



Il complesso equilibrio tra i principi generali in materia di sanzioni doganali, tra evoluzione normativa e giurisprudenza della Corte di giustizia

DI MATTEO CEOLOTTO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina positiva in materia doganale sanzionatoria: il ruolo degli ordinamenti nazionali e l’armonizzazione a livello UE. – 2.1. Il tentato ravvicinamento normativo ed il fallito progetto di direttiva sulle infrazioni alla disciplina doganale. – 3. Il ruolo dei principi generali del diritto in campo sanzionatorio. – 3.1. Le nozioni di effettività, dissuasività e proporzionalità nel contesto della disciplina doganale sanzionatoria. – 3.2. La Corte di giustizia e l’art. 42 CDU: i) La sentenza *Kolev* e la tutela degli interessi finanziari all’insegna di effettività e dissuasività. ii) La sentenza *Schenker* e la (limitata) estensione del principio di proporzionalità. – 3.3 “Effettive, proporzionate e dissuasive”: quale ruolo per i diritti fondamentali? – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

La disciplina doganale dell’Unione europea, intesa quale complesso di norme e procedure applicabili agli scambi di merci tra UE e Paesi terzi¹, deve annoverarsi tra i settori entro i quali il processo di integrazione ha raggiunto i risultati più significativi². La vigente disciplina si

* Avvocato, Dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

¹ Cfr. art. 1, par. 1 del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell’Unione, in *GUUE*, L 269 del 10 ottobre 2013, p. 1 ss.

² La creazione dell’unione doganale dell’Unione europea risale al 1° luglio 1968 quando, diciotto mesi prima della data prevista dal TCEE, entrava in vigore il regolamento relativo alla tariffa doganale comune (regolamento (CEE) n. 950/68 del Consiglio, del 28 giugno 1968, relativo alla tariffa doganale comune, in *GUCE*, L 172 del 22 luglio 1968, p. 1 ss.), accompagnato dai regolamenti concernenti l’origine delle merci (regolamento (CEE) n. 802/68 del Consiglio, del 27 giugno 1968, relativo alla definizione comune della nozione di origine delle merci, in *GUCE*, L 148 del 28 giugno 1968, p. 1 ss.) e il valore delle merci in dogana (regolamento (CEE) n. 803/68 del Consiglio, del 27 giugno 1968, relativo al valore in dogana delle merci, in *GUCE*, L 148 del 28 giugno 1968, p. 6 ss.).

spinge ben oltre le basi giuridiche primarie contenute all'interno dei Trattati e, in virtù di una vera e propria opera di uniformazione normativa, deve essere oggi principalmente ricondotta, nel suo nucleo fondamentale, al codice doganale dell'Unione³ (d'ora in avanti codice doganale o CDU), alla tariffa doganale comune⁴ ed agli ulteriori atti di natura derivata o pattizia richiamati dall'art. 5, n. 2), CDU⁵. Nonostante ciò, il settore si è da sempre caratterizzato per un evidente margine di problematicità e di contraddittorietà in relazione alla regolamentazione delle conseguenze sanzionatorie connesse alla violazione della normativa doganale uniforme dell'UE.

Tale contraddittorietà, intimamente legata al mantenimento – in via generale – della competenza dei legislatori nazionali in ordine alla definizione dei presupposti, della natura e dei profili procedurali/applicativi delle sanzioni per la violazione del diritto dell'UE, si è sostanziata nella perdurante impossibilità di pervenire ad una compiuta e puntuale normazione a livello dell'Unione europea di tali profili sanzionatori.

In realtà, nel silenzio del legislatore UE, la Corte di giustizia aveva già assunto la veste di motore di sviluppo dell'ordinamento dell'Unione anche in relazione alla materia in esame, enucleando ed elaborando in diverse sentenze, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, i principi cardine in materia di punizione delle condotte assunte in violazione del diritto UE. Nel contesto che qui interessa, detti principi hanno trovato canonizzazione sul piano positivo, da ultimo, nell'art. 42 CDU, all'interno del quale il legislatore dell'Unione ha affidato agli Stati membri il dovere di predisporre sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive» in caso di violazioni della normativa doganale.

Tale apparente sviluppo maschera, tuttavia, una sostanziale immobilità sul piano delle conseguenze applicative della disciplina doganale positiva. Nonostante la riaffermazione dell'inquadramento della competenza dei legislatori nazionali entro il perimetro dell'ordinamento dell'UE (e, più in particolare, dei suoi principi generali), gli Stati membri mantengono le proprie prerogative in ordine alla predisposizione delle sanzioni per le violazioni alla normativa doganale armonizzata dell'Unione, la cui applicazione segue dunque, ancora oggi, 27 regimi giuridici diversi e tradizioni amministrative o giuridiche differenti⁶.

In questo scenario, la Commissione europea ha dunque assunto su di sé il ruolo di promotore del processo di ravvicinamento delle normative nazionali *in subiecta materia*, elaborando una proposta per l'adozione di una direttiva sul quadro giuridico dell'Unione

³ Regolamento (UE) n. 952/2013, cit., da ultimo modificato dal regolamento (UE) 2019/632 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 952/2013 al fine di prorogare l'uso transitorio di mezzi diversi dai procedimenti informatici previsti dal codice doganale dell'Unione, in *GUUE*, L 111 del 25 aprile 2019, p. 54 ss.

⁴ Regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio del 23 luglio 1987 relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune, in *GUCE*, L 256 del 7 settembre 1987, p. 1 ss., da ultimo modificato dal regolamento di esecuzione (UE) 2022/859 della Commissione del 24 maggio 2022 che modifica l'allegato I del regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune, in *GUUE*, L 151 del 2 giugno 2022, p. 34 ss.

⁵ Ai sensi dell'art. 5, n. 2), lett. a) – d), CDU la «normativa doganale» contempla: «il codice e le disposizioni integrative o di attuazione adottate a livello dell'Unione o a livello nazionale, la tariffa doganale comune, la normativa relativa alla fissazione del regime unionale delle franchigie doganali nonché gli accordi internazionali contenenti disposizioni doganali, nella misura in cui siano applicabili nell'Unione».

⁶ V. C. WEERTH, *Customs Sanctions of the EU-27: A Detailed Analysis and a Preview on the Modernized Customs Code of the EU and the European Union Customs Code*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2013, p. 42 ss.

relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali⁷. Sebbene la proposta sia infine stata ritirata da parte della stessa Commissione, il dibattito⁸ che ne ha accompagnato l'iter legislativo ha comunque avuto il pregio di evidenziare le persistenti problematicità connesse alle differenze che a tutt'oggi connotano i sistemi sanzionatori nazionali di diritto doganale.

Al contempo, il medesimo dibattito ha consentito di identificare alcune ragioni di riflessione intorno all'opportunità di (re-)indirizzare l'applicazione dei consolidati principi generali per il trattamento delle infrazioni doganali e delle relative sanzioni, specialmente in punto di identificazione dell'intensità della tutela da accordarsi agli interessi generali protetti dalla normativa uniforme e di definizione dei criteri di imputazione delle misure punitive.

Il fallimento del progetto di creazione di un unico quadro giuridico relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali ha dunque riportato al centro della scena la Corte di giustizia, i cui recenti interventi in materia sono oggetto del presente contributo. Si tratterà, più precisamente, di individuare e ricostruire l'approccio dei giudici di Lussemburgo in tema di bilanciamento tra le concorrenti esigenze sottese ai profili sanzionatori della materia doganale: da un lato, la garanzia della posizione soggettiva degli individui sottoposti a procedure amministrative o giurisdizionali, presidiata dalla costante necessità di valorizzazione del principio di proporzionalità delle sanzioni; dall'altro lato, le parallele esigenze di effettività e dissuasività della punizione, poste a salvaguardia degli interessi generali (tributari ed extra-tributari) tutelati dalla normativa doganale uniforme. Detto approccio sarà approfondito con particolare riferimento alle pronunce della Corte successive all'introduzione del codice doganale. Si verificherà infine se e quale spazio possa essere assegnato, nell'operazione di bilanciamento qui accennata, alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

2. La disciplina positiva in materia doganale sanzionatoria: il ruolo degli ordinamenti nazionali e l'armonizzazione a livello UE

Come affermato all'interno dell'art. 28 TFUE: «L'Unione comprende un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi».

L'elemento caratterizzante dell'intero sistema normativo sul quale si fonda l'unione doganale tra gli Stati membri, in relazione al suo profilo esterno, è rappresentato dalla sostanziale unificazione della disciplina concernente le norme e le procedure di carattere

⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, COM (2013) 884 def., del 13 dicembre 2013.

⁸ V., tra gli altri, P. ANABOLI, *Customs Violations and Penalties in Europe: Harmonization on the Horizon?*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2010, p. 389 ss.; A. WILLEMS, N. THEODORAKIS, *Customs Sanctions Harmonization in Europe: Why the Commission is taking the Wrong Approach*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2016, p. 292 ss.; T. LYONS, *EU Harmonization of Customs Penalties: Work on the EU's Foundations*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2018, p. 270 ss.; P. MUÑIZ, *Harmonization of Customs Infringements and Sanctions Is Needed but the EU Must Proceed with Caution*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2018, p. 272 ss.; P. ANABOLI, *Customs Law Violations and Penalties in Europe/Where Do We Stand After fifty Years of Customs Union?* in *Global Trade and Customs Journal*, 2018, p. 274 ss.

generale applicabili alle merci che entrano nel (ovvero escono dal) territorio doganale dell'Unione.

Tale risultato è stato raggiunto mediante la progressiva stratificazione di un ampio *corpus* normativo, all'interno del quale vanno oggi primariamente annoverati il CDU (e la connessa disciplina di dettaglio contenuta nei regolamenti delegati n. 2015/2446⁹, n. 2016/341¹⁰ e nel regolamento di esecuzione n. 2015/2447¹¹) ed il regolamento n. 2658/87 contenente la tariffa doganale comune (TDC).

Il codice doganale, «fatte salve la normativa e le convenzioni internazionali e la normativa dell'Unione vigente in altri settori», è soggetto ad un principio di uniforme applicazione¹² nell'intero territorio doganale dell'Unione¹³ (art. 1, par. 1, comma 2 CDU), in accordo ed in continuità con la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha progressivamente congegnato la competenza delle istituzioni in materia di unione doganale e politica commerciale comune, quali componenti fondamentali del regime di scambi economici e commerciali tra l'UE ed i Paesi terzi¹⁴.

Com'è noto, le argomentazioni sviluppate dalla Corte in relazione all'evoluzione delle prerogative comunitarie in materia di unione doganale e politica commerciale comune sono state infine cristallizzate nel riassetto delle competenze dell'UE a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, come chiaramente emerge ai sensi degli artt. 2, parr. 1 e 3, lett. a) ed e) TFUE.

Per quanto attiene alla precisa definizione dell'area coperta dalle citate norme primarie, in rapporto alla c.d. "dimensione esterna" dell'unione doganale, è possibile affermare che la competenza esclusiva di cui alla lettera a) ricomprenda in primo luogo la definizione dei dazi della TDC, i quali devono essere stabiliti da parte del Consiglio, su proposta della Commissione (art. 31 TFUE)¹⁵.

Il necessario collegamento tra disciplina dell'unione doganale e predisposizione di una politica commerciale comune (artt. 206-207 TFUE)¹⁶ implica poi la natura parimenti esclusiva

⁹ Regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione, in *GUUE*, L 343 del 29 dicembre 2015, p. 1 ss.

¹⁰ Regolamento delegato (UE) 2016/341 della Commissione, del 17 dicembre 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme transitorie relative a talune disposizioni del codice doganale dell'Unione nei casi in cui i pertinenti sistemi elettronici non sono ancora operativi e che modifica il regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, in *GUUE*, L 69 del 15 marzo 2016, p. 1 ss.

¹¹ Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, del 24 novembre 2015, recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione, in *GUUE*, L 343 del 29 dicembre 2015, p. 558 ss.

¹² V., per tutti, K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Oxford, 2015, anche per i riferimenti all'evoluzione storica della disciplina doganale dell'Unione europea.

¹³ Quanto alla definizione di «territorio doganale», si veda l'art. 4 CDU.

¹⁴ V. Corte giust., 12 dicembre 1972, cause riunite 21-24/72, *International Fruit Company*; 13 dicembre 1973, cause riunite 37 e 38/73, *Diamantarbeiders/Indiamex*, ECLI:EU:C:1972:115. In dottrina, cfr. H.G. SCHERMERS, *Community law and international law*, in *Common Market Law Review*, 1975, p. 77 ss.; J. USHER, *National Non-Tariff Restrictions at the External Borders of the Community: Towards Community Control?*, in *European Law Review*, 1977, p. 304 ss..

¹⁵ V. F. VISMARA, *Lineamenti di diritto doganale dell'Unione europea*, Torino, 2017, pp. 18-19.

¹⁶ Sul legame tra legislazione doganale e politica commerciale comune v. VAN DER BURG, *The customs tariff and customs legislation in the European Communities*, in *Common Market Law Review*, 1970, p. 184 ss., spec. pp.

delle prerogative dell'UE concernenti la definizione delle diverse componenti di quest'ultima¹⁷. Queste, unitamente alla disciplina dell'obbligazione doganale e dei regimi doganali¹⁸, devono essere ricollegate in senso ampio alla generale definizione delle regole sostanziali e procedurali in materia di gestione degli scambi commerciali con i Paesi terzi, la cui uniforme applicazione rappresenta la fondamentale esigenza perseguita mediante la predisposizione dello stesso CDU¹⁹, a presidio di un composito ventaglio di interessi generali di natura tributaria ed extra-tributaria²⁰.

Sul versante dei rapporti tra UE e Stati membri, le più rilevanti ricadute di tale assetto si rinvencono nella presunzione di necessità dell'azione a livello dell'Unione nelle materie in questione²¹, nella più ampia discrezione attribuita alle istituzioni circa la scelta degli strumenti normativi appropriati per l'esercizio di tali competenze (fino, appunto, al raggiungimento dell'uniformazione delle legislazioni nazionali)²² e nella corrispondente limitazione del ruolo degli Stati membri.

Questi ultimi possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti «solo se autorizzati dell'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione» (art. 2 par. 1 TFUE), in armonia con l'attribuzione della potestà attuativa del diritto dell'Unione europea, in via di principio, a livello statale²³ e con l'inquadramento di tale riparto di competenze entro il modello di esecuzione indiretta o federalismo esecutivo²⁴.

Gli Stati membri mantengono dunque un ruolo decisivo nella definizione della normativa doganale²⁵. Le ragioni alla base della descritta complementarità tra livelli normativi, al di là

192-197; F. BESTAGNO, *La libera circolazione delle merci*, in A. ARENA, F. BESTAGNO, G. ROSSOLILLO (a cura di), *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Torino, 2020, pp. 5-6.

