



Bruxelles, 6.1.2023
COM(2023) 5 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**sulla valutazione delle infrazioni e sanzioni doganali negli Stati membri
Codice doganale dell'Unione**

{SWD(2023) 2 final}

SINTESI¹

La normativa doganale dell'Unione europea è armonizzata attraverso il codice doganale dell'Unione ("CDU")². Il CDU contempla l'obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa doganale e stabilisce che dette sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri notificano alla Commissione le disposizioni nazionali vigenti in materia di sanzioni doganali entro un determinato periodo di tempo dalla data di applicazione di dette disposizioni e le notificano senza indugio ogni eventuale successiva modifica delle stesse.

Gli Stati membri possono pertanto scegliere le sanzioni doganali da applicare. I sistemi di sanzioni, che si fondano direttamente sulla legislazione nazionale degli Stati membri, variano da uno Stato membro all'altro ed evolvono nel corso del tempo. La presente relazione intende offrire un'ampia panoramica del sistema di sanzioni vigente in ciascuno Stato membro in conformità del CDU. La relazione fornisce un quadro preciso della situazione giuridica degli Stati membri, sulla base dei contributi da questi forniti nell'ambito di un gruppo di progetto appositamente istituito dalla Commissione. Gli Stati membri hanno trasmesso relazioni per paese dettagliate e convalidato l'accuratezza delle rispettive disposizioni giuridiche.

La relazione si sofferma sulle questioni seguenti:

→ *Gruppo di progetto per la raccolta di dati – documento di lavoro dei servizi della Commissione collegato alla relazione*

La Commissione ha proposto di istituire un gruppo di progetto. La sezione dedicata alla motivazione descrive la struttura, la metodologia e i risultati del lavoro svolto dal gruppo di progetto. Tali risultati sono esposti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione ("documento di lavoro") collegato alla presente relazione (parte 1 – Tabella comparativa generale e parti da 2 a 4 - Singole schede paese).

→ *Valutazione quantitativa/Conformità*

Gli Stati membri hanno l'obbligo di imporre sanzioni ai sensi delle disposizioni pertinenti del CDU. Il titolo II ha per oggetto la questione dell'osservanza della normativa in relazione a tali sanzioni, ossia esamina se tutti gli Stati membri abbiano adottato nuove disposizioni nazionali in materia di sanzioni o abbiano aggiornato quelle esistenti.

→ *Valutazione qualitativa*

Nel titolo III della relazione sono esaminati in dettaglio i dati forniti dagli Stati membri secondo i criteri stabiliti durante i lavori del gruppo di progetto e sulla base delle disposizioni pertinenti del CDU.

→ *Conclusioni*

Il titolo V evidenzia le conclusioni tratte dalla valutazione dei dati forniti dagli Stati membri. Si notano differenze assai significative in termini di approccio e metodologia. A tale riguardo

¹ I lavori del gruppo di progetto e la stesura della relazione hanno avuto inizio prima che fossero adottate le attuali sanzioni internazionali nei confronti della Russia e della Bielorussia. Il gruppo di progetto intendeva valutare il sistema di sanzioni che gli Stati membri sono tenuti ad adottare nel quadro del codice doganale dell'Unione. Il riferimento alle sanzioni nel contesto della presente relazione è strettamente pertinente ai reati doganali e non riguarda le sanzioni applicate nei confronti della Russia e della Bielorussia.

² 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).

dalla valutazione emergono pochissimi punti di convergenza. Anche se si riscontrano elementi di convergenza tra molti Stati membri (ad esempio quelli che applicano sia sanzioni penali sia sanzioni amministrative), permangono differenze significative in termini di severità delle sanzioni, entità delle sanzioni pecuniarie o durata della pena detentiva. L'assenza di un sistema comune di infrazioni e sanzioni potrebbe creare incertezza giuridica per le imprese e possibili distorsioni della concorrenza nel mercato interno, determinando vulnerabilità nel sistema di riscossione delle entrate e carenze nell'applicazione delle politiche. Alla presente relazione si darà seguito nell'ambito dell'imminente riforma dell'unione doganale dell'UE.

MOTIVAZIONE

1. CONTESTO STORICO

Data l'eterogeneità dei sistemi di sanzioni doganali degli Stati membri, che prevedono sanzioni penali e sanzioni amministrative, le sanzioni doganali non rientrano nella normativa doganale dell'Unione. Pertanto le sanzioni nel settore doganale non sono armonizzate³.

I trattati prevedono tra l'altro l'obbligo per gli Stati membri di adottare ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione⁴.

Il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, ha fissato il principio delle sanzioni amministrative⁵.

Nel 2008 il Codice doganale aggiornato⁶ ha introdotto, all'articolo 21, l'obbligo per gli Stati membri di notificare alla Commissione i rispettivi regimi sanzionatori. Un gruppo di progetto per il settore doganale ha svolto una valutazione riguardo alle violazioni e alle sanzioni doganali⁷. La sua relazione è stata pubblicata dalla Commissione nel 2010⁸.

Il codice doganale dell'Unione, in vigore dal 2016, ha rafforzato l'obbligo per gli Stati membri di notificare alla Commissione le disposizioni nazionali vigenti e ogni eventuale successiva modifica di dette disposizioni.

Nella sua comunicazione "Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione"⁹, adottata nel settembre del 2020, la Commissione ha evidenziato le questioni

³ Le discussioni riguardanti la questione dell'armonizzazione nel settore delle sanzioni doganali risalgono ai primi anni 2000. Le differenze tra i sistemi di sanzioni doganali, che potrebbero determinare un diverso trattamento delle violazioni della normativa doganale nei vari Stati membri, sono state oggetto di discussioni e analisi (si veda ad esempio il procedimento dell'OMC del 2004 nei confronti dell'UE relativo alla mancata esecuzione degli obblighi derivanti dal GATT).

⁴ Articolo 10 del trattato sulla Comunità europea (TCE) (divenuto articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE)).

⁵ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

⁶ 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).

⁷ Il gruppo di progetto è stato creato allo scopo di raccogliere presso gli Stati membri informazioni sui rispettivi regimi sanzionatori. Benché la sua creazione non fosse interamente ed esclusivamente legata all'obbligo di notifica, il gruppo ha operato alla luce di tale obbligo.

⁸ SWD(2013) 514 final.

⁹ COM(2020) 581 final.

derivanti da un'applicazione non uniforme della normativa doganale e ha proposto, con il sostegno degli Stati membri in un gruppo di progetto, di elaborare una relazione completa aggiornata sui singoli sistemi di sanzioni doganali in ciascuno Stato membro.

Più di recente, nella relazione pubblicata nel marzo del 2022¹⁰, il gruppo di saggi sulle sfide dell'unione doganale ha sottolineato non soltanto le discrepanze e le differenze nel settore delle sanzioni doganali ma soprattutto le conseguenze che ne possono derivare e la necessità di intervenire in tale ambito.

