



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.12.2013
COM(2013) 884 final

2013/0432 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali

{SWD(2013) 513 final}

{SWD(2013) 514 final}

{SWD(2013) 515 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1.1. Contesto generale

Nonostante la normativa doganale sia pienamente armonizzata, la sua applicazione, che garantisce il rispetto delle norme doganali e la legittima imposizione di sanzioni, rientra nell'ambito del diritto nazionale degli Stati membri. Di conseguenza, l'applicazione della normativa doganale segue 28 regimi giuridici diversi e tradizioni amministrative o giuridiche differenti. Gli Stati membri possono pertanto imporre le sanzioni che ritengono appropriate come penalità per le violazioni di taluni obblighi derivanti dalla normativa doganale armonizzata dell'Unione.

Tali sanzioni differiscono in natura e gravità a seconda dello Stato membro competente. In particolare esse sono di diverso tipo (ad esempio, ammende, reclusione, confisca dei beni, interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività industriale o commerciale), a prescindere dalla loro natura, e anche nell'ipotesi in cui il tipo e la natura siano gli stessi, come ad esempio nel caso dell'ammenda, presentano livelli/portate differenti da uno Stato membro all'altro.

Una sintesi della situazione concernente le infrazioni doganali e i sistemi di sanzioni degli Stati membri è stata effettuata da un gruppo di progetto istituito dalla Commissione, su base volontaria, con 24 Stati membri¹ nell'ambito del programma Dogana 2013. Questo gruppo ha analizzato i 24 regimi nazionali applicabili alle infrazioni doganali e le relative sanzioni e ne ha comunicato i risultati alla Commissione. Sono state constatate varie differenze sostanziali, elencate di seguito.

Tabella 1 — Differenze nei sistemi sanzionatori degli Stati membri in materia doganale

Natura delle sanzioni nazionali per le infrazioni doganali	16 dei 24 Stati membri prevedono sanzioni penali e non penali. 8 dei 24 Stati membri prevedono unicamente sanzioni penali.
Soglie finanziarie per distinguere tra infrazioni e sanzioni penali e non penali	Gli Stati membri i cui sistemi contemplano infrazioni e sanzioni penali e non penali prevedono differenti soglie finanziarie per decidere la natura dell'infrazione doganale (se penale o non penale) e la natura della relativa sanzione. I valori di soglia variano pertanto tra 266 EUR e 50 000 EUR.

¹ Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria.

Requisiti degli Stati membri per stabilire la responsabilità dell'operatore economico per l'infrazione doganale	11 dei 24 Stati membri ritengono che un operatore economico sia responsabile di determinate infrazioni doganali ogniquale si configuri una violazione del diritto doganale, a prescindere dalla presenza di intenzione, negligenza o elementi di comportamento negligente o imprudente (infrazioni di responsabilità oggettiva). 13 dei 24 Stati membri non possono sanzionare un operatore economico per un'infrazione doganale in assenza di intenzione, negligenza o elementi di comportamento negligente o imprudente.
Termini: - per avviare una procedura di sanzione doganale - per irrogare una sanzione doganale - per dare esecuzione a una sanzione doganale	Nella grande maggioranza degli Stati membri esistono termini per avviare un procedimento sanzionatorio, irrogare una sanzione doganale e darle esecuzione. Questi termini sono compresi fra 1 e 30 anni. Uno dei 24 Stati membri non si avvale di limiti temporali, ma può avviare la procedura sanzionatoria o irrogare una sanzione in qualsiasi momento.
Responsabilità delle persone giuridiche	L'operatore economico che è una persona giuridica può essere considerato responsabile di un'infrazione doganale in 15 dei 24 Stati membri. In 9 dei 24 Stati membri le persone giuridiche non possono essere considerate responsabili di infrazioni.
Transazione	Per transazione si intende qualsiasi procedura contemplata dal sistema giuridico o amministrativo di uno Stato membro che consente alle autorità di accordarsi con il trasgressore per risolvere un caso di infrazione doganale in alternativa all'avvio o alla conclusione di procedure sanzionatorie nel settore doganale. 15 dei 24 Stati membri prevedono tale procedura per le infrazioni doganali.

(Fonte: relazione del gruppo di progetto sulle sanzioni doganali — allegato 1B della valutazione d'impatto di un atto legislativo che stabilisce un quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali).

Tali differenze nelle infrazioni della normativa doganale e nelle sanzioni comportano implicazioni a più livelli:

- da un punto di vista internazionale, i diversi sistemi sanzionatori esistenti negli Stati membri suscitano preoccupazione in alcuni Stati membri dell'OMC con riguardo al rispetto da parte dell'Unione europea degli obblighi internazionali da essa assunti in questo settore;
- all'interno dell'Unione europea, il fatto che la normativa doganale sia applicata in modi diversi rende più difficile gestire l'unione doganale in modo efficiente in quanto lo stesso comportamento inosservante può essere trattato in modi molto diversi nei singoli Stati membri, come indicato nella precedente tabella;
- per quanto riguarda gli operatori economici, le disparità di trattamento delle infrazioni della normativa doganale dell'Unione incidono sulle condizioni di concorrenza eque che dovrebbero essere intrinseche al mercato interno, avvantaggiando così coloro che violano il diritto di uno Stato membro in cui vige una normativa clemente per le sanzioni doganali. Questa situazione si ripercuote anche sull'accesso alle semplificazioni e agevolazioni doganali o al processo di ottenimento della qualifica di AEO, in quanto il criterio relativo al rispetto della normativa doganale e all'assenza di infrazioni gravi come condizione per ottenere la qualifica di AEO è interpretato in modo diverso dalle legislazioni nazionali.