¹⁷ Sulla problematica nozione di “politica commerciale comune”, a partire dai pareri resi dalla Corte di giustizia n. 1/75 del 11 novembre 1975 e n. 1/78 del 4 ottobre 1979, passando per il parere n. 1/94 del 15 novembre 1994 relativo alla competenza della Comunità europea a concludere l'accordo istitutivo dell'OMC sino a giungere al recente parere n. 2/15 del 16 maggio 2017 sull'accordo di libero scambio con la Repubblica di Singapore, la letteratura è amplissima. Si segnalano, *ex multis*, P. PESCATORE, *Opinion 1/94 on 'Conclusion' of the WTO Agreement: is there an escape from a programmed disaster?*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 387; A. DIMOPOULOS, *The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010, p. 153; G. VILLALTA PUIG, B. AL HADDAB, *The Common Commercial Policy after Lisbon: An Analysis of the Reforms*, in *European Law Review*, 2011, p. 289; M. KRAJEWSKI, *The Reform of the Common Commercial Policy*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (a cura di), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 292 ss.; C. KADDOUS, *The Transformation of the EU Common Commercial Policy*, in P. EECKHOUT, M. LÓPEZ-ESCUADERO (a cura di), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Londra, 2016, p. 429 ss.

¹⁸ V. F. VISMARA, *Lineamenti*, cit., p. 20.

¹⁹ Art. 1, par. 1 CDU.

²⁰ All'interno del Codice doganale, tali interessi sono declinati da un punto di vista soggettivo entro i compiti affidati alle autorità doganali degli stati membri ai sensi dell'art. 3, lett. a) – d) CDU.

²¹ V. R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, p. 517 ss.

²² Si tratta, comunque, di una discrezionalità che non può sfociare nell'arbitrio circa i mezzi impiegati per raggiungere lo scopo, in quanto comunque vincolata al rispetto del principio di proporzionalità ex art. 5, par. 4 TUE. Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, p. 95 ss.

²³ Cfr. art. 291, par. 1 TFUE e, rispetto alle competenze esclusive, art. 2, par. 1 TFUE. Sul tema, v. in generale H.C.H. HOFFMAN, *General principles of EU law and EU administrative law*, in C. BARNARD, S. PEERS (a cura di), *European Union Law*, Oxford, 2020.

²⁴ V. K. LENAERTS, *Some reflections on the separation of powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991, p. 11 ss.

²⁵ V. T. WALSH, *European Union Customs Code*, Alphen aan den Rijn, 2015, pp. 18-19 e S. ARMELLA, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Milano, 2017, pp. 32-33.

delle evidenti implicazioni sul piano del principio di attribuzione delle competenze, possono essere ricollegate a circostanze in cui è indifferente, dal punto di vista dell'Unione europea, quale sia nell'ordinamento nazionale l'autorità o l'istituzione od il livello di questa alla quale è affidata l'incombenza di assumere un determinato atto o di deliberare²⁶. È stata tuttavia riscontrata una più generale difficoltà del legislatore dell'Unione europea ad incidere all'interno di settori normativi connotati da particolare sensibilità²⁷, quali l'area delle procedure di ricorso ovvero quella dei sistemi sanzionatori.

Sul piano soggettivo, il descritto riparto di competenze implica, dunque, che il compito di primarie responsabilità dell'attuazione della disciplina uniforme posta a livello dell'Unione sia ancora oggi affidato alle amministrazioni doganali nazionali, in assenza di un servizio doganale unico a livello dell'UE²⁸. Sul piano oggettivo, è alla disciplina interna degli Stati membri che è tutt'ora affidata la normazione dei relativi profili organizzativi, dei modelli procedurali attraverso i quali si estrinseca l'azione amministrativa, la disciplina dei profili di sindacabilità degli atti adottati²⁹ nonché le aree attinenti all'attuazione coattiva del prelievo, il contenzioso doganale e la disciplina sanzionatoria.³⁰

2.1. Il tentato ravvicinamento normativo ed il fallito progetto di direttiva sulle infrazioni alla disciplina doganale

²⁶ V. A. LICATA, *La normativa doganale nella prospettiva del mercato interno*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1992, p. 541 ss. (p. 551).

²⁷ V. S. ARMELLA, *Diritto doganale dell'UE*, cit., p. 33.

²⁸ Le «autorità doganali» ex art. 5, n. 1 CDU sono: «le amministrazioni doganali degli Stati membri competenti ad applicare la normativa doganale e qualsiasi altra autorità che, ai sensi del diritto nazionale, dispone del potere di applicare alcune norme doganali». Devono peraltro registrarsi le recenti prese di posizione che, a livello istituzionale, danno sempre più voce alla spinta verso la costituzione di un'agenzia doganale dell'UE: cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, *Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione*, COM(2020) 581 def., Bruxelles, 28 settembre 2020, pp. 17-18. Nello stesso senso, v. anche la raccomandazione n. 4 formulata nella *Relazione finale del Gruppo di saggi sulle sfide che deve affrontare l'unione doganale*, istituito dal commissario UE all'Economia nel contesto della DG TAXUD, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/report-wise-persons-group-reform-eu-customs-union-2022-03-31_en, presentata il 31 marzo 2022.

²⁹ Va tuttavia sottolineato come il settore doganale non sia impermeabile a quel fenomeno di commistione tra livelli esecutivi che ha portato ad una progressiva rilettura del rigido dualismo tra amministrazione indiretta e diretta, potendo evidenziarsi, anche in questo ambito specifico, ipotesi di competenze esecutive direttamente attribuite alla Commissione. Esemplicativamente, si può considerare la funzione svolta dall'istituzione *de qua* nel quadro delle procedure di mutua assistenza amministrativa, disciplinate dal reg. n. 515/97 (regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola, in *GUCE*, L 82 del 22 marzo 1997, pp. 1-16, da ultimo modificato con reg. (UE) 2021/785 del 29 aprile 2021, in *GUUE*, L 172 del 17 maggio 2021, pp. 110-122) con particolare riferimento all'istituzione ed alla gestione di repertori di dati utilizzabili dalle autorità nazionali al fine di prevenire e contrastare operazioni contrarie alle normative doganale ed agricola, in virtù del ruolo a questa riconosciuto ex art. 18 reg. n. 515/97 di collettore di informazioni concernenti operazioni sospette, provenienti dalle amministrazioni nazionali. Su un piano diverso, si consideri la competenza esecutiva riconosciuta alla stessa in materia di sgravi e rimborsi per errore delle autorità competenti (sulla quale v. *infra*). In tali ipotesi, infatti, la decisione circa la sussistenza delle circostanze atte a garantire il riconoscimento di un diritto alla rifusione delle somme indebitamente versate ovvero alla non sottoposizione alle procedure di recupero dei dazi è operata dalla stessa Commissione, con riferimento alle informazioni riportate nel fascicolo che le autorità nazionali sono tenute a trasmetterle (art. 98 reg. 2015/2446).

³⁰ V. K. LIMBACH, *op. cit.*, p. 141.

Con particolare riferimento alle sanzioni in materia doganale, la relativa disciplina non ha mai trovato una compiuta e puntuale normazione all'interno delle disposizioni dell'UE. Un primo passo in tal senso è stato realizzato solo con l'art. 21 del reg. n. 450/2008³¹ pedissequamente rifuso, da ultimo, all'interno dell'art. 42 del CDU.

La disposizione in questione codifica i principi fondamentali in materia, ai quali deve conformarsi la legislazione sanzionatoria nazionale: in accordo con quanto elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, il primo paragrafo afferma pertanto che: «Ciascuno Stato membro prevede sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa doganale. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive». Quanto alla tipologia delle sanzioni irrogabili, siano esse di natura amministrativa ovvero penale³², al successivo paragrafo è possibile rinvenire un'elencazione non tassativa («tra l'altro») – e formulata in termini alquanto ampi – delle misure amministrative adottabili, distinte tra sanzioni pecuniarie e misure che comportano l'eliminazione o riduzione di benefici concessi mediante autorizzazione dall'autorità doganale³³.

Con disposizione di chiusura, l'art. 42, par. 3 CDU pone infine in capo agli Stati membri il dovere di notificare alla Commissione le disposizioni nazionali vigenti ed ogni loro eventuale, successiva modifica³⁴, onde consentirne concretamente il controllo alla luce dei menzionati principi.

Sebbene la disciplina dei profili patologici del rapporto doganale debba oggi considerarsi inclusa nel perimetro oggettivo della disciplina del codice doganale, diversamente da quanto risultava dalle originarie limitazioni connesse alla formulazione dell'art. 1 dell'abrogato reg. n. 2913/92³⁵, il vigente CDU non appare spingersi oltre la mera presa d'atto delle prerogative sino ad ora riconosciute in capo agli Stati membri. In altri termini, la norma in questione appare puramente ricognitiva di un assetto già esistente in punto di competenza dei legislatori nazionali ed assoggettamento degli stessi ai principi elaborati dalla Corte di giustizia in materia di sanzioni³⁶.

Considerazioni di segno diverso, quantomeno dal punto di vista di un più coerente perseguimento del principio di uniforme applicazione della normativa doganale (art. 1, par. 1, comma 2 CDU), avrebbero probabilmente potuto trovare spazio in riferimento alla formulazione della medesima disposizione contenuta nell'originaria proposta della Commissione relativa al reg. n. 450/2008³⁷. Il dettato normativo dell'art. 22 (successivamente rinumerato – con sostanziali modifiche – nell'art. 21 del reg. n. 450/2008 e rifuso nell'art. 42

³¹ Regolamento (CE) n. 450/2008 del Consiglio del 23 aprile 2008 che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), in *GUUE*, L 145 del 4 giugno 2008, p. 1 ss.

³² V. T. LYONS, *EU Customs Law*, Oxford, 2018, p. 142.

³³ In caso di applicazione di sanzioni amministrative da parte dello Stato membro, esse possono assumere la forma di «un onere pecuniario imposto dalle autorità doganali, se del caso anche applicato in sostituzione di una sanzione penale» (lett. a) ovvero di «revoca, sospensione o modifica di qualsiasi autorizzazione posseduta dall'interessato» (lett. b).

³⁴ Adempimento originariamente previsto entro il termine di 180 giorni dall'entrata in vigore del CDU.

³⁵ Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992 che istituisce un codice doganale comunitario, in *GUCE*, L 302 del 19 ottobre 1992, pp. 1-50. Cfr. G. GIANCANE, *Diritto doganale nazionale e comunitario*, Roma, 2006, pp. 34-35.

³⁶ Si vedano F. VISMARA, *Lineamenti*, cit., p. 276 e, in senso analogo, T. WALSH, *op. cit.*, p. 21.

³⁷ COM (2005) 608 def., «Attuare il programma comunitario di Lisbona - Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato)» del 30 novembre 2005.

CDU, come accennato *supra*), si caratterizzava infatti per un maggior livello di precisione e completezza³⁸. Esso, in particolare, prevedeva l'imposizione di un più dettagliato dovere, in capo agli Stati membri, di predisporre regimi sanzionatori doganali complementari, di natura amministrativa e penale (art. 22, par. 1 e par. 2, comma 2); conteneva una tassativa definizione della tipologia di sanzioni amministrative applicabili (art. 22, par. 2, comma 1); ed infine, secondo la procedura di gestione prevista dalla decisione sulla comitologia allora in vigore³⁹, attribuiva esplicitamente alla Commissione poteri di attuazione, in vista della predisposizione di misure relative ai criteri e alle condizioni per l'applicazione di sanzioni, amministrative e penali (art. 22, par. 3)⁴⁰. Con riferimento a questi stessi elementi di maggior pervasività, si può affermare che l'originario progetto di intervento in materia di sanzioni doganali fosse orientato a sancire non solo il dovere per gli Stati membri di prevedere sanzioni proporzionate, effettive e dissuasive, bensì anche a garantire che le stesse avessero effetti equiparabili sull'intero territorio doganale, mediante un intervento del legislatore dell'Unione in ottica di vera e propria armonizzazione normativa⁴¹. Alla medesima pervasività ed alla profondità dell'intervento in materia di sanzioni doganali, originariamente avanzato dalla Commissione, deve tuttavia ricondursi la resistenza, infine vittoriosa, opposta dagli Stati membri rispetto all'accoglimento di tali profili della proposta⁴².

Nondimeno, il raccordo tra l'esigenza di uniforme applicazione del codice doganale e la norma di cui all'art. 42 CDU potrebbe astrattamente orientare l'*interpretazione* dei requisiti di effettività, proporzionalità e dissuasività lungo l'orizzonte tracciato in corrispondenza dell'intero territorio doganale dell'UE *ex art. 4 CDU* e non più in funzione dei singoli ordinamenti nazionali. Una simile opzione ermeneutica, rivolta a favorire una uniforme tutela delle posizioni soggettive disciplinate nel contesto del diritto doganale dell'UE, sembra tuttavia destinata ad infrangersi contro (almeno) tre ordini di problemi. In primo luogo, appare oggettivamente complesso identificare un idoneo mezzo processuale finalizzato ad introdurre all'interno del giudizio di legittimità della misura nazionale – quale parametro interpretativo in ottica “comparatistica” – la normativa analoga applicabile all'interno degli altri Stati membri.

³⁸ V. C. WEERTH, *Customs Sanctions of the EU-27*, cit., p. 47.

³⁹ Decisione 1999/468/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, in *GUCE*, L 184 del 17 luglio 1999, pp. 23-26, oggi abrogata e sostituita dal regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in *GUUE*, L 55 del 28 febbraio 2011, pp. 13-18. Sul tema si veda, in generale, R. BARATTA, *Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 565 ss. Sulle implicazioni della comitologia all'interno di un'area rilevante per la disciplina doganale come l'adozione di misure di difesa commerciale, v. P.D. FARAH, *Le misure antidumping dell'Unione europea alla luce del reg. 182/2011*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2013, p. 865 ss.

⁴⁰ Tali criteri e condizioni avrebbero dovuto riguardare, più specificamente: (a) un elenco delle violazioni punite con sanzioni penali; (b) un elenco delle violazioni punite con sanzioni amministrative; (c) le circostanze aggravanti ed attenuanti; (d) la sanzione minima e massima da applicabile, in base al tipo di violazione; (e) l'effetto dell'applicazione delle sanzioni sullo status di operatore economico autorizzato; (f) le circostanze in cui un cumulo di sanzioni amministrative e penali avrebbe dovuto essere considerato sproporzionato; (g) le circostanze in cui l'applicazione di sanzioni penali o amministrative da parte di più di uno Stato membro sarebbe stata considerata sproporzionata; (h) le norme relative alla potenziali conflitti di competenza tra autorità doganali di più Stati membri.