2. CONTESTO GIURIDICO

L'articolo 4, paragrafo 3, TUE impone agli Stati membri di adottare ogni misura necessaria ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. A tal fine, pur conservando un potere discrezionale in merito alla scelta delle sanzioni nel settore doganale, essi devono vegliare, in particolare, a che le violazioni del diritto dell'UE siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini che conferiscano alla sanzione un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva.

L'articolo 42, paragrafo 3, CDU stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di notificare alla Commissione, "entro 180 giorni dalla data di applicazione del presente articolo, come stabilito a norma dell'articolo 288, paragrafo 2, le disposizioni nazionali vigenti di cui al paragrafo 1 del presente articolo" e di notificarle senza indugio "ogni eventuale successiva modifica di dette disposizioni".

L'articolo 42, paragrafo 1, CDU impone agli Stati membri di prevedere sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa doganale. In assenza di una normativa dell'UE armonizzata in materia di sanzioni doganali, gli Stati membri hanno il potere discrezionale di scegliere le sanzioni che ritengono più appropriate, nel rispetto dei principi di proporzionalità, efficacia e capacità dissuasiva^{11,12}.

La direttiva sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione¹³ (la "direttiva PIF") contempla una serie di reati ai danni del bilancio dell'UE, tra cui l'evasione dei dazi doganali. Sebbene le infrazioni doganali possano rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva PIF purché siano soddisfatte determinate condizioni rigorose, tale direttiva riguarda soltanto i reati di carattere intenzionale. Le infrazioni doganali ai sensi del CDU il cui importo è inferiore a 10 000 EUR non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva PIF, indipendentemente dal fatto che siano commesse intenzionalmente o per negligenza.

¹⁰ Relazione del gruppo di saggi sulla riforma dell'unione doganale dell'UE, "Dieci proposte per adeguare l'unione doganale dell'UE a un'Europa geopolitica" https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2022-03/TAX-20-002-Future%20customs-REPORT_BIS_v5%20%28WEB%29.pdf.

¹¹ La giurisprudenza è molto chiara a tale riguardo: la Corte di giustizia ha più volte ricordato non soltanto il potere discrezionale degli Stati membri in termini di scelta delle sanzioni ma anche il quadro entro cui essi possono esercitare la loro competenza.

¹² Cfr. sentenza Siesse/Director da Alfândega de Alcântara, C-36/94, Racc. 1995, pag. I-3573; cfr. sentenza della Corte, C-68/88, Racc. 1989,

¹³ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017).

3. CARATTERISTICHE FONDAMENTALI DELLA RELAZIONE

Descrizione delle violazioni del CDU e metodologia

Gli articoli del CDU che riguardano le infrazioni sono stati individuati ed elencati nella tabella comparativa generale che accompagna la relazione. L'analisi delle sanzioni notificate dagli Stati membri in relazione alle violazioni di tali articoli del CDU è stata strutturata secondo 10 criteri e fornisce un quadro chiaro dell'applicazione dell'articolo 42, paragrafo 1, CDU.

Valutazione quantitativa/Conformità

I dati quantitativi raccolti nella tabella comparativa generale indicano che gli Stati membri prevedono sanzioni in caso di infrazioni ai sensi del CDU e pertanto si può ritenere che essi osservino l'obbligo di adottare sanzioni. È importante sottolineare che tali sanzioni si fondano sulla normativa nazionale e non su un approccio e su una metodologia armonizzati comuni.

Valutazione qualitativa/Differenze e discrepanze

In termini di valutazione qualitativa la situazione nei vari Stati membri presenta maggiori discrepanze: sebbene ogni Stato membro abbia il potere discrezionale di scegliere le sanzioni che ritiene più appropriate per una determinata violazione del CDU, la metodologia adottata nella scelta e nell'applicazione delle sanzioni è diversa per quanto riguarda non solo la natura delle sanzioni ma anche la loro severità.

4. METODOLOGIA

La Commissione ha istituito di sua iniziativa un gruppo di progetto¹⁴ al fine di raccogliere presso gli Stati membri dati pertinenti da sottoporre a valutazione. Il gruppo di progetto è stato istituito nel quadro del programma Dogana 2020.

Il lavoro del gruppo di progetto era articolato attorno a due obiettivi: **a)** accertamento: raccolta di informazioni presso gli Stati membri al fine di elaborare una relazione completa, e **b)** orientamenti¹⁵: sulla base delle informazioni raccolte, e in cooperazione con gli Stati membri, si è tentato di valutare, seppur in maniera non vincolante sul piano giuridico, l'applicazione delle sanzioni negli Stati membri.

La partecipazione al gruppo di progetto era volontaria e tutti i 27 Stati membri vi hanno aderito. Due esperti indipendenti sono stati invitati a partecipare al gruppo di progetto.

Il gruppo ha svolto i suoi lavori nel corso di tre riunioni plenarie e di 27 incontri singoli tenendo conto delle situazioni specifiche di ciascun paese. L'attività è stata strutturata come segue:

- a) ai componenti del gruppo è stato fornito un modello predefinito, la "scheda paese", da utilizzare per fornire informazioni strutturate in relazione alle infrazioni ai sensi degli articoli pertinenti del CDU;
- b) per la scheda paese è stata utilizzata una metodologia comune:
 - è stato fornito un elenco degli articoli pertinenti del CDU in relazione ai quali gli Stati membri dovevano indicare le sanzioni pertinenti previste dall'ordinamento nazionale in caso di violazione di dette disposizioni;

¹⁴ Piano d'azione doganale (COM(2020) 581 final).

¹⁵ Data l'imminente riforma dell'unione doganale, la necessità di elaborare orientamenti sarà rivalutata in futuro.

- i dati raccolti sono stati strutturati secondo dieci criteri pertinenti che hanno consentito una valutazione e un confronto oggettivi;
- c) i dati raccolti sono stati raggruppati in una tabella comune generale che ricalcava la medesima metodologia comune utilizzata per le singole schede paese.

Il lavoro del gruppo di progetto è stato funzionale alla successiva raccolta di dati, resa possibile dalla partecipazione attiva degli Stati membri. Le singole schede paese (illustrate nel documento di lavoro, parti da 2 a 4) indicano che tutti gli Stati membri hanno assolto i propri obblighi adottando sanzioni nel settore doganale, fondate sulla normativa nazionale.

La valutazione dei dati è stata strutturata in una tabella generale, illustrata nella parte 1 del documento di lavoro. Tale tabella riunisce tutte le disposizioni relative alle violazioni del CDU, previste nella legislazione nazionale di ciascuno Stato membro, e offre un'ampia panoramica della situazione attuale negli Stati membri.

