normativa rientranti nel quadro della cooperazione giudiziaria in materia penale (Titolo V del TFUE).

2.3. Le operazioni doganali dell'UE rappresentano circa il 16 % del commercio mondiale movimentando importazioni ed esportazioni per un valore di oltre 3 500 miliardi di euro l'anno. I dazi doganali raccolti nel 2013 erano pari a 15,3 miliardi di EUR, quasi l'11 % del bilancio UE.

2.4. I sistemi nazionali di infrazione e di sanzioni doganali non armonizzati possono indurre il commercio illegale a spostare il commercio verso gli Stati membri in cui sono minori i rischi di venire scoperti e le sanzioni sono inferiori, mentre le imprese che operano nella legalità devono affrontare costi più elevati quando operano attraverso più giurisdizioni e dove diversi regimi di sanzioni rischiano di alterare i flussi commerciali e gli schemi di attività economica nel mercato unico e conferire vantaggi per le imprese che operano in paesi con controlli doganali meno severi.

2.5. Sin dal programma Dogana 2013, si sono analizzati i regimi nazionali degli Stati membri applicabili alle infrazioni e alle sanzioni doganali, constatando un considerevole numero di differenze tra i regimi come è stato ribadito da approfondite analisi recenti ⁽¹⁾.

2.6. In effetti, la lotta alle infrazioni della normativa doganale segue 28 ⁽²⁾ regimi giuridici diversi e tradizioni amministrative o giuridiche differenti con una grande variazione nelle definizioni e nella severità di tali sanzioni: la mancanza di uniformità nell'applicazione della legislazione doganale si ripercuote sulle condizioni di concorrenza, che dovrebbero essere omogenee nel mercato interno.

2.7. Le difformità nell'applicazione normativa riguardano, in particolare: la natura delle sanzioni amministrative e/o penali, la tipologia delle sanzioni, le soglie e entità della violazione, i sistemi di composizione/transazione, i livelli e tipi di responsabilità, i fattori aggravanti o attenuanti, le limitazioni di tempo e di prescrizione e responsabilità delle persone giuridiche.

⁽¹⁾ Cfr. *Analysis and effects of the different Member States' customs sanctioning systems*. PE 569.990 — Gennaio 2016.

⁽²⁾ Al momento.

2.8. Superare la difformità di applicazioni diventa necessario e bisogna attuare sistemi doganali europei armonizzati, secondo il principio della dogana unica, all'interno dei quali gli Stati membri consentano meccanismi di composizione delle vertenze per le liquidazioni, nel caso di infrazioni doganali, a seconda della natura e l'entità della violazione, cercando di evitare procedure legali lunghe e costose per entrambe le parti.

2.9. Del resto, occorre ricordare che l'UD è il braccio operativo di gran parte delle misure di politica commerciale dell'UE e attua numerosi accordi internazionali, connessi ai flussi commerciali, sviluppando, attraverso le amministrazioni degli Stati membri, importanti processi orizzontali di gestione dati, gestione degli operatori commerciali e applicazioni: le difformità applicative, nel sistema europeo, sono già state oggetto di reclami davanti all'OMC.

2.10. Di fronte ai gravi problemi di funzionamento che l'UD si trova ad affrontare, per le difformità di applicazione delle normative che rischiano di comprometterne l'efficacia globale, il CESE ha già avuto modo di sottolineare la necessità «che venga perseguita un'unica politica doganale, basata su procedure uniformi, aggiornate, trasparenti, efficaci e semplificate, che sia in grado di contribuire alla competitività economica dell'UE, a livello globale»⁽³⁾.

2.11. Occorre, come ribadito dal CESE⁽⁴⁾, che siano garantiti, per la realizzazione di un vero mercato interno, tempi certi di implementazione delle disposizioni di attuazione; interpretazioni uniformi della normativa doganale dell'Unione, che deve agire come amministrazione unica, per la realizzazione di: trattamenti uniformi degli operatori, in qualsiasi punto del territorio doganale UE; facilitazioni d'accesso allo status di operatore economico autorizzato; un aggiornamento capillare di tutti gli operatori interessati; procedure informatizzate; una formazione di qualità delle risorse umane. In sostanza, dovremmo essere in grado di realizzare una **dogana unica europea**.

2.12. Solo con efficaci passi in avanti verso una dogana unica europea e strutture di *governance* adeguate si potrà porre rimedio ad un funzionamento operativo dell'UD ancora complesso e non omogeneo.

3. La proposta della Commissione

3.1. L'obiettivo principale della proposta di direttiva della Commissione è quello di raggiungere, attraverso una direttiva d'armonizzazione, un quadro giuridico comune di riferimento, volto a conseguire:

- parità di trattamento degli operatori economici;
- efficace tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- effettiva applicazione normativa nel campo delle infrazioni e sanzioni doganali;
- situazione di certezza del diritto (*lex certa*) e di condizionalità e proporzionalità della pena (*nulla poena sine culpa*);

garantendo il rispetto delle norme doganali in maniera uniforme in tutta l'UE con l'applicazione armonizzata di una regolamentazione delle infrazioni e delle sanzioni doganali che eviti sistemi nazionali di infrazione e interventi sanzionatori troppo differenti, tali da alterare le regole della concorrenza e condizionare la libera circolazione delle merci.

