

Bruxelles, 13.12.2013
SWD(2013) 513 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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 }
{ SWD(2013) 514 final }
{ SWD(2013) 515 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

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

1. IL PROBLEMA

La normativa doganale relativa agli scambi di merci tra il territorio doganale dell'Unione e i paesi terzi è completamente armonizzata e dal 1992 è riunita nel codice doganale comunitario (CDC). 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), ora rifuso nel codice doganale dell'Unione (CDU) volto ad adeguare la normativa doganale all'ambiente elettronico delle dogane e del commercio, a promuovere ulteriormente 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.

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. L'applicazione della normativa doganale è pertanto disciplinata da 27 regimi giuridici diversi e da tradizioni amministrative o giuridiche differenti. Ne consegue che le infrazioni ad alcuni obblighi derivanti dalla normativa doganale UE armonizzata sono puniti con sanzioni che differiscono per natura e severità in funzione degli Stati membri competenti.

L'efficace gestione dell'unione doganale, il conseguimento di condizioni eque per gli operatori economici che operano nel mercato interno e l'appropriata attuazione di alcune politiche dell'Unione (ambiente, agricoltura, ecc.) dipendono in larga misura dall'applicazione omogenea della normativa doganale da parte degli Stati membri. Attualmente quest'attuazione è affidata a una struttura complessa composta di 27 diversi ordinamenti giuridici e differenti tradizioni amministrative o giuridiche.

In passato questa situazione ha creato alcuni problemi a livello internazionale legati al rispetto da parte dell'Unione delle norme dell'OMC per quanto riguarda l'applicazione uniforme della normativa doganale.

È inoltre importante ai fini della parità di trattamento degli operatori economici che l'attuazione e l'applicazione della normativa doganale siano comuni. Ciò ha un impatto pratico sull'accesso alle semplificazioni doganali tramite la qualifica di operatore economico autorizzato (AEO) e alle semplificazioni equivalenti, che dipendono fortemente dal profilo di conformità dell'operatore economico. Se questo profilo è differente solo a motivo della normativa doganale nazionale, la parità di accesso a tali semplificazioni può essere compromessa.

2. PARTI INTERESSATE

Gli operatori economici dell'Unione che trattano con le dogane nella loro attività quotidiana sono i principali interessati dall'esistenza di 27 diversi sistemi di applicazione della normativa doganale dell'Unione. Essi devono far fronte alla mancanza di certezza giuridica derivante dalle differenze esistenti tra i sistemi giuridici degli Stati membri per quanto concerne il trattamento delle infrazioni della normativa doganale dell'Unione.

Le amministrazioni doganali degli Stati membri potrebbero non essere in grado di "agire come un unico organismo" a causa dell'assenza di un approccio unionale in materia di infrazioni doganali e relative sanzioni. Tale differenza può creare una mancanza di fiducia fra tali amministrazioni doganali.

3. SUSSIDIARIETÀ

Per quanto riguarda la competenza esclusiva dell'Unione, il principio di sussidiarietà non si applica in conformità all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE.

Un eventuale intervento legislativo proposto in materia penale, in base ai risultati della valutazione d'impatto, rientrerà nel campo di applicazione dell'articolo 83, paragrafo 2, del TFUE. Poiché tale articolo riguarda una competenza concorrente (a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera j), del TFUE), occorre rivolgere particolare attenzione al principio di sussidiarietà, in base al quale l'Unione deve legiferare solo quando la portata o gli effetti della misura proposta possono essere conseguiti più efficacemente a livello dell'Unione. . Poiché l'obiettivo dell'azione proposta è il ravvicinamento della legislazione relativa alle sanzioni doganali in tutti gli Stati membri, solo l'Unione è in grado di elaborarlo attraverso una normativa vincolante. Inoltre nel caso specifico si tratta di un settore completamente armonizzato (unione doganale) con norme pienamente armonizzate, la cui effettiva attuazione determina l'esistenza stessa dell'unione doganale.

4. OBIETTIVI

L'**obiettivo generale** della presente iniziativa è assicurare l'efficace attuazione della normativa e la repressione delle relative infrazioni nell'unione doganale dell'Unione. In particolare, l'iniziativa persegue i seguenti **obiettivi specifici**:

- (1) assicurare un maggiore rispetto degli obblighi internazionali dell'Unione;
- (2) prevedere un quadro dell'Unione per garantire un'applicazione uniforme della normativa doganale con riguardo a infrazioni e sanzioni;
- (3) rafforzare le condizioni di parità per gli operatori economici nell'unione doganale.

