



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
UFFICIO COORDINAMENTO POLITICHE UE  
*Servizio II – Segreteria CIAE II*

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DPE 0000665 P-4.22.1  
del 27/01/2014



8824215

Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

e p.c.

Ministero Economia e Finanze  
Nucleo di valutazione Finanze

Ministero Affari Esteri  
Nucleo di valutazione

Rappresentanza Permanente d'Italia  
presso l'Unione Europea

**OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali. COM (2013) 884.**

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Capo dell'Ufficio  
Coordinamento Politiche UE  
Cons. Fiorenza Barazzoni



Ministero dell'Economia e delle Finanze

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO - FINANZE

Roma 23 GEN. 2014

Prot. 3-691 /UCL

**URGENTISSIMO**

Al Dipartimento per le Politiche Europee  
Ufficio Coordinamento Politiche UE  
Servizio II - Segreteria CIAE

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0000616 A-4.22.4

del 23/01/2014



8814677

, p.c., All'Ufficio di Gabinetto

All'Ufficio Legislativo Economia

Al Ministero Affari Esteri  
Nucleo di valutazione

Loro Sedi

Oggetto: Richiesta di relazione.

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle normative sanzioni doganali.

- Codice del Consiglio: 17949/13
- Codice della proposta: COM(2013) 884
- Codice interistituzionale: 2013/0432 (COD)
- Riferimento DPE: CWP\_OLD 33

Con riferimento alla questione di cui all'oggetto, si trasmette, in qualità di Amministrazione con competenza prevalente, anche in formato elettronico editabile, la relazione prevista dall'art. 6, comma 4, della Legge n. 234 del 2012.

per IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO

**Relazione**  
**ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

**Oggetto dell'atto:**

**Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali.**

- **Codice della proposta:** COM (2013)884
- **Codice interistituzionale:** 2013/0432(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

*Con la proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio la Commissione Europea ha presentato la bozza del nuovo quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali.*

*Preliminarmente si evidenzia che, nella comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato economico e Sociale europeo del 21.12.2012 "Sullo stato dell'Unione doganale", doc.n. COM (2012) 791 final, la Commissione Europea aveva indicato, tra le attività prioritarie da porre in essere nel corso del 2013, la predisposizione di una proposta intesa ad affrontare gli approcci diversi tra gli Stati membri dell'Unione Europea in caso di violazione della legislazione doganale dell'Unione Europea ed in materia di applicazione delle sanzioni.*

*La proposta di Direttiva, in ottemperanza all'impegno assunto dall'Esecutivo dell'Unione Europea, è volta, quindi, ad istituire un quadro giuridico comune per il trattamento delle infrazioni doganali e delle relative sanzioni colmando il divario attualmente esistente tra i differenti regimi giuridici degli Stati membri in modo da creare una base normativa comune.*

**A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

**1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

*Per quanto concerne la base giuridica su cui si fonda la proposta di Direttiva, l'articolo 33 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (T.F.U.E.) prevede che il Parlamento Europeo ed il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano misure per rafforzare*

la cooperazione doganale tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione.

La proposta in esame fa seguito, poi, all'adozione del Reg. (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio n.952/2013 del 9 ottobre 2013, istitutivo del Codice Doganale dell'Unione. In particolare l'articolo 42, paragrafo 1, del citato Reg. (UE) n.952/2013, stabilisce che ciascuno Stato membro deve prevedere sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa doganale. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Il successivo paragrafo 2, impone, poi, l'obbligo agli Stati membri di notificare alla Commissione Europea, entro 180 giorni dalla data di applicazione del citato Reg.(UE) n.952/2013 (1 giugno 2016), le disposizioni nazionali vigenti in materia di sanzioni doganali, nonché ogni eventuale intervenuta modifica delle disposizioni stesse.