Per affrontare tali problemi la proposta istituisce un quadro giuridico comune per il trattamento delle infrazioni doganali e delle relative sanzioni, colmando il divario fra regimi giuridici diversi attraverso una piattaforma normativa comune e contribuendo in tal modo a raggiungere la parità di trattamento fra gli operatori economici nell'UE, nonché l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione e l'applicazione della legislazione in materia doganale.

1.2. Contesto giuridico

La normativa doganale relativa agli scambi di merci tra il territorio doganale dell'Unione e i paesi terzi è completamente armonizzata ed è riunita in un codice doganale comunitario (CDC)² dal 1992. Un'approfondita revisione di tale codice è stata effettuata con il regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato o CDA)³, ora rifiuto e abrogato dal regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione⁴, volto ad adeguare la normativa doganale all'ambiente elettronico delle dogane e del commercio, a promuovere ulteriormente

² Il codice doganale comunitario, istituito dal regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, e applicato a partire dal 1° gennaio 1994 (GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:IT:PDF>

³ Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato) (GU L 145 del 4.6.2008, pag. 1): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:145:0001:0064:IT:PDF>

⁴ Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (rifusione) (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 90): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:269:0001:0101:IT:PDF>

l'armonizzazione e l'applicazione uniforme della normativa doganale e a fornire agli operatori economici dell'Unione gli strumenti idonei per sviluppare le loro attività in un contesto commerciale mondiale.

Tale normativa doganale armonizzata deve essere rafforzata mediante norme comuni in materia di applicazione. L'esigenza di muoversi in questa direzione è già stata sottolineata dal Parlamento europeo in due relazioni⁵, una del 2008 e un'altra del 2011, in cui si caldeggiava l'armonizzazione in questo settore.

Tutti questi sforzi sono sostenuti dall'obbligo generale previsto dal trattato⁶ in base al quale gli Stati membri *“adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.”* Tale obbligo comprende l'adozione di sanzioni, senza distinguere tra quelle penali e non penali.

Più specificamente, il codice doganale aggiornato e il codice doganale dell'Unione contemplano per la prima volta una disposizione⁷ sulle sanzioni doganali amministrative.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI D'IMPATTO

2.1. Consultazione delle parti interessate

Sono stati utilizzati quattro strumenti di consultazione, nessuno dei quali consisteva in consultazioni pubbliche (data la natura specifica e tecnica delle infrazioni e delle sanzioni doganali) e, su richiesta delle parti interessate, con trattamento riservato delle risposte.

- Alle amministrazioni doganali degli Stati membri è stato inviato un questionario riguardante i rispettivi sistemi nazionali di infrazioni e sanzioni doganali. Sono state raccolte le risposte di 24 Stati membri, come in precedenza indicato nella presente relazione. Dal raffronto dei dati raccolti sono emerse le notevoli differenze esistenti tra i sistemi sanzionatori applicabili al settore doganale vigenti negli Stati membri.

- Un seminario ad alto livello in materia di conformità e di gestione del rischio di non conformità, con la partecipazione delle amministrazioni doganali di tutti gli Stati membri e dei paesi candidati e dei rappresentanti degli operatori economici, si è tenuto a Copenaghen il 20 e 21 marzo 2012. In quest'ambito la questione dei reati e delle sanzioni nel settore doganale è stata riconosciuta come un elemento del regime di “conformità” e un aspetto che deve essere ulteriormente esplorato.

⁵ Relazione della commissione per il commercio internazionale sull'attuazione della politica commerciale attraverso norme e procedure efficaci in materia di importazione ed esportazione (2007/2256 (INI)). Relatore: Jean-Pierre Audy; relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori sulla modernizzazione delle dogane (2011/2083 (INI)). Relatore: Matteo Salvini.

⁶ Articolo 4, paragrafo 3, del TUE.

⁷ Articolo 21 del CDA, che diventa articolo 42 del CDU.

- Si è svolta una prima consultazione delle parti interessate con l'organo consultivo della DG TAXUD sulle questioni doganali (il gruppo di contatto per gli operatori - *Trade Contact Group* - TCG). Tale gruppo comprende rappresentanti a livello unionale di 45 associazioni commerciali europee, comprese le PMI, che partecipano ad attività doganali. In risposta a questa consultazione, la maggior parte delle associazioni presenti alla riunione ha espresso un accordo globale sulla pertinenza dell'iniziativa della DG TAXUD per le loro attività commerciali.

- Una seconda consultazione delle parti interessate è stata effettuata mediante un altro questionario, inviato alle PMI attraverso la rete "Enterprise Europe Network", riguardante gli effetti esercitati sull'attività commerciale delle imprese di importazione/esportazione dai diversi sistemi di infrazioni e sanzioni in vigore negli Stati membri nel settore della normativa doganale.

2.2. Valutazione d'impatto

La Commissione ha condotto una valutazione d'impatto delle alternative strategiche (disponibile all'indirizzo:...). Sono state esaminate quattro opzioni strategiche: A - scenario di base; B - una modifica della legislazione nell'ambito del quadro giuridico dell'Unione in vigore; C - una misura legislativa sul ravvicinamento dei tipi di infrazioni doganali e di sanzioni non penali e D - due misure legislative distinte finalizzate al ravvicinamento delle infrazioni doganali e delle sanzioni non penali, da un lato, e delle infrazioni doganali e delle sanzioni penali dall'altro.