⁴¹ V. M. LUX, P.J. LARRIEU, *Proposal for a Modernized Community Customs Code: Reconciling Technical Progress with Simpler Law in the Interest of Increasing Competitiveness in the EU*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2006, p. 53 ss. (p. 62).

⁴² V. C. WEERTH, *Customs Sanctions of the EU-27* cit., p. 47.

In secondo luogo, l'adozione di un simile *standard* giurisprudenziale di legittimità implicherebbe un (neppure troppo) surrettizio aggiramento dell'attuale contrarietà dimostrata dai legislatori nazionali di fronte a scenari anche solo di mero ravvicinamento tra legislazioni doganali sanzionatorie (v. *infra*). In terzo luogo⁴³, la postura della Corte *in subiecta materia* appare in linea di principio orientata verso la valorizzazione delle prerogative degli stessi legislatori nazionali, in accordo con i fondamentali principi di attribuzione e di sussidiarietà nonché in armonia con la dinamica architettura sancita dai Trattati in punto di potestà attuativa, in senso lato, del diritto dell'UE⁴⁴.

Come anticipato *supra*, l'elaborazione e infine la canonizzazione positiva dei principi pretori in materia di sanzioni ha in ultima analisi determinato (o, quantomeno, non ostacolato) lo sviluppo di regimi sanzionatori doganali nazionali fortemente divergenti tra loro: un'evidente distonia rispetto al principio di uniformità affermato nel CDU ed al carattere di unicità sotteso al concetto stesso di unione doganale⁴⁵. Ciascuno Stato membro può (*rectius*, deve) pertanto imporre le sanzioni che ritiene appropriate al fine di punire le violazioni alla normativa doganale armonizzata dell'Unione.

Tale contesto, unitamente agli sviluppi giurisprudenziali ed alle innovazioni introdotte con il Trattato di Lisbona in punto di competenza in capo all'Unione in materia sanzionatoria⁴⁶, hanno infine spinto la Commissione ad esercitare le proprie prerogative *de iure condendo*, elaborando una proposta per l'adozione di una direttiva sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali⁴⁷.

L'intento dichiarato da parte della Commissione era rappresentato dalla necessità di affrontare i problemi discendenti dalla frammentazione⁴⁸ dei sistemi sanzionatori adottati a

⁴³ Ma si veda ancora *infra*, par. 3.2.

⁴⁴ D'altronde, appare eccessivo caricare di tale responsabilità la Corte di giustizia, in assenza di esplicita positivizzazione della disciplina *de qua* da parte del legislatore dell'Unione. Dal canto suo, la Corte lussemburghese appare granitica nel ribadire costantemente che, in mancanza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle condizioni previste da un regime istituito da tale normativa, gli Stati membri possono scegliere le sanzioni che sembrano *loro* appropriate. Cfr., in questo senso, Corte giust., 24 febbraio 2022, causa C-453/2020, *PJ contro Agenzia delle dogane e dei monopoli*, ECLI:EU:C:2022:111. In dottrina, v. S. MONTALDO, *EU Sanctioning Power and the Principle of Proportionality*, in S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO (a cura di), *EU Law Enforcement – The Evolution of Sanctioning Powers*, Torino-New York, 2020, p. 115 ss., in cui l'A. evidenzia come tale atteggiamento appaia altresì improntato all'esigenza di rispettare le tradizioni giuridiche nazionali, nonché le preesistenti condizioni sociali ed economiche alle quali è connessa la particolare percezione dei fenomeni criminali in un dato contesto culturale (p. 129).

⁴⁵ V. T. LYONS, *A Customs Union without Harmonized Sanctions: Time for Change?*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2015, p. 136 ss. (in particolare, p. 140).

⁴⁶ Cfr. Corte giust., 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114; 17 dicembre 1970, causa 25/70, *Köster*, ECLI:EU:C:1970:115; 27 ottobre 1992, causa C-240/90 *Germania c. Commissione*, ECLI:EU:C:1992:408. Con particolare riferimento alla materia penale v. Corte giust., 13 settembre 2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2005:542; 23 ottobre 2007, causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:625 mentre, sul piano positivo, si consideri l'ormai acquisita competenza dell'Unione europea in ambito penale sostanziale ex art. 83 TFUE.

⁴⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, COM (2013) 884 def., cit.

⁴⁸ Una sintesi della situazione concernente le infrazioni doganali e i sistemi di sanzioni degli Stati membri è stata effettuata da un *project group* (Working Document TAXUD 1718/2008, del 26 giugno 2008) istituito dalla Commissione, su base volontaria, con 24 Stati membri nell'ambito del programma Dogana 2013 (Decisione n. 624/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 maggio 2007, che istituisce un programma d'azione doganale nella Comunità (Dogana 2013), in *GUUE*, L 154 del 14 giugno 2007, p. 25 ss.). Questo gruppo ha analizzato i 24 regimi nazionali applicabili alle infrazioni doganali e le relative sanzioni e ne ha comunicato i risultati alla Commissione Tali risultati sono in seguito confluiti nell'allegato 1B della valutazione d'impatto di un

livello nazionale, cui neppure l'introduzione dell'art. 42 CDU ha potuto porre rimedio, predisponendo un quadro giuridico comune per il trattamento delle infrazioni doganali e delle relative sanzioni.

La direttiva proposta avrebbe dovuto applicarsi alla violazione degli obblighi stabiliti dal codice doganale e, più in generale, dei doveri identici stabiliti in altre parti della normativa doganale *ex art. 5, n. 2), CDU (art. 1)*. Lasciando ai singoli Stati membri la competenza per l'adozione delle norme nazionali di recepimento, essa prevedeva un elenco tassativo delle violazioni realizzabili nell'ambito dei rapporti con le autorità doganali, distinte in funzione dell'elemento soggettivo. In particolare, erano elencate infrazioni doganali con responsabilità oggettiva (art. 3), infrazioni commesse per negligenza (art. 4) e infrazioni commesse intenzionalmente (art. 5)⁴⁹. Queste ultime erano punite non solo a seguito della compiuta esecuzione delle condotte indicate, bensì anche in presenza del solo «tentativo intenzionale»⁵⁰ di realizzarle (art. 8). Parallelamente a tali condotte vietate, la proposta stabiliva una scala comune di sanzioni (art. 9-11), connesse alle infrazioni e alle circostanze pertinenti (art. 12) che avrebbero dovuto essere prese in considerazione per stabilire il tipo ed il livello di punizione.

Era prevista l'esclusione della punibilità nel caso in cui le condotte e le omissioni rilevanti fossero state commesse a seguito di errori delle autorità doganali e conteneva disposizioni in ordine alla responsabilità delle persone giuridiche (art. 7 e 8). Erano infine contemplate alcune disposizioni procedurali, necessarie al fine di evitare la moltiplicazione di sanzioni per gli stessi fatti e le stesse persone. In particolare, la proposta definiva il termine entro cui l'autorità avrebbe dovuto avviare il procedimento contro l'autore dell'infrazione (art. 13), prevedendo la possibilità di sospendere il procedimento sanzionatorio nei casi in cui fosse in corso un procedimento penale in relazione agli stessi fatti (art. 14) e disponendo i criteri alla luce dei quali individuare lo Stato competente a trattare il caso, qualora l'infrazione avesse interessato una pluralità di Stati membri (art. 15).

In analogia con quanto accaduto in relazione alla formulazione dell'art. 22 dell'originaria proposta di adozione del reg. n. 450/2008, a valle di un approfondito dibattito accademico e di un estenuante confronto inter-istituzionale⁵¹, nell'ambito del quale il Parlamento europeo ha profondamente modificato la proposta della Commissione in sede di prima lettura ed il Consiglio si è dimostrato particolarmente restio a promuovere il passo decisivo verso il

atto legislativo che stabilisce un quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali (SWD(2013) 514 def., del 13 dicembre 2013). Sono state constatate varie differenze sostanziali, più specificamente concernenti: la natura delle sanzioni nazionali per le infrazioni doganali; le soglie finanziarie per distinguere tra infrazioni e sanzioni penali e non penali; i requisiti degli Stati membri per stabilire la responsabilità dell'operatore economico per l'infrazione doganale; i termini per avviare una procedura di sanzione doganale, per irrogare una sanzione doganale e per dare esecuzione a una sanzione doganale; la responsabilità delle persone giuridiche; la possibilità di accedere a meccanismi transattivi.

⁴⁹ Cfr. i considerando n. 7 e 8 della proposta.

⁵⁰ COM (2013) 884 def., cit., p. 8.

⁵¹ V. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 5 luglio 2017, sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali, reperibile al sito https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0239_IT.html. Il dibattito ha altresì coinvolto alcune istanze parlamentari nazionali (in particolare di Lituania, Svezia, Repubblica Ceca e Germania). In tema, si rimanda a E. COTTU, *La tormentata armonizzazione sanzionatoria in ambito doganale: un banco di prova per il principio di colpevolezza nel sistema punitivo eurounitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2019, p. 398 ss., in part. p. 423 ss. In tale contesto, il Parlamento europeo aveva *inter alia* proposto la parziale modifica della base giuridica su cui sarebbe stata fondata la direttiva, aggiungendo accanto all'art. 33 TFUE (originariamente individuato dalla Commissione) anche l'art. 114 TFUE.

processo di armonizzazione delle sanzioni doganali⁵², la proposta di direttiva è stata infine ritirata nel settembre del 2020⁵³.

L'esito negativo dell'ultimo tentativo⁵⁴ di ravvicinamento della disciplina in materia lascia dunque ancora oggi gli operatori economici e le autorità nazionali di fronte ad un quadro normativo le cui linee di indirizzo essenziali devono essere ricostruite alla luce dei consolidati principi espressi nella giurisprudenza della Corte di giustizia, prima ancora che nella lettera dell'art. 42 CDU.

3. Il ruolo dei principi generali del diritto in campo sanzionatorio

Per quanto concerne, dunque, il tema dei requisiti di legittimità delle discipline sanzionatorie doganali nazionali, il riferimento corre immediatamente ai ben noti principi generali⁵⁵, la cui formulazione pretoria ha determinato l'attenuazione del principio di attribuzione delle competenze, nel suo risvolto di residuale salvaguardia dell'autonomia dei legislatori nazionali, in forza dell'art. 4, par. 3, TUE⁵⁶ e del correlato principio di leale collaborazione.

L'applicazione del principio da ultimo citato riveste un ruolo centrale nel campo processuale e sanzionatorio. Nonostante la sussistenza di un diritto degli Stati membri a regolare autonomamente tali profili, nell'ambito di competenze che si assumono essere «puramente statali»⁵⁷, la Corte di giustizia ha da tempo elaborato, e costantemente ribadito, il principio per cui l'esercizio della competenza statale non si deve tradurre nell'attenuazione dell'efficacia ovvero nel pregiudizio per il diritto dell'Unione europea⁵⁸, entro il quale la prima deve essere inquadrata⁵⁹.

⁵² A questo riguardo, nel senso che l'armonizzazione della disciplina doganale, in termini di violazioni punibili e sanzioni applicabili, non risulti necessaria ai fini dell'attuazione della politica doganale dell'UE in presenza di principi generali che assicurino dissuasività e proporzionalità delle normative nazionali, v. F. VISMARA, *Rilievi in tema di sussidiarietà e proporzionalità nella proposta di direttiva in materia di sanzioni doganali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, p. 865 ss.. Da una diversa prospettiva, D. ROVETTA, V. VILLANTE, *Harmonization of Customs Law Penalties in the European Union: Have the EU Institutions at All Realized It Is a Multilevel, Multisource Complex System? Some Reflections Based on the Italian Case*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2018, p. 343 ss. sottolineano invece i difetti di un approccio limitato all'armonizzazione dei soli aspetti sostanziali delle discipline sanzionatorie nazionali, qualora l'intervento sovranazionale lasci impregiudicate le differenze ancora presenti tra i vari ordinamenti sul piano delle regole procedurali, ad esempio, in ordine all'allocazione dell'onere della prova e alla discrezionalità delle autorità amministrative e/o inquirenti.

⁵³ V. *Ritiro di proposte della Commissione*, 2020/C 321/03, in *GUUE*, C 321 del 29 settembre 2020, pp. 37–40.

⁵⁴ V. P. ANABOLI, *Customs Violations and Penalties in Europe: Harmonization on the Horizon?*, cit., p. 390.

⁵⁵ Sul ruolo dei principi generali del diritto dell'UE in ambito doganale, v. F. VISMARA, *Lineamenti*, cit., p. 39 ss.

⁵⁶ Ai sensi dell'art. 4, par. 3 TUE: «In virtù del principio di leale collaborazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. 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. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

⁵⁷ Sulla problematicità di tale definizione, v. M.E. BARTOLONI, *Competenze puramente statali e diritto dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, p. 339 ss. (in part. pp. 339-342).

⁵⁸ V., per tutte, Corte giust., 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe*, punto 5.

⁵⁹ Cfr. P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 92.

A tal fine, i giudici dell'UE hanno individuato i principi dell'equivalenza e dell'effettività⁶⁰ quali limiti generali all'autonomia processuale e procedimentale degli Stati membri. Sul piano delle sanzioni per la violazione della normativa doganale, d'altro canto, l'introduzione di una lettura del rapporto tra strumento sanzionatorio, anche di natura penale⁶¹, ed effettività del diritto dell'Unione europea in ottica marcatamente funzionalista⁶² si è tradotta nella formulazione di principi generali dapprima tesi al raggiungimento di una più adeguata tutela al bilancio UE nei confronti delle lesioni ad esso derivanti da condotte di frode⁶³, poi estesi alla più ampia esigenza di dotare il generale apparato di norme UE di opportuni presidi sanzionatori.

Proprio nel contesto della tutela degli interessi finanziari⁶⁴ dell'odierna UE attraverso la corretta applicazione della disciplina doganale, nel *leading case* sul *mais greco*⁶⁵, è stata coniata quella "formula sanzionatoria"⁶⁶ che impone agli Stati membri di disporre, nel silenzio della normativa dell'Unione ed in ossequio agli obblighi su di essi incombenti in forza dell'art. 5 TCEE (corrispondente all'attuale art. 4, par. 3 TUE), tutte le misure necessarie a garantire l'applicazione e l'effettività della normativa dell'UE, assicurando che le violazioni alle disposizioni di quest'ultima siano punite in forma analoga a quella prevista per situazioni interne assimilabili. Pur riconoscendo al legislatore nazionale la scelta delle misure, la Corte si è da allora costantemente premurata di ribadire⁶⁷ la necessità che queste determinino, in ogni caso, l'applicazione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive⁶⁸.