La presente relazione si basa sulle informazioni particolareggiate fornite dagli Stati membri e raccolte grazie alla loro collaborazione.

VALUTAZIONE DELLE DISPOSIZIONI NAZIONALI VIGENTI NEGLI STATI MEMBRI

TITOLO I. GLOSSARIO

Ai fini della presente relazione, del documento di lavoro a essa collegato e della terminologia inerente ai criteri utilizzati come base per la relazione, i seguenti termini sono così definiti:

- 1) *Sanzione*. Qualsiasi misura amministrativa, penale, pecuniaria ecc. adottata in caso di violazione di una disposizione del CDU. Ai fini della presente relazione il termine "sanzione" è da intendersi come strettamente inerente all'ambito doganale.
- 2) *Reato doganale*. Per reato doganale si intende la violazione di una disposizione del CDU. Ai fini della presente relazione si utilizzerà soltanto l'espressione "infrazione doganale".
- 3) *Infrazione*. Per infrazione si intende la violazione di una disposizione del CDU. Ai fini della presente relazione il termine "infrazione" sarà strettamente riferito alle infrazioni in ambito doganale.

TITOLO II. PRESENTAZIONE DEGLI ARTICOLI PERTINENTI DEL CDU E DEI CRITERI DI VALUTAZIONE

2.1 Articoli pertinenti del CDU e criteri utilizzati per la valutazione

La valutazione si è basata sui seguenti articoli del CDU, che impongono obblighi in relazione ai quali gli operatori potrebbero essere inadempienti¹⁶:

¹⁶ Cfr. la parte 1 del documento di lavoro collegato alla relazione (tabella comparativa generale) e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02013R0952-20200101&from=IT>.

articoli 15, 23, 51, 108, 127, 135, 137, 139, 140, 145, 147, 148, 149, 158, 163, 166, 167, 177, 179, 182, 185, 192, 211, 233, 241, 242, 244, 244, 245, 257, 262, 263, 267, 270, 271 e 274

L'analisi delle sanzioni notificate dagli Stati membri in relazione alle violazioni di detti articoli del CDU è stata strutturata secondo i 10 criteri di cui in appresso e offre un quadro chiaro dell'applicazione dell'articolo 42, paragrafo 1, CDU.

Natura delle sanzioni	→	Le sanzioni possono essere di due tipi: amministrative o penali. Tale criterio determina i tipi di sanzioni applicate per una determinata infrazione ed è il più importante, in quanto aiuta a distinguere tra i vari sistemi di sanzioni vigenti negli Stati membri.
Negligenza o intenzionalità	→	A seconda del tipo di sanzione irrogata, nello stabilire la natura della sanzione gli Stati membri prendono in considerazione l'elemento della negligenza o dell'intenzionalità.
Responsabilità	→	Tale criterio serve a stabilire se, in caso di irrogazione di sanzioni, le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili negli Stati membri.
Tipo di sanzione	→	Tale criterio individua i diversi tipi di sanzione: sanzione pecuniaria, sanzione detentiva o qualunque altro tipo di sanzione irrogabile.
Soglie	→	Tale criterio determina l'entità della sanzione (livello massimo/minimo).
Procedura transattiva		Al fine di evitare un procedimento penale, è possibile optare per un accordo transattivo.
Esistenza di fattori attenuanti	→	Tutti i fattori che contribuiscono a ridurre l'entità della sanzione irrogata.
Esistenza di fattori aggravanti	→	Tutti i fattori che potrebbero dare luogo all'inasprimento della sanzione.
Termini di prescrizione	→	Tutti i termini entro i quali una procedura si può ritenere completata.
Riferimento alle disposizioni nazionali vigenti	→	Rinvio alle disposizioni nazionali vigenti.

TITOLO III. VALUTAZIONE QUANTITATIVA/CONFORMITÀ

4.2 Valutazione quantitativa

La valutazione globale permette di concludere che tutti gli Stati membri irrogano sanzioni in ambito doganale, che si fondano sulla rispettiva normativa nazionale o su disposizioni specifiche¹⁷ adottate con riferimento alle violazioni del CDU. Laddove gli Stati membri hanno adottato disposizioni specifiche alla luce del CDU, tali disposizioni sono esclusivamente di natura amministrativa. La prima parte della tabella comparativa generale illustra la natura delle sanzioni, che è trattata nella sezione successiva della presente relazione. Ad ogni modo essa intende dimostrare, in generale, che gli Stati membri assolvono l'obbligo di cui all'articolo 42, paragrafo 1, CDU. La stessa parte della tabella generale evidenzia gli ambiti nei quali non sono applicate sanzioni, in generale oppure a seconda della situazione specifica negli Stati membri, in particolare:

- **articolo 108 CDU** - mancato pagamento, entro il termine prescritto, dei dazi all'importazione o all'esportazione da parte della persona tenuta ad assolvere l'obbligazione doganale: 11 Stati membri¹⁸ non hanno adottato sanzioni in relazione a detta infrazione. Il mancato pagamento dei dazi all'importazione non è punibile ai sensi del diritto amministrativo o del diritto penale ma è soggetto a provvedimenti esecutivi;
- **zone franche**¹⁹ - articolo 135, paragrafo 2, articolo 244, paragrafo 1, e articolo 245 CDU: le zone franche esistono solo in alcuni Stati membri, i quali pertanto non hanno adottato sanzioni a tale riguardo.

Inoltre non sono adottate sanzioni in un numero assai limitato di casi. In questi pochi casi un articolo generico del CDU disciplina l'infrazione in questione e lo Stato membro non ha adottato misure specifiche in tale ambito, limitandosi ad applicare la sanzione prevista dall'articolo generico.

TITOLO IV. VALUTAZIONE QUALITATIVA DELLE DISPOSIZIONI DEGLI STATI MEMBRI – DIFFERENZE E DISCREPANZE

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

La diversità dei sistemi di sanzioni nazionali non impedisce convergenze tra tali sistemi. In particolare l'obiettivo dei vari sistemi è prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive come stabilito nel CDU. La Corte di giustizia garantisce il rispetto di tali concetti, in una certa misura soggettivi, definendone i contorni.

¹⁷ Si tratta di un nuovo elemento importante in materia di sanzioni. Il CDU prevede, all'articolo 42, paragrafo 1, l'adozione di sanzioni amministrative. La Croazia ha adottato norme specifiche ai fini delle sanzioni doganali.

¹⁸ Tali Stati membri sono: Austria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Spagna, Svezia.

¹⁹ Stati membri senza zone franche: Austria, Belgio, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Slovacchia, Svezia.

In termini di analogie, non si osservano casi di analogia assoluta tra gli Stati membri, cioè casi in cui ciascuno di essi applica la stessa sanzione, con le stesse modalità, per la stessa infrazione.