3.2. In particolare, l'esecutivo comunitario, in ragione della base giuridica prescelta, l'articolo 33 del TFUE, ha proposto:

- di tipicizzare un lungo elenco di fattispecie sanzionabili diviso in tre macrocategorie: fattispecie sanzionabili in caso di strict liability (concetto assimilabile alla responsabilità oggettiva) in caso di colpa o negligenza, o in caso di dolo;

⁽³⁾ Cfr. GU C 229 del 31.7.2012, pag. 68.

⁽⁴⁾ Cfr. pareri del CESE GU C 229 del 31.7.2012, pag. 68 e GU C 251 del 31.7.2015, pag. 25.

- una scala di sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive» per ciascuna delle categorie secondo quelli che sono i criteri affermati della giurisprudenza della Corte di giustizia ⁽⁵⁾;
- un ventaglio di sanzioni irrogabile, dall'1 al 30 % del valore delle merci, o stabilito in misura fissa se la violazione attiene a determinati status o autorizzazioni;
- l'introduzione, per ovviare alle differenze di limiti temporali della potestà punitiva, di un limite temporale di 4 anni dal giorno dell'infrazione o in caso di continuazione o reiterazione dal giorno in cui cessa;
- l'introduzione di meccanismi di sospensione del procedimento amministrativo, nel caso in cui per gli stessi fatti inizi un procedimento penale;
- incentivazione di cooperazione e scambio di informazioni tra gli Stati membri.

3.3. La proposta, presentata tre anni fa dalla Commissione europea, è passata al vaglio del Parlamento europeo e alle obiezioni di vari Stati membri. Il Parlamento lituano ha obiettato che «la base giuridica prescelta (articolo 33, TFUE) per la proposta non autorizza l'Unione ad adottare misure intese a istituire un quadro relativo alle infrazioni della normativa doganale dell'Unione e alle sanzioni per tali infrazioni» ⁽⁶⁾, non essendo conforme al principio di sussidiarietà, in particolare laddove non soddisfa i requisiti del principio di attribuzione, secondo il quale l'Unione interviene unicamente se i trattati prevedono una base giuridica per il suo intervento.

3.4. Il PE ha ora ripreso l'esame della proposta, affidando la redazione del proprio parere all'on. Kaja Kallas, relatore per la commissione IMCO, che ha richiesto l'estensione della base giuridica anche all'articolo 114 del TFUE ⁽⁷⁾, che prevede la consultazione obbligatoria del CESE, come indicato nella lettera di consultazione del CESE da parte del presidente della commissione IMCO del PE.

3.5. Il CESE concorda pienamente con questa scelta, e sottolinea l'importanza di un **omogeneo** sistema doganale, in grado di dare valori e unità, non solo al mercato interno, ma all'intera società europea, ora, più che mai, in cerca di sistemi unitari.

4. Osservazioni generali

4.1. Il Comitato economico e sociale europeo ha sempre sostenuto che una unione doganale efficiente sia un elemento essenziale del processo di integrazione europea, per assicurare una libera circolazione delle merci, nel rispetto delle regole di concorrenza e con la massima tutela dei consumatori e dell'ambiente.

4.2. Il CESE ritiene fondamentale un approccio comune nei confronti della prevenzione, dissuasione e identificazione univoca delle infrazioni e di una gestione uniforme di previsione di sanzioni, ivi compresi sistemi di composizione transattiva, per garantire un'applicazione uniforme e non discriminatoria delle normative europee in tutto il territorio, così come recita l'articolo 3 del TFUE.

4.3. Il CESE sostiene con convinzione una accelerazione del processo evolutivo verso un'effettiva dogana unica europea con una *governance* unitaria con una Agenzia europea delle dogane e l'istituzione di istanze amministrative e giurisdizionali comuni ⁽⁸⁾, con un tribunale europeo delle dogane ⁽⁹⁾, sull'esempio del sistema nordamericano per l'applicazione di un sistema unico per infrazioni e di un sistema sanzionatorio unitario di ultima istanza, integrato dall'attivazione ex ante di sistemi di prevenzione e da sistemi di composizione/transazione miranti al contenimento/eliminazione di contenziosi costosi e penalizzanti il commercio comunitario, soprattutto per le piccole e medie imprese.

⁽⁵⁾ Cfr. Sentenze della Corte di giustizia rese per le cause C-382/92 e C- 91/02.

⁽⁶⁾ Cfr. Seimas della Repubblica Lituana — *Conclusioni della Commissione per gli affari europei*, documento n. ES-14-51, 9.7.2014 n. 100-P-71.

⁽⁷⁾ L'articolo 33 del TFUE costituisce quindi la corretta base giuridica quando si tratta di un quadro di cooperazione tra le autorità doganali. L'articolo 114 del TFUE è la base giuridica utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione concernenti il mercato interno. Le misure di armonizzazione di cui a tale articolo richiedono come presupposto che tra le legislazioni degli Stati membri si registrino divergenze suscettibili di perturbare gli scambi commerciali in seno al mercato interno.