La prospettiva adottata dai giudici di Lussemburgo sembra dunque far leva, dapprima, sulla declinazione del principio di equivalenza, imposto quale generale requisito per l'effettiva attuazione del diritto dell'UE all'interno dei sistemi ordinamentali nazionali⁶⁹ nei più specifici

⁶⁰ Espresi con la ormai tradizionale formula per cui: «In assenza di regole stabilite dal diritto dell'Unione in tale materia, spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno stato membro disciplinare le modalità dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti riconosciuti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, a condizione però che dette modalità non siano meno favorevoli di quelle applicabili ad analoghi ricorsi di natura interna (principio di equivalenza) e che esse non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)». Tra le altre, v. Corte giust., 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck*, ECLI:EU:C:1995:437, punto 12; 20 settembre 2001, causa C-453/99 *Courage e Crehan* ECLI:EU:C:2001:465, punto 29; 11 settembre 2003, causa C-13/01, *Safalero*, ECLI:EU:C:2003:447, punto 49; 13 marzo 2007, causa C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, punto 43; 15 gennaio 2013, causa C-416/10, *Križan e a.*, ECLI:EU:C:2013:8, punto 85.

⁶¹ V. Corte giust., 8 luglio 1999, causa C-186/98, *Nunes e de Matos*, ECLI:EU:C:1999:376, punto 14.

⁶² Con la materia penale e la garanzia dell'effettività del diritto dell'UE posizionate rispettivamente ai due poli della diade mezzo/scopo. In questo senso v. V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, Oxford, 2009, p. 62.

⁶³ V. T. TRIDIMAS, *The general principles of EU Law*, Oxford, 2006, pp. 169-170.

⁶⁴ La cui nozione deve essere ricostruita in termini ampi, non potendo essere limitata alle sole entrate e spese riferibili al bilancio dell'Unione. Si veda, a riguardo, l'art. 2, par. 1, lett a) della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta alla frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, in *GUUE*, L 198 del 28 luglio 2017, pp. 29-41 (c.d. "direttiva PIF"). V. A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018, p. 15 ss.

⁶⁵ V. Corte giust., 21 settembre 1989, causa C-68/88, *Commissione c. Grecia (mais greco)*, ECLI:EU:C:1989:339.

⁶⁶ V. C. HONORATI, *La comunitarizzazione della tutela penale ed il principio di legalità nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2006, p. 941 ss.

⁶⁷ A titolo di mero esempio, cfr. Corte giust., 10 luglio 1990, causa C-326/88, *Hansen*, ECLI:EU:C:1990:291, punto 17; 8 giugno 1994, causa C-382/92, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1994:233, punto 55; causa C-186/98, *Nunes e de Matos*, cit., punti 10-11; 18 ottobre 2001, causa C-354/99, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2001:550, punto 46; 15 luglio 2011, causa C-263/11, *Rēdlihs*, ECLI:EU:C:2012:497, punto 44.

⁶⁸ Corte giust., causa C-68/88, *Commissione c. Grecia (mais greco)*, cit., punti 23-24.

⁶⁹ V. T. TRIDIMAS, *The general principles*, cit., pp. 423-427.

termini del principio di assimilazione. In virtù di quest'ultimo, il grado di protezione offerto dagli ordinamenti nazionali alle disposizioni dell'Unione deve essere analogo rispetto a quello previsto a garanzia della corretta applicazione di disposizioni interne, di natura ed importanza simili⁷⁰. Cosicché l'infrazione alle regole poste dalle prime deve ricevere un trattamento analogo a quello previsto per le violazioni di analoghe disposizioni nazionali⁷¹.

In secondo luogo, in relazione alla "formula sanzionatoria" concepita in *Commissione c. Grecia* e costantemente ribadita nella giurisprudenza successiva, essa costituisce il tentativo di elaborazione di un più puntuale metro di valutazione per la compatibilità delle misure sanzionatorie nazionali con il diritto dell'UE, nella consapevolezza che il solo principio di assimilazione non sempre possa rivelarsi sufficiente per la tutela delle posizioni giuridiche radicate nell'ordinamento dell'Unione⁷².

3.1. Le nozioni di effettività, dissuasività e proporzionalità nel contesto della disciplina doganale sanzionatoria

Per quanto concerne la concreta e puntuale identificazione del contenuto dei citati parametri di effettività, dissuasività e proporzionalità delle sanzioni poste a presidio del diritto dell'UE, un utile punto di riferimento è rappresentato dalle conclusioni rese dall'AG Kokott nell'ambito della causa *Berlusconi*⁷³. Secondo quanto affermato dall'Avvocato generale, dall'applicazione dei principi generali in parola consegue innanzitutto l'obbligo per i legislatori nazionali di strutturare le normative domestiche, sostanziali e procedurali, in maniera tale per cui l'irrogazione della sanzione non sia resa praticamente impossibile o eccessivamente difficile: in questo senso sarebbe dunque garantita l'efficacia della disciplina sanzionatoria, intesa quale idoneità di quest'ultima ad assicurare la realizzazione degli scopi perseguiti dal diritto UE⁷⁴. La disciplina sanzionatoria interna è inoltre chiamata ad indurre l'individuo ad astenersi dal violare le norme del diritto dell'Unione europea, mediante una appropriata definizione della natura e del tipo della sanzione applicabile: la punizione deve risultare sì sufficientemente rigorosa alla luce degli scopi perseguiti, ma lo Stato membro deve altresì curarne i concreti meccanismi

⁷⁰ V. J. VERVAELE, *Harmonised Union policies and the harmonisation of substantive criminal law*, in F. GALLI, A. WEYEMBERGH (a cura di), *Approximation of substantive criminal law in the EU*, Bruxelles, 2013, p. 43 ss. (p. 44-45). Cfr. anche Corte giust., 22 aprile 1997, causa C-180/95, *Draehmpaehl*, ECLI:EU:C:1997:208, punto 29.

⁷¹ V. V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law* cit., p. 63. L'insufficienza di tale requisito in rapporto ai principi connaturati alla stessa unione doganale è già stata rilevata *supra* al par. 2.1.

⁷² In tal senso v. F. GIUFFRIDA, *68/88 – Commission v Greece Effectiveness, Dissuasiveness, Proportionality of Sanctions and Assimilation Principle: The Long-Lasting Legacy of the Greek Maize Case*, in V. MITSILEGAS, A. MARTINO, L. MANCANO (a cura di), *The Court of Justice and European Criminal Law*, Oxford, 2019, p. 107 ss. (p. 114).

⁷³ Cfr. conclusioni dell'AG Kokott in cause riunite C-387/02, C-391/92 e C-403/02, *Berlusconi e a.*, presentate il 14 ottobre 2004, ECLI:EU:C:2004:624, punto 90, cui si rimanda anche per i menzionati profili di efficacia (punto 88) e dissuasività (punto 89). Si veda altresì la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso una politica penale dell'unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale*, COM(2011) 573 def., del 20 settembre 2011, p. 11.

⁷⁴ Ricollegandosi alle conclusioni dell'AG Van Gerven nella causa C-326/88, *Hansen*, cit., l'AG Kokott parla di «efficacia» della disciplina sanzionatoria come carattere derivante dal «principio di effettività». Cfr. Conclusioni dell'AG Kokott in *Berlusconi e a.*, cit., punto 88. La previsione e l'applicazione della sanzione, in questo senso, rappresenta la concretizzazione del dovere, gravante sugli Stati membri, di cercare di raggiungere e realizzare gli scopi delle disposizioni di diritto dell'Unione europea.

applicativi e procedurali, rilevando in punto di dissuasività anche la probabilità con la quale la sanzione sarà irrogata. Corrispettivamente, la concreta misura della deterrenza per i potenziali autori futuri risulta connessa all'effettiva applicazione della punizione⁷⁵. Per quanto concerne, poi, il terzo requisito imposto dalla formula sanzionatoria, la sistematica proposta dall'AG Kokott non si discosta dalla tradizionale ricostruzione tripartita del canone della proporzionalità elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dogmaticamente sistematizzato dalla consolidata dottrina in materia: il legislatore nazionale è dunque chiamato a configurare la propria normativa interna prevedendo che le misure punitive adottate siano idonee (*suitability*) e necessarie (*necessity*) al conseguimento dei legittimi scopi perseguiti, dovendosi optare per la misura meno gravosa, in presenza di una pluralità di soluzioni normative ugualmente appropriate (*least restrictive measure*), non senza un evidente margine di sovrapposizione tra i requisiti di effettività e dissuasività, da un lato, e l'esame concernente il carattere *idoneo* della sanzione, dall'altro⁷⁶, sul quale si tornerà *infra*. In ogni caso, il legislatore dovrà curarsi di non determinare effetti pregiudizievoli eccessivi in capo all'interessato (*proportionality stricto sensu*)⁷⁷.

Come è noto, il menzionato test di proporzionalità, lungi dal rappresentare un meccanico esercizio di algebra giuridica, non implica l'automatica elisione di ogni margine di discrezionalità, né in capo al legislatore né in capo all'istituzione deputata al vaglio giurisdizionale della misura in questione. Sotto questo profilo deve infatti ricordarsi che lo scopo fondamentale perseguito mediante lo scrutinio di proporzionalità di una misura normativa (nazionale ovvero adottata dalle istituzioni dell'UE) è rappresentato dalla valutazione complessiva degli interessi perseguiti, della coerenza tra questi ultimi ed i mezzi impiegati, nonché dal bilanciamento tra questi due elementi ed il pregiudizio per la libertà individuale determinato dall'applicazione della misura *de qua*: nella concreta conduzione di tale test la Corte di giustizia gode dunque di evidenti margini di soggettività, rappresentati dall'elaborazione di approcci diversi rispetto allo *standard* di scrutinio della misura in questione⁷⁸ e dal diverso "dosaggio" tra gli elementi del test tripartito appena menzionato.

La materia doganale, nel corso del tempo, ha offerto un terreno fertile per lo sviluppo dei menzionati principi in materia di sanzioni. La disciplina in questo settore rappresenta, infatti, un punto di osservazione privilegiato, in particolare, per l'analisi del concreto bilanciamento tra le esigenze di effettività e dissuasività della punizione e la concorrente pretesa di proporzionalità della misura, alla luce del legame tra la necessaria tutela della correttezza degli scambi commerciali internazionali, nonché delle risorse tributarie ad essi connesse, e la scelta ricadente sugli strumenti sanzionatori adottati. Lo stesso *leading case* concernente il *mais greco*, d'altronde, trae origine da una procedura di infrazione attivata nei confronti dello Stato

⁷⁵ Si noti, a questo proposito, che la Corte di giustizia ha sottolineato fin dalla sentenza *Commissione c. Grecia (mais greco)* che – sul piano operativo – «le autorità nazionali devono procedere nei confronti delle violazioni del diritto comunitario con la stessa diligenza usata nell'esecuzione delle rispettive legislazioni nazionali» (punto 25).

⁷⁶ Come peraltro sottolineato dallo stesso AG Kokott, v. punto 90 delle sue conclusioni in cause riunite C-387/02, C-391/92 e C-403/02, *Berlusconi e a.*, cit.

⁷⁷ Per tutti, v. T. TRIDIMAS, *The Principle of Proportionality*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (a cura di), *Oxford Principles of European Union Law*, 2018, p. 243 ss. (p. 247).

⁷⁸ Talvolta accontentandosi del fatto che la normativa in questione non sia "manifestamente inappropriata", talaltra impegnandosi in una più approfondita disamina in ordine al carattere effettivamente necessario della misura rispetto all'obiettivo perseguito, in particolare nel caso in cui quest'ultima impatti negativamente sul godimento delle libertà sancite nel mercato interno. Così T. TRIDIMAS, *op. ult. cit.*, p. 250 ss.

ellenico a causa della mancata imposizione di prelievi agricoli in occasione dell'importazione di granoturco, originario della Jugoslavia, successivamente esportato dalla Grecia in Belgio come prodotto di origine greca.

In una serie di risalenti pronunce, la Corte ha manifestato la propria sensibilità in ordine al coordinamento tra l'esigenza di effettiva punizione delle infrazioni doganali e la salvaguardia delle libertà di circolazione strumentali all'instaurazione del mercato interno⁷⁹, valorizzando a tal fine il profilo di stretta *necessità* della misura punitiva in questione. Con riferimento alla disciplina sanzionatoria francese che imponeva di dichiarare l'origine delle merci importate, anche se già poste in libera pratica in un altro Stato membro⁸⁰, la Corte di giustizia ha dunque affermato il principio di proporzionalità in chiave di limitazione della potestà punitiva statale, evidenziando come «in linea generale ogni misura amministrativa o repressiva esulante dai limiti di quanto è strettamente necessario allo Stato membro importatore [...] va considerata misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dal trattato»⁸¹.

In una successiva pronuncia la Corte, premessa in linea di principio la competenza degli Stati membri nell'adozione delle sanzioni a loro giudizio più appropriate stante «[l'] assenza di armonizzazione delle normative comunitarie nel settore delle infrazioni doganali» e rimarcata la necessità che, nell'esercizio di tale competenza, fosse rispettato il principio di proporzionalità, ha stabilito che le misure amministrative o repressive non dovessero esulare dai limiti di quanto strettamente necessario agli obiettivi perseguiti e che alle modalità di controllo non dovessero essere ricollegate sanzioni talmente sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo alle libertà sancite dal Trattato⁸².

La necessità che le sanzioni predisposte nell'attuazione del potere discrezionale degli Stati membri presentino i caratteri di effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva è stata inoltre ribadita dalla Corte con riferimento al regime sanzionatorio portoghese, applicabile in caso di tardiva presentazione della dichiarazione doganale per le merci in stato di custodia temporanea⁸³, nonché nell'ipotesi delle maggiorazioni dei dazi doganali previste dal diritto nazionale austriaco, nei casi in cui il codice doganale prevede una scissione temporale tra il sorgere dell'obbligazione doganale e la relativa contabilizzazione, a causa dell'infrazione commessa dall'operatore⁸⁴.

⁷⁹ V. E. COTTU, *La tormentata armonizzazione sanzionatoria in ambito doganale*, cit., p. 420 e riferimenti giurisprudenziali ivi contenuti, qui parzialmente ripresi.

⁸⁰ Al fine di una corretta attuazione di misure nazionali di politica commerciale (nella specie, provvedimenti di sorveglianza), ammessi dal TCEE in forza dell'oggi abrogato art. 115.

⁸¹ Cfr. Corte giust., 15 dicembre 1976, causa 41/76, *Donckerwolcke e Schou*, ECLI:EU:C:1976:182, punti 36-39. Nello stesso senso, v. Corte giust., 28 marzo 1979, causa 179/78, *Rivoira*, ECLI:EU:C:1979:89, punti 15-20.