Possono esistere convergenze tra determinati Stati membri o gruppi di Stati membri. Ad esempio la maggior parte degli Stati membri dispone di un sistema che prevede sia sanzioni amministrative sia sanzioni penali. La maggioranza di essi applica termini di prescrizione, prende in considerazione fattori aggravanti o attenuanti all'atto di determinare la severità della sanzione irrogata ecc. (per un'analisi particolareggiata, si rinvia ai punti da 2 a 7 della presente relazione).

Dalle singole schede paese e dalla tabella comparativa generale si evince che le varie misure in materia di sanzioni possono variare notevolmente da uno Stato membro all'altro. Tali differenze derivano proprio dal fatto che ogni Stato membro ha un potere discrezionale in merito alla scelta del tipo di sanzione da applicare a una determinata infrazione e che tali sanzioni si fondano sulla legislazione nazionale. Pertanto ai sensi della normativa nazionale di uno Stato membro una violazione del CDU potrebbe essere considerata semplicemente un'infrazione amministrativa, mentre in un altro Stato membro la stessa infrazione potrebbe dare luogo a un procedimento penale. Altri Stati membri possono applicare sanzioni amministrative laddove non sia superata una determinata soglia e irrogare sanzioni penali al superamento di detta soglia.

L'articolo 51 CDU contempla la seguente infrazione: 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 richiesto dalle autorità doganali. In tale contesto 12 Stati membri²⁰ irrogano una sanzione amministrativa, cinque²¹ prevedono sanzioni penali e amministrative (la scelta tra i due tipi di sanzioni negli Stati membri che le prevedono entrambe è illustrata in dettaglio al punto 2 della presente relazione), uno Stato membro²² non prevede sanzioni e nove Stati membri²³ applicano sanzioni penali.

2. NATURA DELLE SANZIONI: PENALE O AMMINISTRATIVA

La natura di una sanzione doganale è importante per una serie di ragioni, ad esempio le procedure applicabili, l'esecuzione, la durata e le conseguenze che la sanzione può comportare per gli operatori.

In termini di conseguenze, la natura di una sanzione doganale potrebbe avere effetti sugli operatori per quanto riguarda lo status di operatore economico autorizzato ("AEO"). Una delle condizioni per l'ottenimento e il mantenimento dello status di AEO è che l'operatore non abbia commesso una violazione grave o violazioni ripetute della normativa doganale. La qualificazione dell'infrazione come "grave" o "ripetuta" è il criterio per stabilire il tipo di sanzione applicabile (cfr. fattori aggravanti), che sarà dunque una sanzione penale nel caso degli Stati membri i cui sistemi prevedono sia sanzioni penali sia sanzioni amministrative. La

²⁰ Stati membri che irrogano una sanzione amministrativa: Bulgaria, Cechia, Croazia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Ungheria.

²¹ Stati membri che irrogano una sanzione amministrativa o una sanzione penale: Estonia, Irlanda, Lituania, Paesi Bassi, Svezia.

²² Stati membri che non irrogano sanzioni: Finlandia.

²³ Stati membri che irrogano una sanzione penale: Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Francia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Slovenia.

distinzione non è necessaria negli Stati membri che applicano unicamente sanzioni penali. Tuttavia la conseguenza che tale aspetto comporta per l'operatore è che, negli Stati membri che applicano sanzioni penali, l'ottenimento o il mantenimento dello status di AEO potrebbe essere più difficile, a differenza di quanto accade negli Stati membri che applicano soltanto sanzioni amministrative, determinando così una disparità di condizioni.

La valutazione della natura delle sanzioni applicate dagli Stati membri rivela la complessità dei metodi utilizzati dagli Stati membri per definire la sanzione. Dai dati forniti emerge che negli Stati membri in cui sono previste sanzioni penali e amministrative tale sistema sanzionatorio è applicato per la stessa infrazione ai sensi dello stesso articolo del CDU²⁴. Tali Stati membri sono stati inclusi nel gruppo di paesi che applicano sia sanzioni penali sia sanzioni amministrative (lettera a) di cui in appresso). Tre Stati membri applicano prevalentemente sanzioni amministrative, fatte salve alcune eccezioni riguardanti determinate infrazioni ai sensi del CDU per le quali sono previste soltanto sanzioni penali. Questi tre Stati membri sono stati considerati paesi il cui sistema prevede prevalentemente sanzioni amministrative (lettera d) di cui in appresso).

L'analisi dei dati in termini di natura delle sanzioni ha rivelato che:

- a) 14 Stati membri hanno un sistema che prevede sia sanzioni penali sia sanzioni amministrative²⁵;
- b) 8 Stati membri hanno un sistema che prevede soltanto sanzioni penali²⁶;
- c) 2 Stati membri applicano sanzioni amministrative²⁷;
- d) 3 Stati membri applicano prevalentemente sanzioni amministrative²⁸.

²⁴ Questo punto di convergenza è illustrato nella tabella comparativa generale, parte I, del documento di lavoro.

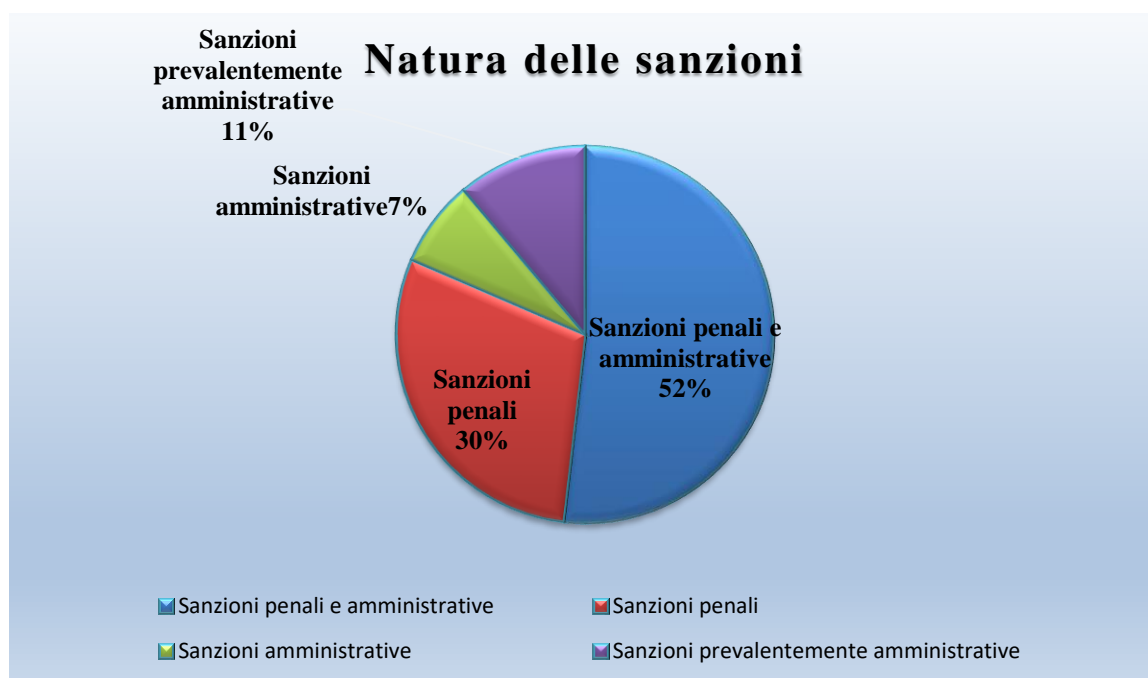
²⁵ Austria, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.