Dopo aver considerato le alternative possibili, la valutazione d'impatto conclude che è preferibile una misura legislativa che individui gli obblighi doganali per i quali è necessaria una protezione speciale mediante l'istituzione di sanzioni non penali applicabili in caso di violazione (opzione C).

La valutazione d'impatto è stata ripresentata e ha ricevuto il parere favorevole del comitato per la valutazione d'impatto il 14 giugno 2013.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1. Base giuridica

La proposta si basa sull'articolo 33 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

L'articolo 33 del TFUE stabilisce che la cooperazione doganale tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione deve essere rafforzata nel quadro del campo di applicazione dei trattati.

Conformemente al codice, una decisione adottata da uno Stato membro è applicata in tutti gli altri Stati membri e pertanto richiede la consultazione tra le autorità per rafforzare la sua applicazione uniforme.

Analogamente, l'introduzione di determinate agevolazioni e semplificazioni nella normativa doganale dell'Unione e l'accesso degli AEO alle stesse costituisce una forte motivazione per rafforzare ulteriormente la cooperazione tra gli Stati membri. In particolare la valutazione dei criteri richiesti per ottenere la qualifica di AEO, soprattutto il criterio relativo all'assenza di infrazioni gravi o ripetute da parte dell'AEO, rende necessari sistemi sanzionatori comparabili in tutta l'UE al fine di garantire condizioni di concorrenza eque tra gli operatori economici.

Pertanto il ravvicinamento delle infrazioni doganali e delle relative sanzioni non solo presuppone la cooperazione doganale tra gli Stati membri, ma contribuisce anche alla corretta ed uniforme attuazione della legislazione doganale dell'Unione e al relativo controllo.

3.2. Sussidiarietà, proporzionalità e rispetto dei diritti fondamentali

Il ravvicinamento delle infrazioni doganali e delle sanzioni non penali è considerato parte integrante del diritto derivato che l'Unione può adottare al fine di rafforzare la cooperazione tra le autorità doganali degli Stati membri e tra gli Stati membri e la Commissione nel suo ruolo di attuazione della normativa dell'unione doganale, che è un settore di competenza esclusiva dell'Unione. L'azione dell'Unione in questo settore non necessita pertanto di essere valutata rispetto al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea.

Tuttavia, anche prendendo in considerazione la sussidiarietà, sebbene nel caso specifico si tratti di un settore completamente armonizzato (unione doganale) con norme pienamente armonizzate, la cui effettiva attuazione determina l'esistenza stessa dell'unione doganale, solo l'Unione è in grado di conseguire gli obiettivi della presente direttiva, considerando in particolare le notevoli disparità esistenti tra le legislazioni nazionali.

In ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato all'articolo 5, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea, la presente proposta si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo. Il contenuto della presente proposta è in linea con i requisiti sanciti dalla Carta europea dei diritti fondamentali. In particolare, talune disposizioni del capitolo sulle norme procedurali sono state inserite in conformità con il principio del diritto a una buona amministrazione e a un processo equo, ma anche alla luce del principio *ne bis in idem*.

3.3. Scelta degli strumenti

La presente proposta di ravvicinamento delle legislazioni nazionali nel settore della cooperazione doganale nell'Unione assume la forma di una direttiva che gli Stati membri devono recepire nel proprio diritto nazionale.

3.4. Disposizioni specifiche

La proposta affronta il problema delle infrazioni degli obblighi derivanti dal codice doganale dell'Unione. A tal fine essa prevede un elenco comune di infrazioni diverse (responsabilità oggettiva, infrazioni commesse per negligenza e infrazioni commesse intenzionalmente) che violano le norme del codice doganale dell'Unione e pertanto contempla tutte le possibili situazioni che le persone possono incontrare in tale ambito nei loro rapporti con le autorità

doganali. La proposta considera come infrazione non solo la completa esecuzione dei comportamenti in essa elencati, ma anche il tentativo intenzionale di porli in atto.

Parallelamente a tali comportamenti, la presente proposta stabilisce anche una scala comune di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, connesse alle infrazioni e alle circostanze pertinenti che devono essere prese in considerazione dalle autorità competenti degli Stati membri per stabilire il tipo e il livello di sanzioni per le infrazioni doganali; tale scala contribuisce all'adattamento della sanzione alla situazione specifica. La combinazione della scala di sanzioni con le circostanze pertinenti consente di definire diversi livelli di gravità al fine di rispettare il principio della proporzionalità delle sanzioni. La proposta definisce inoltre alcuni casi in cui un comportamento che rientra nelle categorie definite come infrazioni di responsabilità oggettiva nella presente proposta non è considerato tale quando è dovuto a un errore delle autorità doganali competenti.

La proposta fa riferimento alla responsabilità delle persone che svolgono un ruolo rilevante nel commettere un'infrazione doganale intenzionale, stabilendo per le persone responsabili di istigazione, concorso o tentativo un trattamento equivalente a quello delle persone che commettono l'infrazione. Si riferisce inoltre alla responsabilità delle persone giuridiche, in quanto le infrazioni doganali possono risultare anche da comportamenti imputabili a persone giuridiche.