⁸² Cfr. Corte giust., 16 dicembre 1992, causa C-210/91, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:1992:525, punti 4-5 e 19-21. Nel caso di specie, si trattava di vagliare la compatibilità tra l'imposizione di una sanzione, pari al doppio dei dazi doganali e dei tributi previsti per la regolare importazione del bene oggetto della controversia (una videocamera), ed il regime di ammissione temporanea degli effetti personali dei viaggiatori, cui astrattamente la merce in questione avrebbe avuto diritto ad essere vincolata (punti 4-5 e 21). Peraltro, nel caso di specie, la Corte respingeva il ricorso della Commissione a causa della mancata produzione di idonee prove a sostegno dell'illegittimità della condotta delle autorità doganali elleniche.

⁸³ Cfr. Corte giust., 26 ottobre 1995, causa C-36/94, *Siesse*, ECLI:EU:C:1995:351, punti 20-21; 7 dicembre 2000, causa C-213/99, *De Andrade*, ECLI:EU:C:2000:678, punti 19-20. In relazione al sistema sanzionatorio doganale portoghese si veda J. RIJO, *The Portuguese Customs Infraction Regime*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2018, p. 296 ss.

⁸⁴ Cfr. Corte giust., 16 ottobre 2003, causa C-91/02, *Hannl*, ECLI:EU:C:2003:556, punto 22.

Dalle citate pronunce emerge un primo contesto nel quale il principio di proporzionalità ha consentito alla Corte di giustizia di censurare le normative doganali nazionali a causa della rilevata sproporzione tra obiettivi perseguiti, natura delle contestate infrazioni (e pregiudizio per le posizioni soggettive coinvolte) e, rispettivamente, *species e/o quantum* delle sanzioni identificati dal legislatore dello Stato membro⁸⁵. In un secondo gruppo di casi la Corte, previamente richiamata la necessaria osservanza del principio di equivalenza e dunque l'obbligo a che le violazioni del diritto UE fossero sanzionate in termini analoghi a quelli previsti per violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza, ha invece rimesso al giudice interno il compito di valutare se, tenuto conto degli imperativi di repressione e prevenzione, le sanzioni irrogate fossero effettivamente sproporzionate rispetto alla gravità della contestata infrazione⁸⁶.

Ciò appare coerente rispetto alla natura stessa del principio *de quo*, chiamato a coprire la globalità delle fasi connesse all'esercizio dello *ius puniendi*: dall'astratta predeterminazione della sanzione sino alla sua concreta irrogazione, sia sotto il profilo normativo (consistente nella definizione dei confini entro i quali può legittimamente esercitarsi la potestà punitiva dell'autorità pubblica), sia, appunto, sotto quello del relativo scrutinio giurisdizionale *ex post*⁸⁷. Alle spalle dell'apparente centralità del profilo di (stretta) proporzionalità delle sanzioni e del loro carattere *necessario*, specialmente in rapporto al loro impatto sulle libertà di circolazione garantite dai Trattati, si cela tuttavia una più complessa dinamica fra esigenze concorrenti, in parte giustificata dalla stessa struttura del test di proporzionalità e dall'esigenza di vagliare il carattere *idoneo* della misura in questione. Sotto questo profilo assume infatti autonomo rilievo il principio per cui l'applicazione della disciplina doganale dell'UE presuppone che l'azione degli Stati membri per prevenire le violazioni sia effettiva e dissuasiva. Dal concreto "dosaggio" delle tre componenti della formula sanzionatoria dipende, dunque, l'intensità dello scrutinio giurisdizionale sulla misura nazionale e, in ultima analisi, la concreta conformazione del canone di proporzionalità. La natura aperta di tale principio implica, infatti, la possibilità di variare "caso per caso" il grado di pervasività del sindacato giurisdizionale, in ragione degli interessi pubblici e dei diritti individuali sottesi alla singola fattispecie concreta⁸⁸.

3.2. La Corte di giustizia e l'art. 42 CDU: i) La sentenza Kolev e la tutela degli interessi finanziari all'insegna di effettività e dissuasività

Le prime pronunce rese dalla Corte di giustizia con esplicito riferimento all'art. 42 CDU offrono una significativa testimonianza circa l'ampiezza dello spettro di discrezionalità nello scrutinio sulla legittimità delle misure doganali afflittive. La giurisprudenza successiva all'entrata in vigore del codice doganale evidenzia, in particolare, l'attenzione manifestata dalla Corte di giustizia per i profili di una efficace e dissuasiva azione delle sanzioni definite dagli ordinamenti nazionali. Tale orientamento si ricollega, più in generale, alla preminente esigenza

⁸⁵ Cfr. Corte giust., causa 41/76, *Donckerwolcke e Schou*, cit.; causa 179/78, *Rivoira*, cit., punti 15-20; 11 maggio 1989, causa C-212/88, *Levy*, ECLI:EU:C:1989:400, punti 14-15; causa C-213/99, *De Andrade*, cit., punti 19-20.

⁸⁶ Cfr. Corte giust., causa C-36/94, *Siesse*, cit., punto 24. Si veda anche, in senso analogo, Corte giust., 7 ottobre 2010, causa C-382/09 *Stils Met SIA*, ECLI:EU:C:2010:596 in tema di dazi *antidumping*.

⁸⁷ V. S. MONTALDO, *EU Sanctioning Power and the Principle of Proportionality*, cit., p. 116.

⁸⁸ *Ivi*, p. 129.

di una protezione effettiva degli interessi finanziari dell'UE⁸⁹ avvertita in seno alle istituzioni dell'Unione ed attualmente presidiata, a livello primario, dall'art. 325 TFUE⁹⁰. Sviluppando anche in campo doganale un approccio di base improntato ad innegabile rigore, la Corte di giustizia ha dunque progressivamente posto l'accento sul profilo di idoneità delle misure sanzionatorie nazionali nella salvaguardia del “forziere” dell'UE, all'interno del quale vengono convogliate, tra le altre, le risorse economiche provenienti dalla riscossione dei dazi doganali⁹¹.

Ciò è quanto emerge, in prima battuta, dalla sentenza *Kolev* del 2018⁹². Qui è possibile rinvenire un primo, esplicito, richiamo pretorio all'art. 42, par. 1 CDU ed alle prescrizioni ivi contenute⁹³. Il contesto è rappresentato da un rinvio pregiudiziale promosso dal Tribunale speciale per i procedimenti penali bulgaro concernente gli eventuali riflessi ostativi, in punto di effettività dell'azione penale e di repressione delle frodi in danno agli interessi finanziari dell'UE, determinati dall'applicazione della disciplina processuale interna⁹⁴. Sul piano della concreta rilevanza del riferimento alle disposizioni del codice doganale, l'impiego della norma *de qua* è limitato alla puntualizzazione ed alla specificazione dell'obbligo chiaro, preciso ed incondizionato per gli Stati membri di prevedere sanzioni effettive e dissuasive, già gravante su di essi in forza del combinato disposto dell'art. 325, par. 1 TFUE (così come interpretato

⁸⁹ Esigenza comunque assai radicata nel contesto del diritto dell'Unione europea, a partire dalle disposizioni introdotte dal Trattato di Maastricht nell'allora primo pilastro comunitario (art. 209A TCE) e, con specifico riferimento alla “lotta alla frode”, nel campo della cooperazione nei settori della giustizia e affari interni (c.d. terzo pilastro) di cui al Titolo VI del TUE (art. K.1 TUE). Sull'evoluzione normativa nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'UE v. A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari*, cit., p. 3 ss.

⁹⁰ Ai sensi dell'art. 325 TFUE: «1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari. 3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. 4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo».

⁹¹ V. art. 2, par. 1, lett. a) della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom, in *GUUE*, L 424 del 15 dicembre 2020, pp. 1-10.

⁹² Corte giust., 5 giugno 2018, causa C-612/15, *Kolev e a.*, ECLI:EU:C:2018:392.

⁹³ Richiamo, in realtà, “indiretto”, atteso che la normativa applicabile alla fattispecie era quella – di tenore assolutamente identico, come visto *supra* – di cui all'art. 21, par. 1 del reg. n. 450/2008.

⁹⁴ Le questioni pregiudiziali sollevate dallo *Spetsializiran nakazatelen sad* presentavano – tra gli altri – alcuni profili di analogia rispetto all'oggetto del procedimento principale nel caso *Taricco*. La Corte di giustizia ha dunque dichiarato che l'art. 325, par. 1 TFUE osta all'applicazione di una normativa nazionale in materia di archiviazione del procedimento penale come quella nel caso *de quo*, limitatamente alla sua applicazione nei casi di frode grave o altre attività gravi che ledono gli interessi finanziari dell'UE in materia doganale. Sulle implicazioni della presente pronuncia, tra gli altri, in ordine ai principi dell'efficacia diretta e del primato del diritto UE, v. A. RASI, *Gli effetti diretti e il primato del diritto dell'Unione: una correlazione a geometria variabile*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2018, p. 555 ss.

nelle sentenze *Taricco* e *M.A.S. e M.B.*⁹⁵), e dell'art. 2, par. 1 lett. a) della decisione 2007/436, relativa al sistema delle risorse proprie dell'UE⁹⁶.

Nella ricostruzione della Corte, l'inclusione dei dazi della tariffa doganale comune tra le risorse proprie dell'UE renderebbe l'art. 42, par. 1 CDU *species* del più generale dovere di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione sancito dalla norma di diritto primario, obbligando in tal senso gli Stati membri alla predisposizione di schemi sanzionatori di natura amministrativa, penale ovvero «una combinazione di entrambe»⁹⁷ al fine di punire le condotte di infrazione alla disciplina doganale dell'UE. La discrezionalità in via di principio riconosciuta agli ordinamenti nazionali circa la natura delle sanzioni applicabili incontra dunque, sempre secondo la Corte, un estremo limite nel fatto che i legislatori nazionali devono comunque assicurarsi che i casi di frode grave o di altre gravi attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione in materia doganale siano soggetti a sanzioni penali dotate di un carattere effettivo e dissuasivo⁹⁸.

L'attenzione riservata dalla Corte ai requisiti di effettività e di dissuasività delle sanzioni doganali predisposte a livello domestico, anche a discapito di un approfondimento relativo al carattere proporzionato delle stesse (il principio resta – almeno formalmente – relegato sullo sfondo della decisione *de qua*⁹⁹), appare connessa a quanto affermato all'interno della sentenza *Taricco* e, in particolare, all'identificazione dell'art. 325 TFUE quale base giuridica di riferimento per la protezione degli interessi finanziari dell'UE¹⁰⁰: stando al tenore letterale della

⁹⁵ Corte giust., causa C-612/15, *Kolev*, cit., punti 50, 64, in riferimento alle sentenze 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco e a.*, ECLI:EU:C:2015:555 e 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, ECLI:EU:C:2017:936. In *Taricco*, in ragione della diretta applicabilità degli obblighi discendenti in capo agli Stati *ex art. 325*, par. 1 e 2 TFUE, la Corte aveva richiesto la disapplicazione della normativa nazionale italiana che prevede un regime di prescrizione dei reati ritenuto non idoneo a garantire una efficace tutela degli interessi finanziari dell'UE. La diretta applicabilità delle disposizioni *ex art. 325* TFUE veniva peraltro confermata nella successiva pronuncia *M.A.S. e M.B.*, resa a seguito dell'ordinanza di rinvio presentata dalla Corte costituzionale italiana, in virtù della prospettata incompatibilità con il principio di legalità dei reati e delle pene *ex art. 25* Cost. dell'obbligo di disapplicazione del regime di prescrizione di diritto interno conseguente alla pronuncia *Taricco*. I rilievi svolti dalla dottrina sull'intera “saga *Taricco*” sono davvero molti. Ci limitiamo a segnalare F. VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione nelle frodi in materia di IVA?*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 14 settembre 2015; M. TIMMERMAN, *Balancing effective criminal sanctions with effective fundamental rights protection in cases of VAT fraud: Taricco*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 779 ss.; C. PAONESSA, L. ZILLETTI, (a cura di), *Dal giudice garante al giudice disapplicatore di garanzie. I nuovi scenari della soggezione al diritto dell'Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, Pisa, 2016; A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017; I. PELLIZZONE (a cura di), *Principio di legalità penale e diritto costituzionale*, Milano, 2017; C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, Milano, 2018.

⁹⁶ Decisione 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, in *GUUE*, L 163 del 23 giugno 2007, p. 17 ss., applicabile all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, a mente della quale le risorse proprie dell'Unione includono i dazi della tariffa doganale comune.

⁹⁷ V. Corte giust., causa C-612/15, *Kolev*, cit., punto 54.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Si veda, tuttavia, quanto si dirà *infra* al par. 3.3.

¹⁰⁰ Sulle ragioni di tale decisione v. S. ALLEGREZZA, *C-105/14 – Taricco and Others – On Legality in Criminal Matters between Primacy of EU Law and National Constitutional Traditions. A Study of the Taricco Saga*, in V. MITSILEGAS, A. MARTINO, L. MANCANO (a cura di), *The Court of Justice and European Criminal Law*, Oxford, 2019, p. 165 ss. anche in relazione ai rapporti tra la sentenza *Taricco* ed il dibattito allora in corso in vista dell'adozione della “direttiva PIF”. Sul punto si veda altresì A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'unione dalla convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 14 ottobre 2016.

disposizione primaria (in particolare ai parr. 1, 2 e 4 dell'art. 325 TFUE) le già menzionate esigenze, in uno con i noti principi di assimilazione ed equivalenza, assurgono infatti al ruolo di coordinate fondamentali per l'azione dell'Unione e degli Stati membri nella lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE.

Sebbene, nel caso di specie, il carattere effettivo e dissuasivo delle sanzioni penali previste dal diritto nazionale bulgaro non fosse posto in discussione in sé, la portata prescrittiva dell'art. 325, par. 1 TFUE, così come ricostruita ed inquadrata all'interno dell'*iter* argomentativo della sentenza *Kolev*, appare ricca di implicazioni anche in riferimento ai rapporti con l'art. 42 CDU.