²⁶ Belgio, Cipro, Francia, Lussemburgo, Malta, Polonia. La Danimarca ha un sistema che prevede prevalentemente sanzioni penali, salvo poche eccezioni, e ai fini della presente relazione è stata inclusa tra gli Stati membri che applicano sanzioni penali.

²⁷ Cechia e Croazia. Per quanto riguarda la Cechia, se l'illecito soddisfa le caratteristiche di un reato penale (ad esempio per quanto riguarda l'entità del danno causato, la pericolosità sociale ecc.), la condotta illecita potrebbe essere classificata come reato penale. Tutto dipende dalle circostanze del caso. Nell'ordinamento giuridico ceco le violazioni delle disposizioni pertinenti del CDU sono punite, in linea di principio, con l'irrogazione di sanzioni amministrative; tuttavia non è esclusa l'applicazione di sanzioni penali.

²⁸ Bulgaria, Romania, Slovacchia.

Figura 1: natura delle sanzioni



Dal punto di vista giuridico, è un organo giurisdizionale penale a imporre le sanzioni penali, mentre le sanzioni amministrative competono a un organo amministrativo (solitamente le autorità doganali).

Per quanto riguarda l'applicazione di sanzioni amministrative negli Stati membri, un aspetto importante è la differenza tra il diritto di ricorso definito nel CDU e il diritto di ricorso nei procedimenti penali. Il diritto di ricorso è stabilito all'articolo 44 CDU e consiste in una procedura in due fasi: 1) in una prima fase la decisione delle autorità doganali è oggetto di contestazione amministrativa (l'operatore contesta ufficialmente la decisione delle autorità doganali che lo riguarda direttamente) e 2) in una seconda fase è prevista la possibilità di proporre ricorso avverso la decisione in questione dinanzi a un giudice amministrativo nazionale, conformemente alle disposizioni vigenti negli Stati membri. Tutti gli Stati membri hanno confermato che questa procedura di ricorso in due fasi è esperibile, anche se ciò non costituisce un criterio di valutazione della singola scheda paese per la raccolta di dati.

Il grafico in figura 1 indica che il 52 % dei 27 Stati membri utilizza un sistema che prevede sia sanzioni penali sia sanzioni amministrative. In base ai dati forniti, nell'applicare le sanzioni i vari Stati membri sembrano seguire la stessa metodologia all'atto di stabilire la natura della sanzione da irrogare. Tale metodologia prevede che si tenga conto di due fattori: soglie (con riferimento all'ammontare dei dazi, al valore delle merci ecc.) e fattori aggravanti (che possono determinare l'applicazione della sanzione amministrativa di importo più elevato o la qualificazione dell'infrazione come penale). Poiché tale criterio non è stato valutato ai fini della presente relazione e nonostante gli Stati membri abbiano fornito alcune informazioni riguardo al limite oltre il quale una sanzione sarebbe considerata di natura penale, la presente relazione tralascierà tale aspetto.

3. NEGLIGENZA O INTENZIONALITÀ

Nella maggior parte degli Stati membri è operata una distinzione tra violazioni intenzionali della normativa doganale e infrazioni doganali commesse per negligenza. Tuttavia nel caso di

due Stati membri (Cechia²⁹ e Croazia) la negligenza o l'intenzionalità non costituisce un criterio per la valutazione dell'infrazione, dato che in genere tali paesi applicano prevalentemente sanzioni amministrative.

4. RESPONSABILITÀ DELLE PERSONE FISICHE E GIURIDICHE

L'attribuzione della responsabilità sia alle persone fisiche sia alle persone giuridiche è uno dei punti di convergenza tra gli Stati membri. La valutazione di tale criterio non fa riferimento alla definizione di "responsabile". È stata valutata soltanto la prevalenza della responsabilità delle persone fisiche rispetto alla responsabilità delle persone giuridiche.

Il CDU individua già le persone che possono essere ritenute responsabili per le infrazioni doganali. Nel caso delle persone fisiche tutti gli Stati membri sembrano individuare le stesse categorie di persone di cui al CDU.

La valutazione complessiva ha permesso di concludere che gli Stati membri possono imputare la responsabilità di un'infrazione doganale non solo alle persone fisiche ma anche alle persone giuridiche. Dai dati individuati sono tuttavia emerse maggiori discrepanze per quanto riguarda la responsabilità delle persone giuridiche.

Mentre in teoria le persone giuridiche possono essere ritenute responsabili delle infrazioni in tutti i 27 Stati membri, non tutti i tipi di infrazione comportano l'insorgere della responsabilità delle persone giuridiche nei vari Stati membri. Alcune infrazioni possono essere commesse soltanto da persone fisiche^{30,31}.

- Articolo 15 CDU - le persone giuridiche possono essere ritenute responsabili, tranne che a Malta e in Polonia.
- Articolo 23, paragrafo 2, CDU - le persone giuridiche possono essere ritenute responsabili, tranne che a Malta, in Polonia e in Svezia.
- In linea generale a Malta, in Polonia e in Lituania le persone giuridiche di norma non sono ritenute responsabili, fatta eccezione per un numero limitato di infrazioni ai sensi del CDU.

La valutazione ha inoltre indicato che la responsabilità delle sanzioni penali ricadrà sul soggetto che rappresenta la persona giuridica. In genere, per quanto riguarda le persone giuridiche, saranno imposte soltanto sanzioni amministrative, ossia sanzioni pecuniarie (con o senza sanzioni accessorie).

5. TIPI DI SANZIONI

Il tipo di sanzione è direttamente connesso alla natura giuridica della sanzione stessa. La metodologia utilizzata per valutare tale criterio è identica a quella di cui al punto 2 della presente relazione: "Natura delle sanzioni applicate".