La proposta contempla infine alcune disposizioni procedurali necessarie al fine di evitare sovrapposizioni di sanzioni per gli stessi fatti e le stesse persone. In particolare essa riguarda il termine entro cui le autorità competenti devono avviare il procedimento contro l'autore dell'infrazione, la possibilità di sospendere il procedimento sanzionatorio nei casi in cui sia in corso un procedimento penale in relazione agli stessi fatti e la competenza territoriale, definendo quale Stato membro è considerato competente a trattare il caso qualora l'infrazione interessi più Stati membri.

L'attuazione di tali articoli nella legislazione nazionale degli Stati membri assicurerà un trattamento uniforme degli operatori economici, a prescindere dallo Stato membro in cui essi adempiono alle formalità doganali e svolgono operazioni commerciali. Sarà inoltre garantita la conformità con gli obblighi internazionali derivanti dalla convenzione di Kyoto.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non avrà incidenza sulle risorse umane e sul bilancio dell'Unione europea e pertanto non è accompagnata dalla scheda finanziaria prevista all'articolo 31 del regolamento finanziario (regolamento (CE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002).

La presente proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'Unione.

5. DOCUMENTI ESPLICATIVI

Per la Commissione è importante garantire il corretto recepimento della direttiva nella legislazione nazionale. Per conseguire questo obiettivo, e data la diversa struttura dei sistemi giuridici nazionali, è opportuno che gli Stati membri comunichino l'esatto riferimento delle disposizioni nazionali e il modo in cui è recepita ogni specifica disposizione della direttiva. Ciò non va al di là di quanto è necessario affinché la Commissione possa garantire la realizzazione dell'obiettivo principale della direttiva, ossia un'efficace attuazione della normativa doganale dell'Unione nell'unione doganale e la repressione delle relative violazioni.

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,
visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 33,
vista la proposta della Commissione europea,
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,
considerando quanto segue:

- (1) Le disposizioni nel settore dell'unione doganale sono armonizzate dal diritto dell'Unione. La loro applicazione rientra tuttavia nell'ambito del diritto nazionale degli Stati membri.
- (2) Di conseguenza, le infrazioni doganali e le relative sanzioni seguono 28 regimi giuridici diversi. Ne consegue che una violazione della normativa doganale dell'Unione non è trattata nello stesso modo in tutta l'Unione e le sanzioni che possono essere irrogate in ciascun caso differiscono in natura e severità a seconda dello Stato membro che irroga la sanzione.
- (3) Tale disparità tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri non solo incide sulla gestione ottimale dell'unione doganale, ma impedisce anche la realizzazione di condizioni di concorrenza eque per gli operatori economici nell'unione doganale in quanto si ripercuote sul loro accesso alle semplificazioni e alle agevolazioni doganali.
- (4) Il regolamento (CE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁸ (in seguito denominato "il codice") è stato concepito per un ambiente elettronico multinazionale in cui la comunicazione tra le autorità doganali avviene in tempo reale e una decisione adottata da uno Stato membro è applicata in tutti gli altri Stati membri. Tale quadro giuridico richiede pertanto un'attuazione armonizzata. Il codice contiene inoltre una disposizione che impone agli Stati membri di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.
- (5) Il quadro giuridico per l'applicazione della normativa doganale dell'Unione di cui alla presente direttiva è coerente con la normativa vigente in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione⁹. Le infrazioni doganali che rientrano nell'ambito del quadro istituito dalla presente direttiva comprendono le infrazioni doganali che incidono su tali interessi finanziari, ma che non rientrano nel campo d'applicazione

⁸ Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU L 269 del 10.10.2013, pag. 1).

⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (COM (2012) 363).

della normativa che li tutela mediante il diritto penale, e quelle che non hanno alcuna incidenza sugli interessi finanziari dell'Unione.

- (6) È opportuno stilare un elenco dei comportamenti che devono essere considerati infrazioni della normativa doganale dell'Unione e dare origine a sanzioni. Tali infrazioni doganali devono essere pienamente basate sugli obblighi derivanti dalla normativa doganale con riferimenti diretti al codice. La presente direttiva non determina se è opportuno che gli Stati membri applichino sanzioni amministrative o penali in relazione a tali infrazioni doganali.
- (7) La prima categoria di comportamento deve comprendere le infrazioni doganali basate sulla responsabilità oggettiva, che non prevede alcun elemento di colpa, considerando il carattere oggettivo degli obblighi in questione e il fatto che le persone che sono tenute a rispettarli non possono ignorare la loro esistenza e il loro carattere vincolante.
- (8) La seconda e la terza categoria di comportamento devono comprendere le infrazioni doganali commesse, rispettivamente, per negligenza o intenzionalmente, qualora tale elemento soggettivo debba essere stabilito perché sussista la responsabilità.
- (9) Vanno considerate infrazioni doganali l'istigazione, il favoreggiamento e la complicità a un comportamento considerato un'infrazione doganale commessa intenzionalmente e il tentativo di commettere intenzionalmente determinate infrazioni doganali.
- (10) Per garantire la certezza del diritto è opportuno stabilire che qualsiasi atto o omissione risultante da un errore delle autorità doganali non deve essere considerato un'infrazione doganale.
- (11) Gli Stati membri devono provvedere affinché la responsabilità possa insorgere per le persone giuridiche e per le persone fisiche per la stessa infrazione doganale qualora l'infrazione sia stata commessa per conto di una persona giuridica.
- (12) Al fine di ravvicinare i sistemi nazionali di sanzionamento degli Stati membri occorre stabilire scale di sanzioni che corrispondano alle diverse categorie di infrazioni doganali e alla loro gravità. Allo scopo di imporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, gli Stati membri devono inoltre provvedere affinché le autorità competenti, nel decidere il tipo e il livello di sanzioni da irrogare, prendano in considerazione le specifiche circostanze aggravanti o attenuanti.
- (13) Il termine di prescrizione dei procedimenti concernenti un'infrazione doganale deve essere fissato a quattro anni dal giorno in cui l'infrazione è stata commessa o, in caso di infrazioni continuate o ripetute, dal momento in cui cessa il comportamento che costituisce infrazione. Gli Stati membri devono provvedere affinché il termine di prescrizione sia interrotto da un atto relativo alle indagini o ai procedimenti giudiziari riguardanti l'infrazione doganale. Gli Stati membri possono stabilire i casi in cui tale periodo è sospeso. L'avvio o la continuazione del procedimento devono essere preclusi alla scadenza di un periodo di otto anni, mentre il termine di prescrizione per l'applicazione di una sanzione deve essere di tre anni.
- (14) Occorre prevedere una sospensione dei procedimenti amministrativi relativi a infrazioni doganali qualora siano state avviate azioni penali nei confronti della stessa persona per gli stessi fatti. La prosecuzione del procedimento amministrativo dopo la conclusione del procedimento penale deve essere possibile solo nel pieno rispetto del principio *ne bis in idem*.
- (15) Per evitare i conflitti positivi di giurisdizione occorre stabilire norme per determinare quali degli Stati membri con giurisdizione devono esaminare il caso.