In primo luogo, riconducendo alla norma di fonte primaria il riferimento ultimo rispetto alle normative sanzionatorie nazionali poste a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, quantomeno sotto il profilo della loro efficacia e capacità dissuasiva, la Corte determina – potenzialmente e nel contesto di una lettura restrittiva della nozione di «normativa doganale» di cui agli art. 5, n. 2) e 42, par. 1 CDU – una sorta di duplicazione prescrittiva, cui si accompagna un evidente sbilanciamento in favore del requisito di effettività (e dissuasività) delle sanzioni. L'autonomo contenuto normativo dell'art. 42 CDU verrebbe così a ridursi, essenzialmente, all'individuazione in via esemplificativa delle modalità di applicazione delle sanzioni di natura amministrativa (art. 42, par. 2 CDU) ed agli obblighi di notifica delle variazioni normative posti in capo agli Stati membri (art. 42, par. 3 CDU). Residuerebbe, insomma, sotto il profilo del tradizionale canone sanzionatorio di fonte pretoria, l'autonoma prescrizione del solo requisito della proporzionalità delle sanzioni (art. 42, par. 1, secondo periodo CDU), ma senza che a quest'ultimo possano essere estese le implicazioni connesse alla giurisprudenza *Taricco* sull'art. 325 TFUE e, più in particolare, al riconoscimento della natura direttamente efficace dei paragrafi 1 e 2 della norma *de qua*, atteso il silenzio di quest'ultima in punto di proporzionalità delle misure richieste agli Stati membri per contrastare gli illeciti in danno delle finanze europee¹⁰¹.

Ciò ripropone, dunque, all'interno della materia doganale – intesa quale sottoinsieme della più vasta area ricomprendente la tutela degli interessi finanziari dell'UE – l'originario sbilanciamento derivante dal riconoscimento dell'efficacia diretta al solo requisito di effettività (e dissuasività) delle sanzioni, a detrimento invece del parallelo requisito di proporzionalità delle stesse. Nella successiva sentenza *Link Logistic*¹⁰², la Corte ha infatti escluso che il principio di proporzionalità delle sanzioni avesse effetto diretto, negando più specificamente che lo stesso fosse connotato da sufficiente precisione ed incondizionatezza¹⁰³.

Tale indirizzo è stato corretto con la più recente sentenza *NE*¹⁰⁴. Come rilevato dall'AG Bobek nelle sue conclusioni, detta incoerenza non solo appariva difficilmente giustificabile sul piano giuridico ma risultava altresì connotata da un indesiderabile risvolto sul piano etico: a stretto rigore, infatti, il combinato disposto tra giurisprudenza *Taricco* e *Link Logistic* avrebbe implicato la disapplicazione delle sole norme nazionali che rendono le sanzioni meno efficaci

¹⁰¹ V. A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari*, cit., p. 41 ss.

¹⁰² V. Corte giust., 4 ottobre 2018, causa C-384/17, *Link Logistik N&N*, ECLI:EU:C:2018:810, nella quale la Corte era chiamata ad esaminare una direttiva in materia di tassazione a carico di autoveicoli pesanti contenente una disposizione di tenore analogo all'art. 42, par. 1 CDU.

¹⁰³ *Ivi*, punti 51 ss.

¹⁰⁴ V. Corte giust., 8 marzo 2022, causa C-205/20, *NE contro Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, ECLI:EU:C:2022:168.

(e, quindi, una situazione più onerosa per i singoli) mentre il medesimo effetto non sarebbe stato riconosciuto rispetto a norme nazionali che violano il requisito di proporzionalità, e cioè in favore degli interessi dei singoli individui sottoposti a sanzione¹⁰⁵. Riconoscendo esplicitamente tale discrasia, ed ammettendone implicitamente le ricadute negative per l'ordinamento dell'UE, la Corte di giustizia ha dunque stabilito che «contrariamente a quanto stabilito al punto 56 della sentenza del 4 ottobre 2018, *Link Logistic N&N* [...], il requisito di proporzionalità delle sanzioni [...] è incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere invocato da un singolo e applicato dalle autorità amministrative nonché dai giudici nazionali»¹⁰⁶. Con la conseguenza per cui «spetta al giudice nazionale investito di un ricorso contro una sanzione adottata sulla base del regime nazionale applicabile in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione di tale direttiva, disapplicare la parte della normativa nazionale da cui deriva il carattere sproporzionato delle sanzioni, in modo da giungere all'irrogazione di sanzioni proporzionate, che permangano, nel contempo, effettive e dissuasive»¹⁰⁷.

Superato l'ostacolo rappresentato dal differente trattamento formale riservato ai tre requisiti della formula sanzionatoria, restano invero aperte alcune questioni ulteriori. Rinviando al successivo paragrafo il tema relativo al contenuto del principio di proporzionalità in materia doganale, deve essere chiarita la portata oggettiva dei requisiti in questione nel contesto della normativa doganale e degli interessi extra-fiscali ad essa collegati.

Sino ad ora, infatti, l'orizzonte di applicabilità dell'art. 42 CDU è stato limitato alla previsione di sistemi sanzionatori nazionali deputati alla tutela dell'obbligazione doganale¹⁰⁸ e dei connessi interessi finanziari dell'UE, individuando questi ultimi quali beni giuridici protetti dal complesso della normativa doganale. Sotto questo profilo deve tuttavia evidenziarsi la poliedricità teleologica sottesa alla disciplina degli scambi commerciali internazionali dell'UE, positivamente riassunta dal disposto dell'art. 3 CDU. Alla luce della citata norma, infatti, il ruolo affidato alle autorità doganali è teso non solo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri (lett. a), bensì anche alla tutela dell'Unione dal commercio sleale e illegale (lett. b), alla garanzia della sua sicurezza e della sicurezza dei suoi residenti (nonché alla tutela dell'ambiente, ove necessario in stretta cooperazione con altre autorità, lett. c) ed al mantenimento di un equilibrio adeguato fra i controlli doganali e l'agevolazione degli scambi legittimi (lett. d). Lungi dal costituire una *summa* di finalità che trova il proprio denominatore comune nel solo profilo soggettivo, rappresentato dall'affidamento di tali compiti alle autorità doganali, il perseguimento di tali obiettivi si manifesta all'interno delle stesse disposizioni positive del codice doganale: queste, infatti, contengono «le norme e le procedure di carattere generale applicabili alle merci che entrano nel territorio doganale dell'Unione o ne escono» (art. 1, par. 1, comma 1 CDU). Gli obblighi dichiarativo-strumentali che ne discendono si applicano, dunque, con la finalità di tutelare non soltanto i profili di natura tributaria connessi al regolare versamento dei dazi dovuti, bensì anche l'intero insieme di interessi collegati al regime di scambi internazionali dell'Unione e «all'attuazione degli aspetti esterni del mercato

¹⁰⁵ Cfr. le Conclusioni dell'AG Bobek presentate il 23 settembre 2021, causa C-205/20, *NE*, ECLI:EU:C:2021:759, punti 53-54.

¹⁰⁶ Corte giust., causa C-205/20, *NE*, cit., punto 29.

¹⁰⁷ *Ivi*, p. 42.

¹⁰⁸ In tema, v. *amplius* F. VISMARA, *L'obbligazione doganale nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020.

interno, della politica commerciale comune e delle altre politiche dell'Unione comuni riguardanti il commercio e la sicurezza della catena logistica» (art. 3, comma 1 CDU)¹⁰⁹.

Dette considerazioni si riflettono, più precisamente, sul piano della disciplina della vigilanza e dei controlli doganali (art. 5, n. 3) e 134 CDU)¹¹⁰, in virtù della quale le autorità nazionali sono chiamate a verificare l'applicabilità al caso concreto della vasta normativa, predisposta a livello UE e nazionale, al fine di tutelare i plurimi interessi potenzialmente esposti a rischio¹¹¹ nell'attività di scambio commerciale internazionale¹¹². Ciò, anche al di là delle specifiche esigenze connesse all'applicazione della normativa doganale in senso stretto e, in particolare, all'imposizione ed alla riscossione dei dazi della TDC: si pensi, ad esempio, al perseguimento di finalità connesse all'attuazione della politica commerciale dell'UE¹¹³, alla

¹⁰⁹ Cfr. anche SWD(2013) 514 def., cit., pp. 24-26. In dottrina, v. P. BELLANTE, *Il sistema doganale*, Torino, 2020, p. 2 ss. e *passim*, cui si rinvia anche per una panoramica sulle normative doganali extra-tributarie (p. 1042 ss.).

¹¹⁰ A mente dell'art. 5, n. 3) CDU i controlli doganali sono «atti specifici espletati dall'autorità doganale al fine di garantire la conformità con la normativa doganale e con le altre norme che disciplinano l'entrata, l'uscita, il transito, la circolazione, il deposito e l'uso finale delle merci in circolazione tra il territorio doganale dell'Unione e i paesi o territori non facenti parte di tale territorio, nonché la presenza e la circolazione nel territorio doganale dell'Unione delle merci non unionali e delle merci in regime di uso finale». Sul tema v. F. VISMARA, *Lineamenti*, cit., pp. 259-275. Si veda anche S. ARMELLA, *Diritto doganale dell'UE*, cit., in part. p. 314 ss.

¹¹¹ Ai sensi dell'art. 5, n. 7) CDU, la definizione di rischio contempla «la probabilità che si verifichi un evento, e il suo eventuale impatto, in relazione all'entrata, all'uscita, al transito, alla circolazione o all'uso finale di merci circolanti tra il territorio doganale dell'Unione e paesi o territori non facenti parte di tale territorio o in relazione alla presenza nel territorio doganale dell'Unione di merci non unionali, che: a) impedirebbe la corretta applicazione di misure unionali o nazionali; b) comprometterebbe gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri; oppure c) costituirebbe una minaccia per la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti, per la salute umana, animale o vegetale, per l'ambiente o per i consumatori».

¹¹² L'art 134 CDU così recita: «Le merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione sono soggette, dal momento della loro introduzione, a vigilanza doganale e possono subire controlli doganali. Se del caso, esse sono soggette a tali divieti e restrizioni, giustificati, tra l'altro, da motivi di moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o preservazione dei vegetali, tutela dell'ambiente, protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, e tutela della proprietà industriale o commerciale, compresi i controlli sui precursori di droghe, sulle merci che violano taluni diritti di proprietà intellettuale e sui contanti, nonché all'applicazione di misure di conservazione e gestione delle risorse ittiche e di misure di politica commerciale».

¹¹³ V. Regolamento (UE) 2019/125 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 gennaio 2019, relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, in *GUUE*, L 30 del 31 gennaio 2019, p. 1 ss.; regolamento (CE) n. 111/2005 del Consiglio del 22 dicembre 2004, recante norme per il controllo del commercio dei precursori di droghe tra la Comunità e i paesi terzi, in *GUUE*, L 22 del 26 gennaio 2005, p. 1 ss.; regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali, in *GUUE*, L 39 del 10 febbraio 2009, p. 1 ss.; regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione), in *GUUE*, L 206 dell' 11 giugno 2021, p. 1 ss.; regolamento (UE) n. 608/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013, relativo alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali e che abroga il regolamento (CE) n. 1383/2003 del Consiglio, in *GUUE*, L 181 del 29 giugno 2013, p. 15 ss. Si consideri, esemplificativamente, l'art. 22 del reg. n. 2019/125, cit., in relazione agli obblighi in posti in capo all'esportatore e all'importatore nell'espletamento delle necessarie «formalità doganali».

tutela ambientale¹¹⁴ (ovvero una combinazione tra queste due¹¹⁵), alla PAC¹¹⁶ ovvero ancora ad una ulteriore commistione di interessi di natura non fiscale, come nel caso dei controlli tesi alla verifica della sicurezza dei mangimi e degli alimenti animali¹¹⁷. Senza dimenticare che divieti e restrizioni possono perseguire finalità rientranti negli obiettivi della PESC¹¹⁸.

Sotto questo profilo, l'imposizione in capo agli Stati membri di un obbligo positivo di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili in caso di violazione della «normativa doganale», secondo una lettura per così dire “olistica” di quest'ultima nozione, verrebbe pertanto ad assumere una connotazione parzialmente autonoma rispetto al dettato di cui all'art. 325 TFUE, attesa l'estraneità dei citati ambiti extra-tributari rispetto al campo di applicazione della disposizione primaria. In relazione a detti interessi, l'art. 42 CDU potrebbe fungere, da un lato, quale riferimento aggiuntivo rispetto agli analoghi obblighi spesso già imposti all'interno dei singoli atti di diritto derivato chiamati a disciplinare puntualmente l'area dei controlli doganali¹¹⁹, secondo uno schema sostanzialmente analogo alla sistematica già evidenziata in ordine al perseguimento degli interessi finanziari dell'Unione europea. Dall'altro lato, e più significativamente, la disposizione rappresenterebbe il presidio attuativo residuale per i casi nei quali la singola normativa di settore non dovesse già prevedere per gli Stati membri l'obbligo di imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nel caso di violazioni¹²⁰.

L'art. 42 CDU, letto in combinazione con gli art. n. 1, par. 1, 3, 5, n. 3) e 134 del CDU, potrebbe dunque divenire la norma cardine alla quale ricondurre un generalizzato obbligo di punizione delle condotte realizzate in violazione della disciplina doganale dell'UE, a

¹¹⁴ V. regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio, in *GUCE*, L 61 del 3 marzo 1997, p. 1 ss.; regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, in *GUUE*, L 190 del 12 luglio 2006, p. 1 ss.

¹¹⁵ V. regolamento (UE) n. 649/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012, sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose (rifusione), in *GUUE*, L 201 del 27 luglio 2012, p. 60 ss.

¹¹⁶ V. regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, che modifica i regolamenti (UE) n. 228/2013, (UE) n. 652/2014 e (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga le direttive 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE e 2007/33/CE del Consiglio, in *GUUE*, L 317 del 23 novembre 2016, p. 4 ss.

¹¹⁷ V. Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali), in *GUUE*, L 95 del 7 aprile 2017, p. 1 ss.

¹¹⁸ Cfr. art. 215, par. 1 TFUE. Sul tema si vedano D. ROVETTA, M. GAMBARDELLA, *EU Common Foreign and Security Policy Sanctions: Litigation before the EU Courts and the “Sunday Punch” Approach*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2014, p. 48 ss., L. DI MASI, M. GAMBARDELLA, D. ROVETTA, *An Overview of EU Sanctions Case Law*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2015, p. 250 ss.

¹¹⁹ Per il tradizionale conferimento di competenza ai legislatori nazionali, volto alla predisposizione di «sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive», si vedano, ad es., l'art. 33 del reg. 2019/125, cit.; art. 31 del reg. n. 111/2005, cit.; art. 30 del reg. n. 608/2013, cit.