Dalla valutazione dei dati forniti emerge che tutti gli Stati membri fanno ricorso principalmente a due tipi di sanzioni (come principio generale): sanzioni pecuniarie

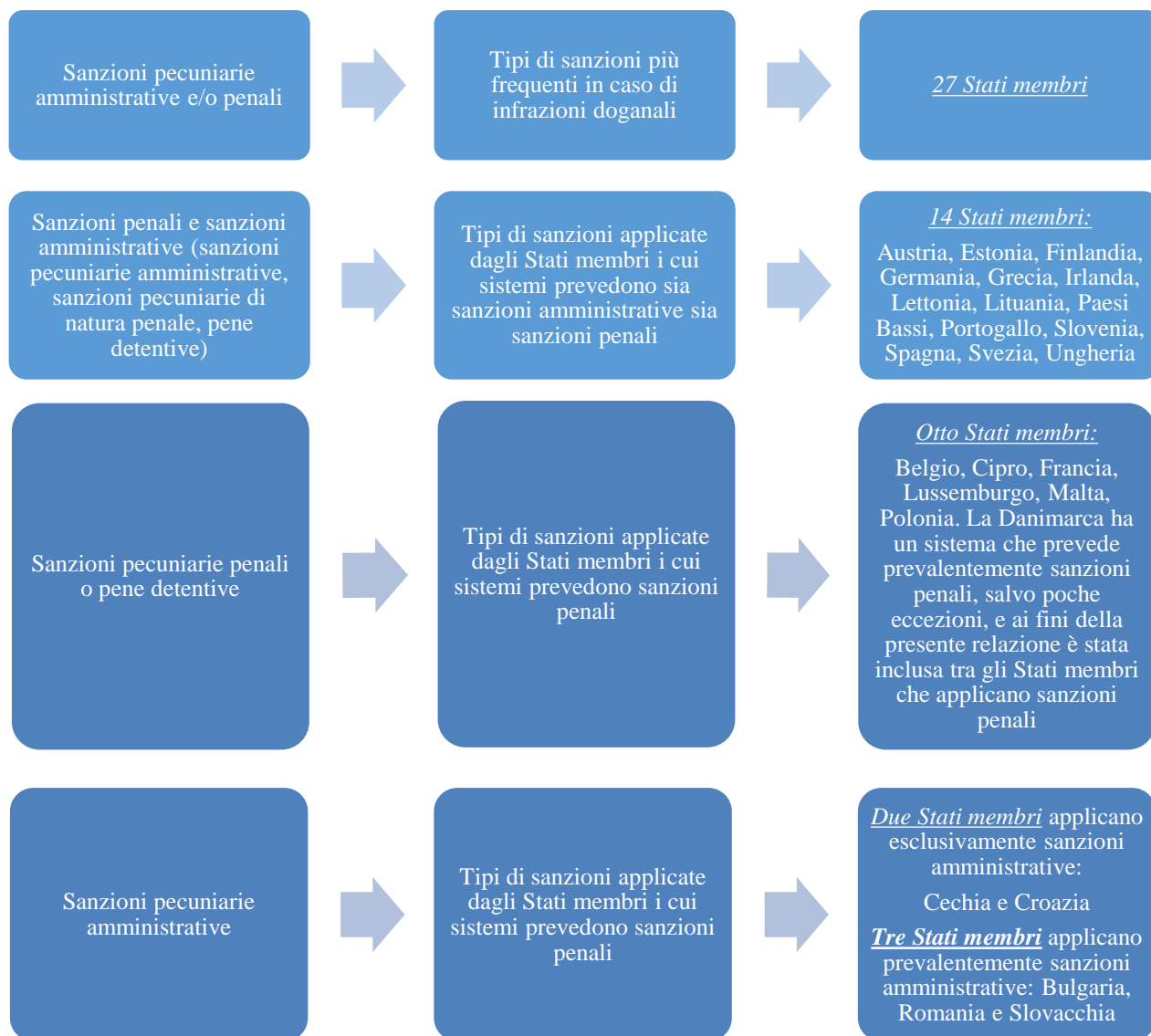
²⁹ Cfr. nota 23 relativa all'applicazione delle sanzioni in Cechia. Nel caso di reati commessi da persone fisiche, la negligenza o l'intenzionalità costituisce un criterio con cui valutare la responsabilità per il reato, in quanto deve essere dimostrata per lo meno l'esistenza di una colpa per negligenza, e il grado di colpa è un criterio per determinare il tipo di sanzione amministrativa e il suo ammontare.

³⁰ Come illustrato nella tabella comparativa generale di cui alla parte I del documento di lavoro, sezione "Responsabilità".

³¹ Da un confronto con le relazioni precedenti emerge che, in questo settore specifico, la situazione è mutata. Nel 2010 i dati indicavano che soltanto 15 Stati membri prevedevano sanzioni per le persone giuridiche.

(amministrative o penali) e pene detentive. La figura 2 fornisce un quadro più chiaro dei tipi di sanzioni applicate negli Stati membri:

Figura 2: Tipi di sanzioni pecuniarie



Oltre a questi due tipi principali di sanzioni, sono applicati vari altri tipi di sanzioni (sanzioni accessorie). In base all'analisi complessiva, una sanzione accessoria può essere definita come una sanzione che, nella maggior parte dei casi, non può essere irrogata isolatamente ma è applicata contestualmente alla sanzione principale.

La sanzione accessoria più diffusa è costituita dalla confisca delle merci e/o da misure relative alle autorizzazioni. Tali concetti sono contenuti anche nel CDU. A norma dell'articolo 198 CDU, gli Stati membri sono autorizzati a disporre la confisca delle merci e possono adottare misure in relazione alle autorizzazioni in caso di inosservanza degli obblighi stabiliti da dette disposizioni.

Dall'analisi dei dati forniti è emerso che 17 Stati membri applicano sanzioni accessorie in aggiunta alle sanzioni principali. La figura 3 illustra i quattro tipi di sanzioni accessorie utilizzate. L'analisi di cui alla figura 3 utilizza una metodologia comune, che tiene unicamente conto del numero di Stati membri che ricorrono allo stesso tipo di sanzione.

Figura 3: sanzioni accessorie

Confisca delle merci	Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia, Cipro, Danimarca, Estonia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria
Interdizione di esercitare l'attività commerciale	Belgio, Cechia, Estonia, Finlandia, Germania, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria
Provvedimenti giudiziari di scioglimento	Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria
Revoca dell'autorizzazione	Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria

6. TRANSAZIONE

L'articolo 42, paragrafo 2, CDU stabilisce che "(i)n caso di applicazione di sanzioni amministrative, esse possono avere tra l'altro la forma di: a) un onere pecuniario imposto dalle autorità doganali, se del caso anche applicato in sostituzione di una sanzione penale".

Sebbene la transazione di cui sopra sia uno strumento importante in quanto offre la possibilità di evitare procedimenti penali o procedure giudiziarie lunghe e costose ecc., soltanto 17 Stati membri³² vi fanno ricorso in ambito doganale.

La possibilità di ricorso alla transazione riguarda prevalentemente le infrazioni per le quali è possibile evitare un procedimento penale e comporta un'ammissione di colpa e il pagamento di una sanzione.