- (16) È opportuno che la presente direttiva preveda la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione per garantire un'azione efficace contro le infrazioni doganali.
- (17) Al fine di agevolare le indagini sulle infrazioni doganali, le autorità competenti devono avere la facoltà di sequestrare temporaneamente qualsiasi tipo di merce o mezzo di trasporto o qualsiasi altro strumento utilizzato per commettere l'infrazione.
- (18) Conformemente alla dichiarazione politica comune del 28 settembre 2011 degli Stati membri e della Commissione sui documenti esplicativi¹⁰, gli Stati membri si sono impegnati ad accompagnare, in casi giustificati, la notifica delle loro misure di recepimento con uno o più documenti che chiariscano il rapporto tra gli elementi costitutivi di una direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento. Per quanto riguarda la presente direttiva, il legislatore ritiene che la trasmissione di tali documenti sia giustificata.
- (19) La presente direttiva mira a fornire un elenco di infrazioni doganali comuni a tutti gli Stati membri e la base di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive che gli Stati membri devono irrogare nel settore dell'unione doganale, che è pienamente armonizzato. Poiché tali obiettivi non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri sulla base delle loro diverse tradizioni giuridiche, ma possono invece, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione, essere realizzati meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può adottare misure conformemente al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

Oggetto e ambito di applicazione

1. La presente direttiva istituisce un quadro relativo alle infrazioni della normativa doganale dell'Unione e prevede sanzioni per tali infrazioni.
2. La presente direttiva si applica alla violazione degli obblighi stabiliti dal regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (in seguito denominato "il codice") e di obblighi identici stabiliti in altre parti della normativa doganale dell'Unione secondo la definizione di cui all'articolo 5, punto 2, del codice.

Articolo 2

Infrazioni e sanzioni doganali

Gli Stati membri stabiliscono norme relative alle sanzioni per le infrazioni doganali di cui agli articoli da 3 a 6.

¹⁰ GU C 369 del 17.12.2011, pag. 14.

Infrazioni doganali con responsabilità oggettiva

Gli Stati membri provvedono affinché i seguenti atti od omissioni costituiscano infrazioni doganali indipendentemente da qualsiasi elemento di colpa:

- (a) mancato rispetto, da parte della persona che presenta una dichiarazione in dogana, una dichiarazione per la custodia temporanea, una dichiarazione sommaria di entrata, una dichiarazione sommaria di uscita, una dichiarazione di riesportazione o una notifica di riesportazione, dell'obbligo di garantire l'accuratezza e la completezza delle informazioni riportate nella dichiarazione, notifica o domanda conformemente all'articolo 15, paragrafo 2, lettera a), del codice;
- (b) mancato rispetto, da parte della persona che presenta una dichiarazione in dogana, una dichiarazione per la custodia temporanea, una dichiarazione sommaria di entrata, una dichiarazione sommaria di uscita, una dichiarazione di riesportazione o una notifica di riesportazione, dell'obbligo di garantire l'autenticità, l'accuratezza e la validità dei documenti di sostegno conformemente all'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), del codice;
- (c) mancato rispetto dell'obbligo di presentare una dichiarazione sommaria di entrata a norma dell'articolo 127 del codice, una notifica dell'arrivo di una nave marittima o di un aeromobile conformemente all'articolo 133 del codice, una dichiarazione di custodia temporanea conformemente all'articolo 145 del codice, una dichiarazione in dogana conformemente all'articolo 158 del codice, una notifica di attività nelle zone franche conformemente all'articolo 244, paragrafo 2, del codice, una dichiarazione pre-partenza conformemente all'articolo 263 del codice, una dichiarazione di riesportazione conformemente all'articolo 270 del codice, una dichiarazione sommaria di uscita conformemente all'articolo 271 del codice o una notifica di riesportazione conformemente all'articolo 274 del codice;
- (d) mancato rispetto, da parte di un operatore economico, dell'obbligo di conservare i documenti e le informazioni relativi all'espletamento delle formalità doganali su qualsiasi supporto accessibile per il periodo di tempo prescritto dalla normativa doganale conformemente all'articolo 51 del codice;
- (e) sottrazione alla vigilanza doganale delle merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione senza l'autorizzazione delle autorità doganali, in contrasto con l'articolo 134, paragrafo 1, primo e secondo comma, del codice;
- (f) sottrazione di merci alla vigilanza doganale, in contrasto con l'articolo 134, paragrafo 1, quarto comma, con l'articolo 158, paragrafo 3, e l'articolo 242 del codice;
- (g) mancato rispetto, da parte di una persona che introduce le merci nel territorio doganale dell'Unione, dell'obbligo di trasportare le merci fino al luogo appropriato conformemente all'articolo 135, paragrafo 1, del codice, o dell'obbligo di informare le autorità doganali qualora gli obblighi non possano essere rispettati conformemente all'articolo 137, paragrafi 1 e 2, del codice;