## **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

La proposta di Direttiva in esame rispetta il principio di sussidiarietà in quanto il riavvicinamento delle disposizioni in materia di infrazioni doganali e delle sanzioni non penali è 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- come previsto dal richiamato articolo 33 del T.F.U.E. - che è un settore di competenza esclusiva dell'Unione Europea. Inoltre, considerate le notevoli disparità esistenti tra le disposizioni normative nazionali in materia sanzionatoria, solo l'Unione Europea è in grado di conseguire l'obiettivo di riavvicinamento delle legislazioni cui si prefigge la presente proposta.

## **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

La proposta di Direttiva si attiene al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione Europea, in quanto indica unicamente quanto è necessario per conseguire gli obiettivi del Trattato, demandando agli Stati membri l'adozione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla Direttiva.

# **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

## **1. Valutazione del progetto e urgenza**

La valutazione delle finalità generali del progetto di Direttiva in questione è moderatamente positiva in quanto conforme all'interesse nazionale più volte manifestato, peraltro, in passato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in sede comunitaria, nei tavoli tecnici che hanno preceduto l'elaborazione del testo trasmesso.

Ciò in quanto uno stesso comportamento inosservante di una disposizione comune a tutte le amministrazioni doganali viene sanzionato in modo molto diverso nei singoli Stati membri, determinando, di conseguenza, una disparità di trattamento tra gli operatori economici e, quindi, l'alterazione delle regole della concorrenza e la distorsione di traffici verso quegli Stati membri i cui ordinamenti prevedono sanzioni più clementi per le infrazioni doganali.

La necessità di giungere alla definizione di un quadro giuridico comune in materia è, tanto più necessaria, laddove si consideri che la recente adozione del Reg. (UE) n.952/2013 del 9 ottobre 2013, recante Codice doganale dell'unione – la cui definitiva applicazione è prevista per il 1° giugno 2016 - ha comportato l'adeguamento della normativa doganale all'ambiente telematico

delle dogane e del commercio e l'ulteriore armonizzazione, all'interno dell'Unione Europea, della normativa doganale, fornendo agli operatori strumenti più idonei per sviluppare le loro attività in un contesto economico mondiale.

Tale processo di armonizzazione della normativa doganale deve, quindi, essere rafforzata mediante disposizioni che istituiscano una base giuridica comune tra tutti gli Stati membri per quanto concerne le sanzioni da applicare in caso inosservanza della normativa doganale stessa.

## **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

Il progetto è conforme all'interesse nazionale in quanto tende ad istituire un quadro giuridico comune per il trattamento delle infrazioni doganali e delle relative sanzioni, ed a colmare il divario attualmente esistente tra i differenti regimi giuridici degli Stati membri. Tale divario rappresenta un potenziale volano per pericolose distorsioni di traffici commerciali, che penalizzano Paesi, come l'Italia, che prevedono un più attento sistema sanzionatorio, a vantaggio di quegli Stati membri che prevedono, nel loro ordinamento, sanzioni meno afflittive e dissuasive.

## **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

Si ritiene opportuno evidenziare che il dichiarato e condivisibile obiettivo di armonizzare a livello comunitario gli istituti sanzionatori in ambito doganale può essere raggiunto solo se affiancato da un analogo sforzo di armonizzazione del livello comune dei controlli doganali.

La mancata rimozione/riduzione dei differenziali rilevati nella qualità dei controlli - che ad oggi permangono evidenti tra taluni Stati membri (le statistiche su valori medi dichiarati all'importazione per merci identiche nei diversi Stati membri sono oltremodo eloquenti) - rischia di rendere addirittura dannoso il processo di riallineamento degli istituti sanzionatori, che determinerebbe (se il trend negoziale portasse verso una generale riduzione delle sanzioni applicate) una minore deterrenza laddove i controlli doganali sono di elevato standard (come in Italia, ad esempio), nonché un'immatura e blanda dissuasività laddove i controlli continueranno a non essere adeguati.

Inoltre, i principi che la direttiva intenderebbe introdurre risulterebbero di problematica attuazione atteso l'elevatissimo numero delle fattispecie illecite previste (l'art. 3 prevede n. 17 condotte illecite, l'art. 4 ne prevede n. 11, e l'art. 5 n. 7) senza che, peraltro, siano previste sanzioni diverse da quelle pecuniarie, quali potrebbero essere le misure di confisca o di sospensione/revoca di autorizzazioni amministrative.