¹²⁰ Senza peraltro dimenticare le prescrizioni contenute nei par. 2 e 3 della medesima norma, dalle quali discendono, rispettivamente, indicazioni non tassative in ordine al *quomodo* della potestà sanzionatoria amministrativa ed un vero e proprio dovere di notifica a favore della Commissione.

prescindere dalla natura fiscale degli interessi lesi. Al contempo, nell'ottica dell'individuazione del bene giuridico oggetto di tutela, emergerebbe l'esigenza della regolare attuazione dell'uniforme regime doganale (in senso lato) degli scambi commerciali dell'UE¹²¹, mediante la corretta applicazione della normativa doganale dell'Unione, comprensiva degli aspetti tributari ed extra-tributari ad essa funzionalmente connessi¹²²: un approccio, invero, non dissimile da quello adottato dal Parlamento europeo in sede di prima lettura della proposta di direttiva sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali, con particolare riferimento alla *ratio* sottesa agli emendamenti ivi introdotti in punto di commisurazione delle sanzioni¹²³.

La disposizione *de qua* agirebbe, in tal senso, anche da fattore espansivo per la citata giurisprudenza sugli effetti diretti della formula sanzionatoria, al di là del perimetro originariamente concepito dalla Corte di giustizia (quello degli interessi finanziari dell'UE). In altre parole, ne deriverebbe il riconoscimento dell'efficacia diretta dei principi di effettività e dissuasività delle relative sanzioni, nonché del requisito di proporzionalità delle stesse, mediante l'estensione delle argomentazioni formulate dalla Corte di giustizia in *Taricco* e *Kolev*¹²⁴ e *NE*. Date tali premesse, ciascun giudice nazionale sarebbe pertanto tenuto a disapplicare la normativa nazionale che non conferisse piena efficacia, sotto ciascuno dei tre profili della formula sanzionatoria, all'art. 42, par. 1, CDU.

Per altro verso, la prefigurata estensione extra-tributaria della giurisprudenza *Kolev* determinerebbe un ulteriore profilo di limitazione della competenza statale, pur sempre coerente

¹²¹ Da intendersi quale insieme di norme deputate a regolare l'entrata, l'uscita, il transito, la circolazione, il deposito e l'uso finale delle merci in circolazione tra il territorio doganale dell'Unione e i paesi o territori non facenti parte di tale territorio, nonché la presenza e la circolazione nel territorio doganale dell'Unione delle merci non unionali e delle merci in regime di uso finale (cfr. art. 5, n. 3), CDU).

¹²² La ricostruzione proposta è necessariamente connessa all'estensione della nozione di «normativa doganale» (art. 5, n. 2), CDU, richiamata dallo stesso art. 42, par. 1, CDU. In attesa degli opportuni chiarimenti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, permangono infatti rilevanti dubbi interpretativi in ordine alla portata di tale nozione. Sul punto, cfr. P. BELLANTE, *Il sistema doganale*, cit., pp. 163-165 e 241 ss., ove si sottolinea la necessità di una delimitazione del suo campo applicativo oggettivo, con particolare riferimento alle «norme di carattere extratributario applicabili dall'autorità doganale nell'ambito delle funzioni di vigilanza e controllo ad essa delegate» (p. 241).

¹²³ Si veda la risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 5 luglio 2017, cit. ed il testo adottato quale posizione in prima lettura, ove l'ambito applicativo della direttiva è pur sempre ricondotto «[...] alla violazione degli obblighi stabiliti dal regolamento (UE) n. 952/2013 ("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» (art. 1, par. 2). Quanto ai criteri di commisurazione delle sanzioni (non penali), gli emendamenti introdotti adottano una parametrizzazione legata ad una percentuale non già del valore delle merci, come nel testo originario della proposta di direttiva, bensì legata all'ammontare dei dazi non versati nel caso di insorgenza dell'obbligazione doganale. Tuttavia, tale metodologia di calcolo è integrata da una commisurazione legata al valore delle merci ovvero all'interno di un minimo e di un massimo edittale quando l'infrazione «non è connessa ai dazi evasi bensì al valore delle merci» ovvero «non è connessa ai dazi evasi né al valore delle merci». Illuminante, ai nostri fini, è quanto affermato dal considerando n. 12 *bis*, parimenti introdotto in sede di prima lettura, a mente del quale: «Soltanto nei casi in cui le infrazioni gravi non sono connesse ai dazi evasi bensì al valore delle merci in questione, *ad esempio nel caso di infrazioni relative ai diritti di proprietà intellettuale o a merci oggetto di divieti o restrizioni*, le autorità doganali dovrebbero basare la sanzione imposta sul valore delle merci [enfasi aggiunta]». Cfr. anche il considerando n. 5 dell'originaria proposta della Commissione COM (2013) 884 def., del 13 dicembre 2013, cit., non interessato dagli emendamenti introdotti dal Parlamento europeo.

¹²⁴ Per una critica al riconoscimento della diretta efficacia ai principi sanciti *ex art.* 325 TFUE si veda tuttavia S. ALLEGREZZA, *C-105/14 – Taricco and Others – On Legality in Criminal Matters between Primacy of EU Law and National Constitutional Traditions*, cit., p. 171 e dottrina ivi citata, con particolare riferimento alla carenza del requisito di incondizionatezza.

con l'impostazione "rigoristica" sopra descritta. La sentenza in questione¹²⁵ si inserisce infatti nel solco tracciato sin dal caso *mais greco*¹²⁶, e ribadito dalle pronunce *Åkerberg Fransson*¹²⁷, *Taricco, M.A.S. e M.B.*, nel delineare la necessità che i casi di frode grave o di altre gravi attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione in materia doganale siano combattuti mediante sanzioni di natura penale¹²⁸. Seguendo la linea di argomentazione sin qui tracciata, l'esigenza di estensione degli obblighi di repressione mediante lo specifico strumento penale potrebbe pertanto toccare anche le sponde degli interessi doganali di natura non fiscale. Di conseguenza, si configurerebbe un obbligo qualificato di disapplicazione della norma interna che non fosse sufficientemente effettiva e dissuasiva in ragione della natura eccessivamente tenue della risposta punitiva, sotto il profilo del *quantum* o della tipologia di sanzione irrogabile, atteso che per i casi di violazione connotati da maggiore gravità l'ordinamento dell'UE presume la sola idoneità di una risposta di natura penale¹²⁹. In via ulteriore, e preliminare, l'operato dei legislatori nazionali sarebbe vincolato all'introduzione di norme incriminatrici o di misure sanzionatorie penali anche nel contesto della tutela (doganale) di interessi esterni al perimetro della protezione degli interessi finanziari dell'UE¹³⁰.

ii) La sentenza Schenker e la (limitata) estensione del principio di proporzionalità

Rimasto sullo sfondo nella sentenza *Kolev*, mai esplicitamente esplorato, il principio di proporzionalità rappresenta invece il cuore delle questioni esaminate nella successiva pronuncia della Corte di giustizia nel caso *Schenker*¹³¹. Qui i giudici, nell'ambito di un caso di furto di

¹²⁵ V. Corte giust., causa C-612/15, *Kolev*, cit., punto 54.

¹²⁶ Ma si veda già Corte giust., 2 febbraio 1977, causa 50/76, *Amsterdam Bulb*, ECLI:EU:C:1977:13, punto 32.

¹²⁷ Corte giust., 26 febbraio 2013, causa C-617/10 *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105.

¹²⁸ V *supra*, in questo stesso paragrafo e Corte giust., causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, cit., punti 33-35. V. anche Corte giust., 20 marzo 2018, causa C-524/15, *Menci*, ECLI:EU:C:2018:197, punto 20 e 2 maggio 2018, causa C-574/15, *Scialdone*, ECLI:EU:C:2018:295, punti 34-35. Si tratta del fenomeno della c.d. "integrazione penale indiretta", alimentato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, sul quale si rinvia a S. MONTALDO, *I limiti della cooperazione in materia penale dell'Unione europea*, Napoli, 2015, p. 31 ss.

¹²⁹ D'altro canto, secondo quanto statuito con la sentenza della Corte di giustizia, causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.* cit., punti 46, 48 «[I] giudici nazionali competenti, quando devono decidere, nei procedimenti pendenti, di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione, sono tenuti ad assicurarsi che i diritti fondamentali delle persone accusate di aver commesso un reato siano rispettati. [...] per quanto riguarda l'inflizione di sanzioni penali, spetta ai giudici nazionali competenti assicurarsi che i diritti degli imputati derivanti dal principio di legalità dei reati e delle pene siano garantiti». Sul ruolo dei diritti fondamentali, v. *infra*, par. 3.3.

¹³⁰ Si consideri tuttavia che il concetto di «frode grave» mal si attaglia agli ambiti esterni alla tutela degli interessi finanziari dell'UE, atteso che la sua nozione deve rinvenirsi proprio all'interno del Titolo II della direttiva n. 2017/1371, cit. ("direttiva PIF"), in particolare all'art. 3. È parimenti evidente la genericità dell'espressione «altre gravi attività illegali» nella quale sarebbero ricomprese le condotte passibili di sanzione effettiva e dissuasiva mediante il solo strumento penale. D'altra parte, anche la nozione di «altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione» trova specificazione sempre all'interno del medesimo Titolo II della "direttiva PIF" (art. 4). Sul tema si rimanda a A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari*, cit., p. 52 ss. In altri termini, non appare superfluo sottolineare come anche una simile sollecitazione dello *ius puniendi* nazionale dovrebbe essere temperata con il rispetto degli imperativi di legalità e certezza, cui è ispirato il diritto penale. Da questi ultimi deriverebbe, più in particolare, la necessità di una puntuale definizione degli obblighi di criminalizzazione posti in capo ai legislatori nazionali, anche attraverso l'emanazione di appositi strumenti di diritto derivato, in analogia a quanto è accaduto nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'UE.

¹³¹ Corte giust., 4 marzo 2020, causa C-655/18, *Schenker*, ECLI:EU:C:2020:157 con note di S. ARMELLA, *Disciplina sanzionatoria doganale tra norma interna e principi europei*, in *Rivista di diritto tributario – supplemento online*, 19 maggio 2020 e A. ELIA, *Il principio di proporzionalità deve essere applicato anche in caso*

merci vincolate al regime di deposito, sono stati chiamati a valutare la compatibilità tra alcune disposizioni sanzionatorie del diritto doganale bulgaro ed i requisiti *ex art. 42, par 1 CDU*, nel contesto della tutela degli interessi finanziari dell'UE connessi al corretto adempimento dell'obbligazione doganale¹³².

Rispondendo alla prima questione, la Corte si è soffermata, in particolare, sull'interpretazione degli artt. 242, lett. a), e 79, par. 1, lett a), CDU, al fine di identificare gli estremi della responsabilità del titolare di un'autorizzazione doganale per il deposito, in caso di sottrazione di merci alla vigilanza doganale, nonché al fine di chiarire se al responsabile di siffatta sottrazione potesse essere irrogata una sanzione pecuniaria prevista dal diritto nazionale.

Sotto questo profilo, la sentenza ha affermato che nei casi di sottrazione delle merci dalla vigilanza doganale, anche non direttamente riconducibili alla condotta del titolare dell'autorizzazione, il diritto dell'Unione europea non osta alla configurazione di ipotesi di responsabilità *de facto* oggettiva, se è così previsto dalla normativa nazionale applicabile in assenza di armonizzazione della normativa UE¹³³.

Seguendo la linea di ragionamento della Corte, detta conclusione si ricollega alla responsabilità di «garantire che le merci in regime di deposito doganale non siano sottratte alla vigilanza doganale» gravante sul titolare dell'autorizzazione ai sensi art. 242, par. 1, lett. a), CDU. La nozione di «sottrazione alla vigilanza doganale» è infatti ricostruita – alla stregua di consolidata giurisprudenza sul punto – sulla base di condizioni di natura meramente obiettiva, dovendosi con ciò intendere qualsiasi azione od omissione che abbia come risultato d'impedire, anche solo momentaneamente, all'autorità doganale competente di accedere ad una merce sotto vigilanza doganale e di effettuare i controlli previsti¹³⁴.

La *ratio* sottesa all'imponibilità fiscale delle ipotesi di sottrazione al controllo delle autorità, dal canto suo, è da tempo identificata nella necessità di evitare che le merci extra-UE finiscano per essere integrate, senza essere sdoganate, nel circuito economico degli Stati membri¹³⁵.

L'esigenza di evitare detto rischio, avvertita come preminente da parte del legislatore dell'UE, conduce dunque ad un irrigidimento dei presupposti necessari ai fini del sorgere dell'obbligazione doganale in caso di inosservanza, non richiedendosi a tal fine né la coscienza né la volontà di determinare l'infrazione generatrice del debito doganale per i soggetti

di sanzione per sottrazione alla vigilanza doganale di merci vincolate al regime di deposito doganale, in *Diritto e pratica tributaria*, 5/2021, p. 2342 ss.

¹³² Nel caso di specie, tredici container contenenti legno compensato venivano dichiarati ai fini dell'immissione in regime di deposito doganale ma, espletate le formalità di attuazione di detto regime, uno dei veicoli incaricati di effettuare il trasporto (unitamente al container che trasportava) veniva rubato. Conseguentemente, le merci collocate in tale container non potevano essere consegnate al deposito utilizzato e gestito dall'impresa Schenker, in forza di regolare autorizzazione. A seguito di controllo, all'impresa titolare dell'autorizzazione al deposito doganale veniva emesso un atto di accertamento di infrazione amministrativa con il quale, in conformità con il quanto previsto dalla legge doganale bulgara, era irrogata una sanzione pecuniaria (compresa tra il 100% e il 200% del valore doganale delle merci) e, contestualmente, si imponeva a detta società il pagamento di un ulteriore importo di pari ammontare, corrispondente al valore delle merci mancanti.

¹³³ Cfr. Corte giust., causa C-655/18, *Schenker*, cit., punti 31-32.

¹³⁴ Cfr. Corte giust., 15 maggio 2014, causa C-480/12, *Minister van Financiën c. X BV*, ECLI:EU:C:2014:329. Condizione sufficiente a tal fine è, dunque, l'assenza fisica della merce dal luogo di custodia autorizzato nel momento in cui l'autorità doganale intende procedere all'esame di tale merce: v. Corte giust., 12 giugno 2014, causa C-75/13 *SEK Zollagentur*, ECLI:EU:C:2014:1759, punto 31.

¹³⁵ V. Corte giust., 29 ottobre 2015, causa C-319/14, *B&S Global transit center*, ECLI:EU:C:2015:734.

individuati *ex art. 79, par. 3, lett. a) CDU*. Per costoro, i “diretti responsabili” tenuti a rispettare gli obblighi oggetto di violazione, la responsabilità in ordine al pagamento dei dazi è infatti automatica conseguenza dell’inosservanza, a prescindere dalla natura intenzionale o involontaria della stessa, a meno che non ricorrano le specifiche ipotesi di esonero di cui all’art. 124 CDU¹³⁶.