7. IMPORTO DELLE SANZIONI PECUNIARIE E DURATA DELLA PENA DETENTIVA

Sulla base dei dati valutati, l'entità della sanzione pecuniaria, sia essa amministrativa o penale, e la durata della pena detentiva che può essere inflitta rappresentano uno degli aspetti in relazione al quale si osservano notevoli disparità tra gli Stati membri in termini di severità della sanzione.

³² Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia, Cipro, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Spagna.

La valutazione utilizza una metodologia comune. Le tabelle raffigurate nel documento di lavoro offrono una panoramica dettagliata delle sanzioni pecuniarie e delle pene detentive. La valutazione complessiva tiene conto dell'entità (livello massimo/minimo) della sanzione applicata, sia essa una sanzione pecuniaria o una pena detentiva.

- Importo fisso: da 200 a 600 000 euro (in Spagna);
- calcolata in base a una percentuale dei dazi evasi o del valore della merce (la percentuale massima è del 600 % in Spagna) oppure
- sanzioni pecuniarie giornaliere (una sanzione pecuniaria giornaliera è un'unità di ammenda che, oltre una soglia minima, è calcolata in base al reddito personale giornaliero del trasgressore): ^{733,34} Stati membri utilizzano un sistema di sanzioni pecuniarie giornaliere; in Lituania l'importo massimo delle sanzioni pecuniarie per le persone fisiche è 6 000 volte il livello minimo di sussistenza (50 EUR) mentre l'importo massimo delle sanzioni pecuniarie per le persone giuridiche è 100 000 volte il livello minimo di sussistenza (50 EUR).

Quanto alla durata della pena detentiva, essa varia da un minimo compreso tra 1 e 30 giorni (in Estonia) a un massimo di 10 anni (in Romania).

8. CIRCOSTANZE ATTENUANTI E AGGRAVANTI

Nello stabilire se e in che misura imporre una sanzione, le autorità potrebbero dover prendere in considerazione le circostanze del caso. Potrebbero esistere fattori aggravanti che giustificano l'applicazione di sanzioni più severe. Viceversa può anche accadere che le autorità debbano tenere conto di fattori attenuanti per ridurre le sanzioni. Queste considerazioni sono ampiamente diffuse negli Stati membri, che infatti tengono tutti conto dei fattori aggravanti e attenuanti al momento di stabilire il livello della sanzione.

L'analisi generale ricorre a una metodologia comune tenendo conto degli Stati membri che utilizzano gli stessi fattori aggravanti o attenuanti.

Le differenze tra Stati membri sono sostanziali. Dall'analisi emerge che esistono 17 diversi fattori aggravanti e 19 diversi fattori attenuanti che possono essere presi in considerazione ai fini dell'irrogazione delle sanzioni.

I fattori aggravanti più ampiamente utilizzati sono la commissione dell'infrazione in un contesto di criminalità organizzata (19 Stati membri)³⁵, la recidiva (24 Stati membri)³⁶, l'intento fraudolento (17 Stati membri)³⁷, l'importo dei dazi evasi (17 Stati membri)³⁸, lo status del trasgressore (10 Stati membri)³⁹ e il ricorso alla violenza (10 Stati membri)⁴⁰.

³³ In Lituania la sanzione pecuniaria è correlata a un importo di denaro predefinito che rappresenta il livello minimo di sussistenza (50 EUR). Tale parametro predefinito si applica a tutte le persone indipendentemente dal reddito.

³⁴ In Danimarca le sanzioni pecuniarie giornaliere variano da 1 000 a 100 000 DKK, a prescindere dal reddito.

³⁵ Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

³⁶ Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria.

³⁷ Austria, Bulgaria, Cechia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

³⁸ Austria, Belgio, Cechia, Cipro, Danimarca, Germania, Grecia, Finlandia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovenia, Spagna, Ungheria.

³⁹ Cechia, Cipro, Danimarca, Estonia, Germania, Malta, Portogallo, Slovacchia, Ungheria.

Per quanto riguarda i fattori attenuanti, quelli più ampiamente utilizzati sono la collaborazione con le autorità doganali (10 Stati membri)⁴¹, la negligenza (assenza di intento fraudolento) (13 Stati membri)⁴², il pagamento immediato (nove Stati membri)⁴³, la gravità dell'infrazione (nove Stati membri)⁴⁴ e la buona fede (nove Stati membri)⁴⁵.

9. TERMINI

Dall'analisi dei dati forniti emerge che i termini continuano ad essere uno degli elementi di maggiore divergenza tra gli Stati membri. I termini sono un aspetto importante dei regimi sanzionatori in ambito doganale. Se definiti in modo chiaro, contribuiscono a migliorare la certezza del diritto e a garantire procedure eque.

La valutazione dei termini utilizza una metodologia comune esaminando tre ambiti a cui i termini possono applicarsi: avvio di una procedura, irrogazione di una sanzione ed esecuzione di una sanzione.

I dati valutati indicano che in quasi tutti gli Stati membri i sistemi di sanzioni doganali prevedono l'applicazione di termini. Tuttavia si osserva una situazione più complessa per quanto riguarda il metodo utilizzato nel fissare i termini. I termini per l'avvio di una procedura e i termini per l'irrogazione di sanzioni sembrano seguire gli stessi principi e riflettere gli stessi limiti temporali o in ogni caso risultano interconnessi.

Dalla descrizione che segue si evince che alcuni Stati membri applicheranno gli stessi limiti temporali per entrambi i tipi di termine (ad esempio se una procedura deve essere avviata entro cinque anni, la sanzione dovrà essere irrogata al termine di tale periodo). Altri Stati membri concederanno un determinato lasso di tempo per la procedura stessa, prevedendo per l'irrogazione delle sanzioni un periodo diverso che decorre dalla fine del suddetto periodo. Dai dati emerge inoltre che i termini decorrono dal momento in cui si è verificata l'infrazione.

Il termine per l'avvio di una procedura impedisce alle autorità doganali o alle autorità giudiziarie di avviare, dopo un determinato lasso di tempo, una procedura per l'irrogazione di una sanzione nei confronti di un operatore economico a seguito di un'infrazione doganale. Detto termine è applicato in tutti gli Stati membri ad eccezione di Cipro⁴⁶.

Tuttavia i termini variano notevolmente tra gli Stati membri:

- fino a un massimo di cinque anni in Austria, Belgio, Croazia, Finlandia, Francia, Grecia, Lettonia (dove si applica il termine più breve - 3 giorni⁴⁷), Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Ungheria;

⁴⁰ Austria, Cechia, Estonia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania.

⁴¹ Austria, Cechia, Cipro, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Romania.

⁴² Bulgaria, Cechia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia, Ungheria.

⁴³ Austria, Bulgaria, Cechia, Cipro, Estonia, Germania, Lettonia, Lituania, Romania, Slovenia, Ungheria.