- (h) mancato rispetto, da parte di una persona che introduce le merci in una zona franca, quando la zona franca è contigua alla frontiera terrestre tra uno Stato membro e un paese terzo, dell'obbligo di introdurre dette merci direttamente in tale zona franca senza attraversamento di un'altra parte del territorio doganale dell'Unione europea, conformemente all'articolo 135, paragrafo 2, del codice;
- (i) mancato rispetto, da parte del dichiarante di una custodia temporanea o di un regime doganale, dell'obbligo di fornire i documenti alle autorità doganali se la normativa dell'Unione lo richiede o se sono necessari per controlli doganali conformemente all'articolo 145, paragrafo 2, e all'articolo 163, paragrafo 2, del codice;
- (j) mancato rispetto, da parte dell'operatore economico responsabile di merci non unionali in custodia temporanea, dell'obbligo di vincolare tali merci a un regime doganale o di riesportarle entro il termine fissato conformemente all'articolo 149 del codice;
- (k) mancato rispetto, da parte del dichiarante di un regime doganale, dell'obbligo di avere in suo possesso e di mettere a disposizione delle autorità doganali, nel momento in cui viene presentata la dichiarazione in dogana o una dichiarazione complementare, i documenti di accompagnamento richiesti per l'applicazione del regime in questione conformemente all'articolo 163, paragrafo 1, e all'articolo 167, paragrafo 1, secondo comma, del codice;
- (l) mancato rispetto, da parte del dichiarante di un regime doganale, in caso di dichiarazione semplificata a norma dell'articolo 166 del codice o di un'iscrizione nelle scritture del dichiarante a norma dell'articolo 182 del codice, dell'obbligo di presentare una dichiarazione complementare presso l'ufficio doganale competente entro un termine specifico conformemente all'articolo 167, paragrafo 1, del codice;
- (m) rimozione o distruzione dei contrassegni d'identificazione apposti dalle autorità doganali sulle merci, sull'imballaggio o sui mezzi di trasporto senza l'autorizzazione preventiva delle autorità doganali conformemente all'articolo 192, paragrafo 2, del codice;
- (n) mancato rispetto, da parte del titolare del regime di perfezionamento attivo, dell'obbligo di appurare un regime doganale entro il termine specificato conformemente all'articolo 257 del codice;
- (o) mancato rispetto, da parte del titolare del regime di perfezionamento passivo, dell'obbligo di esportare le merci difettose entro il termine specificato conformemente all'articolo 262 del codice;
- (p) costruzione di un immobile in una zona franca senza l'approvazione delle autorità doganali conformemente all'articolo 244, paragrafo 1, del codice;
- (q) mancato pagamento dei dazi all'importazione o all'esportazione da parte del debitore entro il termine prescritto conformemente all'articolo 108 del codice.

Articolo 4

Infrazioni doganali commesse per negligenza

Gli Stati membri provvedono affinché i seguenti atti od omissioni costituiscano infrazioni doganali se commessi per negligenza:

- (a) mancato rispetto, da parte dell'operatore economico responsabile di merci non unionali in custodia temporanea, dell'obbligo di vincolare tali merci a un regime doganale o di riesportarle entro il termine fissato conformemente all'articolo 149 del codice;
- (b) mancato rispetto, da parte dell'operatore economico, dell'obbligo di fornire alle autorità doganali tutta l'assistenza necessaria all'espletamento delle formalità o dei controlli doganali conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, del codice;
- (c) mancato rispetto, da parte del destinatario di una decisione relativa all'applicazione della normativa doganale, degli obblighi derivanti da tale decisione conformemente all'articolo 23, paragrafo 1, del codice;
- (d) mancato rispetto, da parte del destinatario di una decisione relativa all'applicazione della normativa doganale, dell'obbligo di informare senza indugio le autorità doganali in merito a eventuali fattori, emersi dopo l'adozione della decisione da parte delle suddette autorità, che incidono sul mantenimento o sul contenuto della stessa conformemente all'articolo 23, paragrafo 2, del codice;
- (e) mancato rispetto, da parte dell'operatore economico, dell'obbligo di presentare alle autorità doganali le merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione conformemente all'articolo 139 del codice;
- (f) mancato rispetto, da parte del titolare del regime di transito unionale, dell'obbligo di presentare le merci intatte all'ufficio doganale di destinazione nel termine prescritto conformemente all'articolo 233, paragrafo 1, lettera a), del codice;
- (g) mancato rispetto, da parte dell'operatore economico, dell'obbligo di presentare in dogana le merci introdotte in una zona franca conformemente all'articolo 245 del codice;
- (h) mancato rispetto, da parte dell'operatore economico, dell'obbligo di presentare in dogana le merci che devono uscire dal territorio doganale dell'Unione conformemente all'articolo 267, paragrafo 2, del codice;
- (i) scarico o trasbordo di merci dal mezzo di trasporto sul quale si trovano senza l'autorizzazione delle autorità doganali o in luoghi non designati o autorizzati dalle medesime, conformemente all'articolo 140 del codice;
- (j) magazzinaggio delle merci in strutture di deposito per la custodia temporanea o in depositi doganali senza l'autorizzazione concessa dalle autorità doganali conformemente agli articoli 147 e 148;
- (k) mancato rispetto, da parte del titolare dell'autorizzazione o del titolare del regime, degli obblighi risultanti dal magazzinaggio delle merci che si trovano in regime di deposito doganale conformemente all'articolo 242, paragrafo 1, lettere a) e b), del codice.