Gli obiettivi specifici elencati ai punti 2 e 3 richiedono il conseguimento dei seguenti **obiettivi operativi**:

- garantire l'uniformità degli elementi che determinano una sanzione in tutta l'unione doganale (assicurare che allo stesso tipo di comportamento che costituisce una violazione di una o più norme doganali corrisponda lo stesso tipo di infrazione);
- mettere a punto una scala comune di sanzioni per tipo di infrazione in tutti gli Stati membri dell'UE;

- ridurre i costi e gli ostacoli connessi all'esistenza di diversi regimi di infrazioni e sanzioni doganali per le imprese che espletano formalità doganali in altri Stati membri.

5. OPZIONI STRATEGICHE

Opzione A — Scenario di base (status quo)

Nella situazione attuale la normativa doganale dell'Unione è completamente armonizzata. Tuttavia ciascuno Stato membro possiede il proprio regime sanzionatorio applicabile all'unione doganale. Gli Stati membri continueranno ad assicurare il rispetto degli obblighi doganali mediante norme nazionali e gli orientamenti AEO forniranno alcuni orientamenti sull'interpretazione dei criteri che consentono l'accesso alla qualifica di AEO, ma senza alcun effetto vincolante.

Opzione B — Introdurre una misura legislativa nell'ambito del quadro giuridico dell'UE in vigore

In tale opzione la Commissione proporrebbe di modificare la vigente normativa doganale dell'Unione:

- elencando i tipi di sanzione amministrativa (non penale),
- definendo in modo più ampio il criterio di "comprovata osservanza degli obblighi doganali" cui devono adempiere le persone che chiedono di beneficiare della qualifica di AEO e/o di varie semplificazioni doganali.

Opzione C — Adottare una misura legislativa per il ravvicinamento dei tipi di infrazioni doganali e di sanzioni non penali

Tale misura legislativa stabilirebbe una nomenclatura comune di infrazioni doganali non penali basata sugli obblighi derivanti dalla normativa dell'unione doganale e un elenco di sanzioni comprese in una scala comune per ciascuna infrazione.

Opzione D — Adottare due misure legislative distinte volte a ravvicinare le infrazioni doganali e le relative sanzioni penali e non penali

Questa opzione consentirebbe di andare oltre l'opzione C in quanto comprenderebbe sia la misura legislativa di cui all'opzione C, sia un'altra misura legislativa per il ravvicinamento dei reati e delle sanzioni doganali in materia penale, ampliando in tal modo la portata dell'azione. Comprenderebbe pertanto tutte le infrazioni doganali possibili e renderebbe possibile un ravvicinamento delle sanzioni penali e non penali.

Opzione scartata — Scenario di normativa non vincolante (*soft law*): elaborare orientamenti sull'interpretazione del concetto di osservanza degli obblighi doganali.

Gli orientamenti relativi agli AEO sono stati pubblicati nell'aprile 2012 e fanno parte delle misure di attuazione dell'attuale normativa doganale. Essi sono di conseguenza entrati a far parte dello scenario di base e per questo motivo tale opzione è stata definitivamente scartata.

6. VALUTAZIONE DI IMPATTO

6.1. Opzione A – Scenario di base

Gli Stati membri manterrebbero il proprio regime di sanzioni delle infrazioni doganali. Le differenze nell'applicazione della normativa doganale in tutto il territorio doganale dell'Unione non sarebbero ridotte e il rischio di limitare la parità

di trattamento per gli operatori economici, a prescindere dallo Stato membro in cui sono stabiliti, continuerebbero ad essere una realtà.

6.2. Opzione B — Introdurre una modifica della normativa esistente nell’ambito del quadro giuridico dell’UE in vigore

Le differenze tra i regimi sanzionatori degli Stati membri nel settore doganale sarebbero attenuate in quanto le sanzioni non penali applicate alle infrazioni doganali sarebbero le stesse in tutta l’Unione. Analogamente, le limitazioni della parità di trattamento degli operatori economici nell’accedere alle semplificazioni doganali sarebbero molto più attenuate in quanto la qualifica di “infrazioni gravi e ripetute della normativa doganale” e di “infrazioni di importanza trascurabile”, in quanto elementi che servono a verificare la “comprovata osservanza degli obblighi doganali”, non sarebbe più lasciata alla valutazione degli Stati membri, ma sarebbe definita a livello dell’Unione. La decisione sui tipi di comportamento da considerare infrazioni della normativa doganale e da punire con sanzioni doganali non penali resterebbe tuttavia di competenza degli Stati membri; sarebbe così mantenuta la differenza di trattamento degli operatori economici in funzione dello Stato membro competente, il che significa che questa opzione non risolverebbe tutti i problemi individuati (obblighi internazionali, attuazione di altre politiche, ecc.).