⁴⁴ Bulgaria, Cechia, Cipro, Germania, Paesi Bassi, Romania, Slovenia, Ungheria.

⁴⁵ Cechia, Cipro, Finlandia, Germania, Italia, Lettonia, Slovenia, Ungheria.

⁴⁶ Cipro non prevede termini specifici nel suo ordinamento; si fa riferimento alla giurisprudenza e alla prassi generale.

⁴⁷ Il procedimento amministrativo per l'illecito deve essere avviato nei tre giorni lavorativi successivi al giorno di ottenimento delle informazioni pertinenti ma al massimo entro un anno da quando è stato commesso l'illecito (in caso di reato continuato, dal giorno in cui cessa il reato). Ciò significa che il procedimento deve essere avviato entro tre giorni dal momento in cui le informazioni sull'infrazione sono a disposizione dell'amministrazione doganale e al massimo entro un anno dal momento in cui è stata commessa/cessa l'infrazione.

- da cinque a 10 anni nei seguenti paesi: Cechia, Danimarca⁴⁸, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Romania, Slovenia e Spagna⁴⁹;
- più di 10 anni in Germania, Lituania⁵⁰ e Svezia.

Tutti gli Stati membri, a eccezione di Cipro, Malta e Paesi Bassi, prevedono un termine per l'irrogazione di una sanzione dopo l'avvio della procedura. Questa è la situazione in cui il procedimento è stato avviato ma la sanzione non è ancora stata irrogata. In genere tale termine coincide con quello per l'avvio della procedura e pertanto la sanzione deve necessariamente essere applicata entro il termine per l'avvio della procedura stessa. In alcuni Stati membri, invece, non è previsto alcun termine per l'irrogazione di una sanzione dopo l'avvio della procedura.

Per quanto riguarda il termine per l'esecuzione di una sanzione, il principio che regola il termine iniziale prevede che, una volta stabilita la sanzione, quest'ultima debba essere eseguita senza indugio. L'Irlanda, Malta⁵¹ e la Lettonia non applicano tali termini. In alcuni Stati membri, quali Belgio, Estonia⁵², Finlandia, Germania, Grecia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna⁵³ e Ungheria, il termine può variare da un anno a 20 o 25 anni. Per gli altri Stati membri può variare da sei mesi (Cechia) a 15 anni (Estonia).

Da quanto precede si evince che alcuni Stati membri applicano gli stessi limiti temporali per entrambi i tipi di termine (ad esempio se una procedura deve essere avviata entro cinque anni, la sanzione dovrà essere irrogata al termine di tale periodo), mentre altri Stati membri concedono un determinato lasso di tempo per l'avvio della procedura, prevedendo per l'irrogazione delle sanzioni un periodo diverso, che decorre dalla fine del suddetto periodo. Dai dati emerge inoltre che i termini decorrono dal momento in cui si è verificata l'infrazione.

⁴⁸ In Danimarca il termine varia da due a 10 anni.

⁴⁹ Il termine di prescrizione applicabile ai reati penali è di cinque anni, salvo qualora si applichino determinati fattori aggravanti, nel qual caso è di 10 anni. Il termine di prescrizione applicabile agli illeciti amministrativi è pari a quattro anni. Pertanto in Spagna il termine varia da quattro a 10 anni.

⁵⁰ Si osservi che il termine di 10 anni si applica in caso di infrazioni penali. Nel caso di un procedimento amministrativo, in Lituania il termine è di due anni. Pertanto in questo paese il termine varia da due a più di 10 anni.

⁵¹ A Malta una volta stabilite le sanzioni l'esecuzione è immediata. Poiché sono previste soltanto sanzioni penali (o transazioni stragiudiziali in sostituzione del procedimento penale), l'esecuzione della sanzione avviene non appena il giudice pronuncia la sentenza (o non appena è concluso l'accordo di transazione stragiudiziale; il pagamento della sanzione avviene contestualmente alla conclusione della transazione).

⁵² Una sentenza non può essere eseguita qualora siano scaduti i seguenti termini a decorrere dalla data in cui è passata in giudicato: 1) tre anni nel caso di una sentenza emessa in relazione a un reato penale; 2) un anno nel caso di una sentenza o decisione riguardante un illecito di minore gravità.

⁵³ Il termine di prescrizione applicabile alle sanzioni irrogate in caso di reati penali è di cinque anni, salvo qualora si applichino determinati fattori aggravanti, nel qual caso è di 15 anni. Il termine di prescrizione applicabile alle sanzioni amministrative è pari a quattro anni. Pertanto in Spagna il termine varia da quattro a 15 anni.

La presente relazione offre una panoramica aggiornata dei sistemi di sanzioni doganali degli Stati membri. La valutazione è basata sulle informazioni fornite dagli Stati membri nelle singole schede paese e riunite nella tabella comparativa generale.

Si possono trarre le seguenti conclusioni principali:

1. gli Stati membri hanno esercitato ampiamente il potere di irrogare sanzioni in relazione agli articoli del CDU che riguardano le infrazioni; le sanzioni sono misure specifiche adottate nel caso di un'infrazione ai sensi del CDU oppure si fondano sulla legislazione nazionale in materia amministrativa o penale;
2. nell'irrogare le sanzioni gli Stati membri utilizzano sistemi che consentono loro di applicare sanzioni amministrative o penali, a seconda della gravità dell'infrazione;
3. si osservano differenze assai significative a livello di approccio e di metodologia adottati nella scelta della sanzione, per quanto riguarda la natura e la severità della sanzione, i termini applicabili ecc. A tale riguardo dalla valutazione emergono pochissimi punti di convergenza. Inoltre da un rapido raffronto con le valutazioni precedenti è evidente che permangono notevoli disparità tra gli Stati membri, nonostante l'evoluzione della rispettiva normativa nazionale. Anche se possono riscontrare elementi di convergenza tra molti Stati membri (ad esempio quelli che applicano sia sanzioni penali sia sanzioni amministrative), permangono differenze significative in termini di severità delle sanzioni, entità delle sanzioni pecuniarie o durata della pena detentiva;
4. come già sottolineato nella comunicazione "Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione", adottata a settembre del 2020, l'assenza di un sistema comune di infrazioni e sanzioni può creare incertezza giuridica per le imprese e possibili distorsioni della concorrenza nel mercato interno, con conseguenti vulnerabilità nel sistema di riscossione delle entrate e carenze nell'applicazione delle politiche. Gli autori delle frodi potrebbero essere inclini a scegliere in modo selettivo il sistema percepito come più debole, a scapito dell'intera unione doganale;
5. è attualmente all'esame l'istituzione di un meccanismo che consentirebbe di progredire verso una migliore convergenza dei sistemi di sanzioni degli Stati membri. Alla presente relazione si darà seguito nell'ambito dell'imminente riforma dell'unione doganale dell'UE.