Articolo 5

Infrazioni doganali commesse intenzionalmente

Gli Stati membri provvedono affinché i seguenti atti od omissioni costituiscano infrazioni doganali se commessi intenzionalmente:

- (a) fornitura alle autorità doganali di informazioni o documentazione false a seguito di una richiesta di tali autorità a norma degli articoli 15 o 163 del codice;
- (b) ricorso, da parte di un operatore economico, a false dichiarazioni o a qualsiasi altro mezzo irregolare al fine di ottenere un'autorizzazione dalle autorità doganali:
 - i) per diventare un operatore economico autorizzato conformemente all'articolo 38 del codice,
 - ii) per utilizzare una dichiarazione semplificata conformemente all'articolo 166 del codice,
 - iii) per avvalersi di altre semplificazioni doganali conformemente agli articoli 177, 179, 182 e 185 del codice,
 - iv) per vincolare le merci a regimi speciali conformemente all'articolo 211 del codice;
- (c) introduzione delle merci nel territorio doganale dell'Unione o uscita delle merci dallo stesso senza che siano state presentate alle autorità doganali conformemente agli articoli 139 e 245 o all'articolo 267, paragrafo 2, del codice;
- (d) mancato rispetto, da parte del destinatario di una decisione relativa all'applicazione della normativa doganale, degli obblighi derivanti da tale decisione conformemente all'articolo 23, paragrafo 1, del codice;
- (e) mancato rispetto, da parte del destinatario di una decisione relativa all'applicazione della normativa doganale, dell'obbligo di informare senza indugio le autorità doganali in merito a eventuali fattori, emersi dopo l'adozione della decisione da parte delle suddette autorità, che incidono sul mantenimento o sul contenuto della stessa conformemente all'articolo 23, paragrafo 2, del codice;
- (f) trasformazione di merci in deposito doganale senza l'autorizzazione concessa dalle autorità doganali conformemente all'articolo 241 del codice;
- (g) acquisto o detenzione di merci oggetto di una delle infrazioni doganali di cui all'articolo 4, lettera f), e alla lettera c) del presente articolo.

Articolo 6

Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie al fine di garantire che l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso a un atto o un'omissione di cui all'articolo 5 costituiscano un'infrazione doganale.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie al fine di garantire che il tentativo di commettere un atto o un'omissione di cui all'articolo 5, lettere b) o c), costituisca un'infrazione doganale.

Articolo 7

Errore delle autorità doganali

Gli atti o le omissioni di cui agli articoli da 3 a 6 non costituiscono infrazioni doganali se si verificano a seguito di un errore delle autorità doganali.

Articolo 8

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche siano dichiarate responsabili delle infrazioni doganali commesse per loro conto da chiunque agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica e che eserciti un potere direttivo al suo interno del seguente tipo:
 - (a) potere di rappresentanza della persona giuridica;
 - (b) potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica;
 - (c) potere di esercitare il controllo in seno alla persona giuridica.
2. Gli Stati membri provvedono inoltre affinché le persone giuridiche siano dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di una persona di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione di un'infrazione doganale per conto di tale persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.
3. La responsabilità di una persona giuridica ai sensi dei paragrafi 1 e 2 lascia impregiudicata la responsabilità delle persone fisiche che hanno commesso l'infrazione doganale.

Articolo 9

Sanzioni applicabili alle infrazioni doganali di cui all'articolo 3

Gli Stati membri provvedono affinché sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive siano applicate alle infrazioni doganali di cui all'articolo 3 entro i seguenti limiti:

- (a) quando l'infrazione riguarda merci specifiche, una pena pecuniaria di importo compreso fra l'1% e il 5% del valore delle merci;
- (b) quando l'infrazione non riguarda merci specifiche, una pena pecuniaria di importo compreso fra 150 e 7 500 EUR.

Articolo 10

Sanzioni applicabili alle infrazioni doganali di cui all'articolo 4

Gli Stati membri provvedono affinché sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive siano applicate alle infrazioni doganali di cui all'articolo 4 entro i seguenti limiti:

- (a) quando l'infrazione riguarda merci specifiche, una pena pecuniaria di un importo massimo pari al 15% del valore delle merci;
- (b) quando l'infrazione non riguarda merci specifiche, una pena pecuniaria di un importo massimo di 22 500 EUR.