6.3. Opzione C — Adottare una misura legislativa per il ravvicinamento dei tipi di infrazioni e sanzioni doganali non penali

Questa opzione garantirebbe una normativa comune e semplificata (nella misura in cui i principali obblighi e l’elenco delle infrazioni saranno comuni, così come il tipo e la scala delle sanzioni doganali), un’attuazione più agevole da parte degli Stati membri e una migliore applicazione della normativa doganale. La “proporzionalità” della sanzione ne risulterebbe chiarita in quanto una serie di infrazioni sarebbe oggetto di sanzioni non penali.

Come diretta conseguenza di quanto sopra (rilevamento delle infrazioni) sarà migliorata la tempestiva riscossione delle entrate (risorse proprie), anche grazie all’aumento dei tassi di conformità delle dichiarazioni: il rischio di lacune create da norme nazionali divergenti sarà infatti limitato.

Il rispetto degli obblighi dell’Unione nel quadro dell’OMC sarebbe potenziato dall’esistenza di uno strumento giuridico volto a istituire una gamma comune di sanzioni per le violazioni delle norme doganali dell’UE.

La parità di trattamento degli operatori economici per quanto riguarda l’accesso alla qualifica di AEO e alle semplificazioni doganali sarebbe assicurata in quanto vi sarebbero meno differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda il trattamento delle infrazioni gravi. In questo modo l’interpretazione del criterio del “rispetto della normativa doganale” sarà più uniforme.

6.4. Opzione D — Adottare due misure legislative distinte volte a ravvicinare le infrazioni e le sanzioni non penali, da un lato, e i reati e le sanzioni penali dall’altro

Questa opzione si basa parzialmente su quella precedente, mantenendo tutti i benefici già elencati per l’opzione C a cui va aggiunto il vantaggio di un intervento dell’UE in due settori sanzionatori: quello non penale e quello penale.

Tuttavia, se l’intervento dell’Unione risulta necessario, occorre che il suo legislatore decida se servano sanzioni penali o siano sufficienti sanzioni amministrative comuni.

La base giuridica per la misura legislativa in materia penale (articolo 83, paragrafo 2, del TFUE) si basa sul concetto del diritto penale come strumento di ultima ratio. Le proposte di diritto penale basate su questo articolo riguardano solitamente settori in cui esistono già regimi sanzionatori non penali dell'Unione. Allo stadio attuale, in questo caso specifico non sono ancora state fissate sanzioni a livello dell'UE. Non esistono pertanto prove sufficienti per concludere che il diritto penale è necessario. Inoltre, la recente proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale¹ copre parzialmente alcune delle infrazioni doganali che hanno ripercussioni sulla riscossione delle risorse proprie. Di conseguenza, per valutare se è necessario un intervento legislativo per le infrazioni doganali che rientrano nel diritto penale sarà opportuno attendere che sia in atto la misura legislativa in materia non penale e che sia applicabile la direttiva sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

7. VALUTAZIONE COMPARATIVA DELLE OPZIONI

La tabella seguente è stata elaborata per dimostrare l'efficacia di ciascuna opzione, contribuendo in tal modo all'analisi di quella migliore.

Opzioni	Impatto economico	Impatto ambientale	Costi amministrativi supplementari per gli Stati membri	Coerenza delle politiche	Diritti fondamentali	Valutazione globale
A	0	0	0	0	0	0
B	+	+	++	0	0	+
C	+++	++	++	+++	++	+++
D	++	++	+	+	++	++

Impatto rispetto allo scenario di base (0 è il valore di riferimento): 0, nessun cambiamento previsto rispetto allo scenario di base; da + a +++, effetto positivo previsto la cui intensità è indicata dal numero di segni più.

8. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

- Gli Stati membri

forniranno alla Commissione risposte in merito agli stessi casi presentati nell'ambito del gruppo di progetto sulle sanzioni doganali al fine di valutare l'efficacia dell'iniziativa. Gli Stati membri trasmetteranno inoltre informazioni sul modo in cui valutano la comprovata osservanza degli operatori economici quando concedono l'accesso alle semplificazioni doganali e alla qualifica di AEO e altri dati generali, come ad esempio il numero di dichiarazioni presentate, il numero delle sanzioni irrogate e il loro importo medio.

- Gli operatori economici

risponderanno a un questionario che conterrà le stesse domande del secondo questionario utilizzato per elaborare la presente relazione e alcune domande supplementari per valutare se e in che modo questa iniziativa ha avuto un impatto sul miglioramento della competitività.

¹ COM (2012)363/3.