Verrà posta riserva di base sull'art. 3 in merito alla responsabilità oggettiva, in attesa di maggiori approfondimenti richiesti in ambito comunitario e alle valutazioni interne in atto.

Il richiamato art.42, paragrafo 1, del Reg. (UE) n.952/2013 (Codice Doganale dell'Unione), stabilisce che ciascuno Stato membro deve prevedere sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa doganale, esso non rimanda quindi all'adozione di specifiche disposizioni di applicazione come invece previsto in altri articoli del Codice. Pertanto l'adozione di una direttiva sulle sanzioni sarebbe l'unico strumento comunitario uniformante.

All'art. 7, che prevede che 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, si ritiene che vada

uniformato ai dettami dell'art. 220, comma 2b del reg. (CE) 2913/92 e all'attuale art. 119, comma 1a del reg. 952/2013 che escludono la responsabilità dell'operatore economico solo se l'errore non era facilmente rilevabile dall'operatore stesso.

In merito agli artt.9-10-11 si ritiene che la sanzione debba essere distinta se c'è o non c'è un tributo evaso. Infatti lì dove vi fosse evasione di un tributo, per rendere più dissuasiva l'evasione dei dazi, andrebbe più opportunamente applicata idonea percentuale di sanzione pecuniaria sul tributo evaso piuttosto che sul valore della merce. Inoltre andrebbe valutato un criterio più possibile uniforme sulle sanzioni applicabili (gli articoli 10-11 propongono una percentuale che fissa un importo massimo, mentre il 9 propone una percentuale che va da un minimo ad un massimo).

Su questi punti andrà ponderato lo sforzo della strategia negoziale in modo da mitigare le sostanziali differenze presenti negli ordinamenti giuridici nazionali nella disciplina delle infrazioni doganali, delle relative sanzioni e degli accertamenti, che impedisce, all'interno dell'Unione Europea, l'uniforme applicazione della normativa doganale rendendo più difficile una gestione efficiente dell'Unione.

## C. Valutazione d'impatto

### 1. Impatto finanziario

In ordine ai connessi oneri finanziari, la proposta di Direttiva in esame, come rilevato dagli stessi Servizi dell'Unione Europea nella relazione illustrativa alla proposta, non avrà incidenza sulle risorse umane e sul bilancio comunitario.

Per quanto concerne, invece, l'impatto economico sul bilancio nazionale si ritiene opportuno evidenziare che per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di direttiva di cui trattasi. Si dovrà infatti considerare che un'eventuale accordo che porti a sanzioni minori rispetto all'attuale contesto nazionale porterà di per se a minori entrate.

### 2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta di Regolamento potrebbe avere un impatto sull'ordinamento giuridico nazionale, con riferimento al ricordato cospicuo numero delle fattispecie illecite previste, cui corrispondono sanzioni esclusivamente pecuniarie. Inoltre, nel nostro ordinamento le sanzioni sono attualmente più afflittive rispetto alla proposta di direttiva, ragion per cui il testo proposto dalla Commissione richiederebbe modifiche normative nazionali. Allo stato attuale, per una valutazione più approfondita, è partita una consultazione diretta degli uffici centrali e periferici che applicano sanzioni, tuttora in corso.

### 3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

DLTFF-ADM.

### 4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

L'eventuale applicazione della Direttiva proposta richiederà alle Amministrazioni nazionali una revisione delle relative procedure ed il coordinamento tra le strutture interessate (sia nazionali che unionali) e, se necessario, eventuali investimenti informatici con relativa formazione.

## 5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

*Il riavvicinamento delle disposizioni normative nazionali in materia di infrazioni doganali e delle relative sanzioni contribuisce anche a raggiungere la parità di trattamento giuridico tra tutti gli operatori economici nell'Unione europea ed agevola il commercio onesto.*

**Altro**