Articolo 11

Sanzioni applicabili alle infrazioni doganali di cui agli articoli 5 e 6

Gli Stati membri provvedono affinché sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive siano applicate alle infrazioni doganali di cui agli articoli 5 e 6 entro i seguenti limiti:

- (a) quando l'infrazione riguarda merci specifiche, una pena pecuniaria di un importo massimo pari al 30% del valore delle merci;
- (b) quando l'infrazione non riguarda merci specifiche, una pena pecuniaria di un importo massimo di 45 000 EUR.

Articolo 12

Applicazione effettiva delle sanzioni ed esercizio dei poteri sanzionatori da parte delle autorità competenti

Gli Stati membri provvedono affinché, nello stabilire il tipo e il livello di sanzioni per le infrazioni doganali di cui agli articoli da 3 a 6, le autorità competenti tengano conto di tutte le circostanze pertinenti, tra cui, se del caso:

- (a) la gravità e la durata dell'infrazione;
- (b) il fatto che la persona responsabile dell'infrazione sia un operatore economico autorizzato;
- (c) l'importo del dazio all'importazione o all'esportazione evaso;
- (d) il fatto che le merci in questione siano oggetto dei divieti o delle restrizioni di cui all'articolo 134, paragrafo 1, seconda frase, del codice e all'articolo 267, paragrafo 3, lettera e), del codice o che rappresentino un rischio per la sicurezza pubblica;
- (e) il livello di collaborazione della persona responsabile dell'infrazione con le autorità competenti;
- (f) precedenti infrazioni commesse dalla persona responsabile dell'infrazione.

Articolo 13

Prescrizione

1. Gli Stati membri provvedono affinché il termine di prescrizione del procedimento riguardante un'infrazione doganale di cui agli articoli da 3 a 6 sia di quattro anni e inizi a decorrere dal giorno in cui l'infrazione è stata commessa.
2. Gli Stati membri provvedono affinché, in caso di infrazioni doganali continuate o ripetute, il termine di prescrizione inizi a decorrere dal giorno in cui cessano l'atto o l'omissione che costituiscono l'infrazione doganale.
3. Gli Stati membri provvedono affinché il termine di prescrizione sia interrotto per effetto di qualsiasi atto dell'autorità competente, notificato alla persona interessata, relativo a un'indagine o a un procedimento giudiziario riguardante la stessa infrazione. Il termine di prescrizione inizia a decorrere dal giorno dell'interruzione.
4. Gli Stati membri provvedono affinché sia preclusa la possibilità di avviare o proseguire un procedimento riguardante un'infrazione doganale di cui agli articoli da 3 a 6 una volta scaduto un periodo di otto anni a decorrere dal giorno di cui al paragrafo 1 o 2.
5. Gli Stati membri provvedono affinché il termine di prescrizione per l'esecuzione della decisione sanzionatoria sia di tre anni. Tale termine inizia a decorrere dal giorno in cui la decisione diventa definitiva.
6. Gli Stati membri stabiliscono i casi in cui i termini di prescrizione di cui ai paragrafi 1, 4 e 5 sono sospesi.

Articolo 14

Sospensione del procedimento

1. Gli Stati membri provvedono affinché il procedimento amministrativo riguardante un'infrazione doganale di cui agli articoli da 3 a 6 sia sospeso qualora sia stata avviata un'azione penale nei confronti della stessa persona per gli stessi fatti.
2. Gli Stati membri provvedono affinché si ponga termine al procedimento amministrativo sospeso riguardante un'infrazione doganale di cui agli articoli da 3 a 6 qualora l'azione penale di cui al paragrafo 1 sia stata definitivamente conclusa. Negli altri casi il procedimento amministrativo sospeso riguardante un'infrazione doganale di cui agli articoli da 3 a 6 può essere riassunto.

Articolo 15

Giurisdizione

1. Gli Stati membri provvedono a esercitare giurisdizione sulle infrazioni doganali di cui agli articoli da 3 a 6 secondo uno dei seguenti criteri:
 - (a) l'infrazione è stata commessa in tutto o in parte sul territorio di tale Stato membro;
 - (b) la persona che ha commesso l'infrazione è un cittadino di tale Stato membro;
 - (c) le merci interessate dall'infrazione si trovano sul territorio di tale Stato membro.

2. Gli Stati membri provvedono affinché, qualora più di uno Stato membro rivendichi giurisdizione per la stessa infrazione doganale, lo Stato membro in cui è pendente l'azione penale nei confronti della stessa persona per gli stessi fatti eserciti la giurisdizione. Qualora la giurisdizione non possa essere determinata a norma del paragrafo 1, gli Stati membri provvedono affinché eserciti giurisdizione lo Stato membro la cui autorità competente avvia per prima il procedimento relativo all'infrazione doganale nei confronti della stessa persona per gli stessi fatti.

Articolo 16

Cooperazione tra Stati membri

Gli Stati membri cooperano e scambiano tutte le informazioni necessarie per il procedimento riguardante un atto o un'omissione che costituisce un'infrazione doganale di cui agli articoli da 3 a 6, in particolare qualora più Stati membri abbiano avviato procedimenti nei confronti della stessa persona per gli stessi fatti.

Articolo 17

Sequestro

Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti abbiano la possibilità di sequestrare temporaneamente merci, mezzi di trasporto e qualsiasi altro strumento utilizzato per commettere le infrazioni doganali di cui agli articoli da 3 a 6.

Articolo 18

Relazione della Commissione e riesame

Entro il [1° maggio 2019] la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva in cui valuta in quale misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva.

Articolo 19

Recepimento

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il [1° maggio 2017]. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.
2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 20

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 21

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo Per il Consiglio
Il presidente Il presidente