⁽⁸⁾ L'ipotesi è giuridicamente praticabile, sulla base della disciplina di cui all'articolo 257 del TFUE, già applicata per il tribunale della funzione pubblica (i.e. il giudice del lavoro dei dipendenti europei) e in prospettiva da utilizzarsi anche per la creazione di un tribunale europeo dei marchi e brevetti.

⁽⁹⁾ Il modello di riferimento potrebbe essere quello della U.S. Court of International Trade. «The Customs Courts Act of 1980 creates a comprehensive system for judicial review of civil actions arising out of import transactions and federal transactions affecting international trade.»

4.4. Secondo il Comitato, l'uniformità di applicazione della normativa doganale europea deve comprendere anche la fase del contenzioso per gli operatori economici, sia dal punto di vista del mercato interno che internazionale, così come l'approccio ex ante di prevenzione, basato su soluzioni telematiche TIC, univoche rafforzate, per evitare moli di lavoro burocratico di identificazione.

4.4.1. Il Comitato ribadisce l'importanza dell'attuazione «di una politica doganale unica sulla base di procedure uniformi, trasparenti, efficaci, efficienti (...) tale da consentire all'UE di far fronte alla concorrenza mondiale e di tutelare i diritti delle imprese e dei consumatori europei, oltre che la proprietà intellettuale (...)»⁽¹⁰⁾.

4.5. Il CESE è convinto che qualsivoglia sistema europeo di infrazioni, composizione e transazione sanzionatoria, debba essere accompagnato da misure inclusive di tutti gli altri elementi che fanno parte del sistema di applicazione generale delle norme, come la supervisione, il controllo, l'indagine e il monitoraggio.

4.6. Il Comitato ritiene fondamentale dare certezza normativa e applicativa, in modo uniforme, in tutto il territorio dell'Unione, con un regime omogeneo di rilevazione ed imputazione di infrazioni, per categorie certe e ben definite, e di misure sanzionatorie, civili e non penali, proporzionate alla loro gravità, nell'ambito di soglie minime e massime comuni, che impongano una convergenza di indirizzi, prevedendo anche sanzioni diverse da quelle pecuniarie.

4.7. Secondo il CESE, questo primo passo di convergenza dei regimi d'infrazione e sanzione della normativa doganale comune, dovrebbe:

- allineare i termini di prescrizione con i termini di prescrizione per la notifica di un'obbligazione doganale pari a 3 anni, come previsto dal codice doganale;
- garantire che le infrazioni vengano sanzionate in funzione del grado di colpevolezza;
- parametrare le sanzioni pecuniarie in modo proporzionale e in funzione dei dazi evasi e non del valore delle merci.

4.8. Il CESE insiste perché venga garantita la piena interoperatività tra le differenti banche dati in essere nel sistema europeo di sorveglianza del mercato, per aumentare le capacità dissuasive delle infrazioni, sulla base di una strategia comune e con un forte sostegno dei programmi comunitari, in modo da assicurare la condivisione delle informazioni tra le varie autorità, ai vari livelli, in tempo reale, in particolare nei casi di infrazioni e sanzioni di gravi entità, anche per rafforzare la lotta contro il commercio illegittimo e snellire le procedure per quello legittimo.

4.9. Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, il Comitato ritiene che l'inclusione dell'articolo 114 oltre all'articolo 33 nella base giuridica della proposta sia condivisibile, in quanto le misure di cui all'articolo 114 del TFUE sono destinate a migliorare le condizioni di funzionamento del mercato interno e contribuiscono all'eliminazione di distorsioni della concorrenza, come nello spirito della proposta legislativa in oggetto.

4.10. Il CESE chiede, in attesa di una effettiva Unione doganale, il rafforzamento delle azioni dell'UE per la formazione e lo sviluppo di risorse umane qualificate e per il potenziamento delle capacità gestionali del quadro normativo comunitario, anche attraverso interventi delle capacità amministrative e la costituzione di un nucleo di forza doganale comune, che garantisca un'applicazione uniforme dei sistemi sanzionatori, di composizione e di transazione.

4.11. Il Comitato raccomanda che nella relazione che la Commissione dovrebbe presentare con cadenza biennale al PE, al Consiglio e al CESE, non venga inserita solo una valutazione del livello di convergenza attuativa degli Stati membri, ma anche e soprattutto una visione sinottica degli indicatori chiave di prestazione delle sanzioni doganali, della diffusione delle migliori pratiche, dell'efficacia dei relativi servizi, dell'efficacia del quadro normativo comunitario adottato, per valutare le prossime tappe del percorso verso la creazione di **una vera Agenzia europea delle dogane, di un tribunale europeo delle dogane e la formazione di un corpo doganale comune efficace ed efficiente.**

Bruxelles, 21 settembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Cfr. parere CESE (GU C 271 del 19.9.2013, pag. 66).