In ordine a tali esimenti, di nuovo in coerenza con l’esigenza di una rigorosa tutela delle risorse finanziarie dell’UE, la Corte di giustizia è peraltro già giunta ad escludere che la fattispecie di furto possa configurare un’ipotesi di perdita irrimediabile della merce, idonea ad integrare un’ipotesi di estinzione dell’obbligazione doganale ai sensi dell’art. 124, par. 1, lett. g), CDU¹³⁷. In termini più generali, la garanzia dell’obbligazione doganale è perseguita, ancora sul piano positivo, mediante l’estensiva elencazione dei soggetti passivi ad opera dell’art. 79, par. 3, lett. b) e c), CDU¹³⁸.

Secondo la Corte, in ultima analisi, i severi criteri di attribuzione obiettiva della soggettività passiva ai fini dell’obbligazione doganale all’importazione, sorta a seguito di inosservanza *ex art. 79, par. 1, lett. a), CDU* (nel caso di specie, l’inosservanza dell’obbligo di non sottrarre la merce alla vigilanza doganale), possono dunque essere automaticamente estesi anche ai fini dell’irrogazione della connessa sanzione pecuniaria, in accordo a quanto previsto dalla normativa nazionale, senza che ciò possa determinare in sé una violazione del diritto dell’UE.

La sentenza *Schenker* conferma così, almeno implicitamente¹³⁹, l’orientamento nel tempo consolidatosi in tema di compatibilità tra il descritto sistema di responsabilità obiettiva e il generale principio di proporzionalità delle sanzioni, risolto dalla Corte di giustizia in senso positivo in funzione del particolare rilievo connesso all’esigenza di garanzia dell’effettivo buon svolgimento delle operazioni doganali, a beneficio della tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea e dei suoi Stati membri¹⁴⁰: in mancanza di ipotesi di *strict liability*, i giudici di Lussemburgo hanno infatti paventato il rischio per cui l’obbligato principale non sarebbe indotto ad assicurarsi del buon svolgimento delle operazioni di transito¹⁴¹ e, dunque, non sarebbe dissuaso dal mantenere un contegno non sufficientemente scrupoloso nella conduzione delle proprie relazioni commerciali¹⁴².

Se ciò può apparire comprensibile, nell’ottica di assicurare la tutela delle menzionate esigenze di rilievo generale anche a mezzo di una responsabilità di carattere oggettivo in capo

¹³⁶ V. S. ARMELLA, *Diritto doganale dell’UE*, cit., p. 140.

¹³⁷ *Ivi*, p. 152.

¹³⁸ V. T. LYONS, *EU Customs Law*, cit., pp. 476-477.

¹³⁹ Cfr. Corte giust., causa C-655/18, *Schenker*, cit., punto 32.

¹⁴⁰ Cfr. Corte giust., 3 aprile 2008, causa C-230/06, *Militzer & Münch GmbH e Ministero delle Finanze*, ECLI:EU:C:2008:186, punto 48; 15 luglio 2010, causa C-187/14, *Skatteministeriet contro DSV Road A/S*, ECLI:EU:C:2015:421, punto 30; 18 maggio 2017, causa C-154/16, *Latvijas Dzelzceļš» VAS contro Valsts ieņēmumu dienests*, ECLI:EU:C:2017:392, punto 87.

¹⁴¹ V. Corte giust., causa C-230/06, *Militzer & Münch GmbH*, cit., punto 49, relativa al regime di transito comunitario. Si veda, per analogia, quanto affermato nella precedente Corte giust., 17 luglio 1997, causa C-97/95, *Pascoal & Filhos*, ECLI:EU:C:1997:370, punti 51-55.

¹⁴² Tale prospettiva è chiaramente espressa anche all’interno delle Conclusioni dell’AG Jacobs nella causa C-61/98 *De Haan Beheer BV contro Inspecteur de Invoerrechten en Accijnzen te Rotterdam*, presentate l’11 marzo 1999, ECLI:EU:C:1999:135, nelle quali si pone l’accento sulla delicatezza del ruolo del rappresentante doganale e sull’esigenza che detti professionisti adottino ogni accorgimento necessario ad assicurarsi che l’Unione non venga privata di risorse che le competono e «osservino i più scrupolosi criteri» (punto 65).

al debitore principale, l'estensione dei medesimi criteri di imputazione al connesso (ma differente) ambito della responsabilità ai fini sanzionatori solleva maggiori dubbi¹⁴³.

D'altronde, con riferimento al regime generale delle accise di cui alla direttiva 92/12/CEE¹⁴⁴, la Corte, accogliendo sul punto le conclusioni dell'Avvocato Generale Bot¹⁴⁵, ha già avuto modo di sottolineare la differenza intercorrente tra i meccanismi di imputazione della soggettività passiva ai fini tributaristici e le condizioni funzionali all'individuazione dei responsabili sul piano del pagamento delle sanzioni¹⁴⁶, escludendo ogni automatismo nella ricostruzione delle seconde a partire dai criteri di identificazione del lato passivo dell'imposta e affermando che la compatibilità tra un regime di responsabilità *de facto* oggettiva sul piano sanzionatorio ed il diritto dell'UE deve essere valutato, autonomamente, alla luce dei principi di certezza del diritto e di proporzionalità¹⁴⁷. Analogamente, nel differente contesto rappresentato dalla normativa *antitrust* dell'Unione europea, sebbene l'integrazione delle fattispecie di cui agli articoli 101 e 102 TFUE prescinda dalla verifica in ordine alla natura volontaria ovvero colposa delle condotte incompatibili con la disciplina della concorrenza applicabile alle imprese, la ricostruzione dell'elemento soggettivo riacquista centralità sul piano dell'imputazione e della quantificazione delle conseguenze sanzionatorie in forza dell'art. 23 del regolamento n. 1/2003 e dell'art. 13 della direttiva n. 2019/1¹⁴⁸.

Tali approcci appaiono certamente più coerenti con il canone di proporzionalità applicabile nel campo delle sanzioni doganali. Non va dimenticato, infatti, che le esigenze di effettiva attuazione della normativa doganale dell'UE e di dissuasione dalla commissione di infrazioni devono essere bilanciate con le concorrenti garanzie previste in favore dell'individuo sanzionato. In tale ottica, è necessario che il rapporto tra azione del privato e reazione del

¹⁴³ Nel settore del diritto ambientale, nell'ambito del quale, come è noto, vige il principio di spiccata matrice obiettiva "chi inquina paga", l'AG Kokott ha ricostruito in modo articolato la spinta verso una diversificazione tra i criteri di imputazione degli obblighi positivi nascenti dalla disciplina dell'Unione ed i criteri di imputazione delle sanzioni applicabili in caso di violazione dei medesimi, pur senza negare la legittimità dell'irrogazione di sanzioni in forza di meccanismi presuntivi proporzionati e ragionevoli, nelle Conclusioni per la causa C-129/16, *Türkevei Tejtermelő Kft.* presentate il 24 febbraio 2022, ECLI:EU:C:2017:136. Per un'analisi dei meccanismi sanzionatori nell'ambito della politica ambientale dell'Unione europea si veda F. MUNARI, *Protecting The Environment Through Union Sanctions: The Many Facets Of The Enforcement Of EU Environmental Law*, in S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO (a cura di), *EU Law Enforcement*, cit., p. 267 ss.

¹⁴⁴ Direttiva 92/12/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa, in *GUCE*, L 76 del 23 marzo 1992, p. 1 ss. (oggi non più in vigore in quanto sostituita dalla direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE, in *GUUE*, L 9 del 14 gennaio 2009, p. 12 ss.

¹⁴⁵ V. Conclusioni dell'AG Bot nella causa C-81/15, *Kapnoviomichania Karelia AE c. Ypourgos Oikonomiko*, presentate il 28 gennaio 2016, ECLI:EU:C:2016:66, punti 35-37.

¹⁴⁶ Corte giust., 2 giugno 2016, causa C-81/15, *Kapnoviomichania Karelia AE c. Ypourgos Oikonomikon*, ECLI:EU:C:2016:398, punto 40.

¹⁴⁷ Circostanza che si verifica, secondo la Corte, solo se detto regime di responsabilità «sia chiaramente ed espressamente previsto dalla legislazione nazionale e riservi al depositario autorizzato una possibilità effettiva di esimersi dalla propria responsabilità», *ivi*, punto 53.

¹⁴⁸ Si tratta del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, in *GUCE*, L 1 del 4 gennaio 2003, pp. 1-25, e della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, in *GUUE*, L 11 del 14 gennaio 2019, pp. 3-33. Sul punto, v. L. CALZOLARI, *Sanctions in EU Competition Law: Ensuring Deterrence Within The Decentralised Enforcement System Of Articles 101 And 102 TFEU*, in S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO (a cura di), *EU Law Enforcement*, cit., p. 241 ss., in part. pp. 257-260.

pubblico sia confinata entro i margini dell'equità e della ragionevolezza, dovendosi commisurare la sanzione in modo tale da non determinare una limitazione della libertà dei privati non giustificata dagli interessi pubblici da soddisfare¹⁴⁹, alla luce dei complessivi strumenti a disposizione della pubblica autorità per garantire gli interessi in gioco¹⁵⁰ e di una valutazione d'insieme circa le misure amministrative e repressive adottate.

Da tale prospettiva, l'equilibrio nella diade scopo perseguito/mezzo impiegato sembra infatti essere messo in dubbio nei casi in cui all'attribuzione obiettiva dell'obbligazione doganale ai sensi dell'art. 79 CDU consegue altresì l'automatica assimilazione degli stessi criteri di imputazione ai fini dell'irrogazione della relativa sanzione, in considerazione del fatto che in tali situazioni il medesimo soggetto è di norma già gravato dal dovere di adempiere all'obbligazione sorta a seguito dell'infrazione¹⁵¹. In tali circostanze, l'obiettivo rappresentato dal corretto svolgimento delle operazioni doganali a beneficio della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e dei suoi Stati membri appare godere di un efficace presidio, in prima battuta, sotto il profilo della rigorosa definizione dei criteri di imputabilità dell'obbligazione tributaria¹⁵².

Anche in relazione a detto profilo devono peraltro evidenziarsi le preoccupazioni di analogo tenore già sollevate dalla più attenta dottrina¹⁵³, e successivamente condivise dal Parlamento europeo e da alcune istanze legislative nazionali, in relazione alla menzionata proposta di direttiva sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali¹⁵⁴.

¹⁴⁹ V. C. NOCCA, *sub art. 42*, in F. MARRELLA, P. MAROTTA (a cura di), *Codice doganale dell'Unione europea commentato*, Milano, 2019, p. 131.

¹⁵⁰ Cfr. Corte giust., 16 luglio 2015, causa C-255/14, *Chmielewski*, ECLI:EU:C:2015:475, punti 33-34.

¹⁵¹ Sovente accertata dopo diverso tempo dall'espletamento delle operazioni in questione. V. P. MUÑIZ, *Harmonization of Customs Infringements*, cit. p. 272.

¹⁵² Devono peraltro tenersi distinti, e non sono tra loro sovrapponibili, i criteri di definizione del lato passivo di imposta nel caso dell'obbligazione doganale e dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione delle stesse merci. In particolare, come affermato in Corte giust., 12 maggio 2022, causa C-714/20, *U.I. srl*, ECLI:EU:C:2022:374, la responsabilità del rappresentante doganale indiretto per il pagamento dell'imposta sull'IVA all'importazione in solido con l'importatore, in analogia a quanto previsto *ex art. 77*, par. 3 CDU, può conseguire unicamente alla presenza di disposizioni normative nazionali che lo designino e lo riconoscano, in modo esplicito ed inequivocabile, come debitore di tale imposta. Si rammenti, inoltre, che a fronte dell'irregolare introduzione delle merci nel territorio doganale dell'UE, l'eventuale estinzione dell'obbligazione doganale di cui all'art. 124 CDU non osta all'applicazione delle sanzioni previste e neppure comporta l'estinzione dell'obbligazione connessa alle accise e all'imposta sul valore aggiunto, secondo quanto stabilito in Corte giust., 7 aprile 2022, causa C-489/20, *UB*, ECLI:EU:C:2022:277.

¹⁵³ Cfr. A. WILLEMS, N. THEODORAKIS, *Customs Sanctions Harmonization in Europe: Why the Commission is taking the Wrong Approach*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2016, p. 292 ss. (in part. pp. 294-295) e E. COTTU, *La tormentata armonizzazione sanzionatoria in ambito doganale*, cit., p. 407 ss.

¹⁵⁴ Si veda l'art. 2 della posizione in prima lettura adottata con risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 5 luglio 2017, cit. e quanto affermato nella relazione di accompagnamento, nella quale vengono espressi forti dubbi circa la compatibilità tra le ipotesi di responsabilità oggettiva prefigurate nell'originaria proposta della Commissione (art. 3), e l'esigenza di conservare alle autorità pubbliche un margine di discrezionalità per valutare le circostanze del caso e principi giuridici fondamentali quali la presunzione di innocenza. Il documento è reperibile all'indirizzo https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0239_IT.html. Dubbi analoghi erano stati peraltro sollevati dalle istanze parlamentari lituana, ceca e tedesca, come evidenziato in E. COTTU, *La tormentata armonizzazione sanzionatoria in ambito doganale*, cit., p. 423 ss. Secondo P. BELLANTE, *Il sistema doganale*, cit., p. 1013 ss., cui si rinvia per più ampie riflessioni critiche in merito al tema dell'armonizzazione delle sanzioni doganali, sarebbe stata opportuna l'ulteriore qualificazione delle ipotesi di responsabilità colposa in caso «errori o vizi materiali» (art. 2, par. 2, lett. c) della posizione in prima lettura di cui alla risoluzione legislativa, del 5 luglio 2017, cit.), atteso che «violazioni formali che non incidono sugli interessi finanziari dell'Unione, ad

La prospettiva appena tracciata appare tuttavia ancora lontana rispetto alla posizione assunta dalla Corte nella sentenza *Schenker* in relazione all'art. 42, par. 1 CDU, ove la *ratio* della disposizione è stata individuata nella necessità di sanzionare «non [...] eventuali attività fraudolente o illecite, bensì qualsiasi violazione della normativa doganale»¹⁵⁵. Traspare in tal senso la volontà della Corte di conservare una sanzionabilità ad ampio spettro delle condotte di inosservanza, nell'ambito della quale l'esame concernente il principio di proporzionalità risulta limitato al solo profilo della valutazione della legittimità del *quantum* (ovvero della natura) delle sanzioni siccome prefigurate dai legislatori nazionali¹⁵⁶, eventualmente rilevandone l'incompatibilità con l'ordinamento dell'UE solo in ragione del grado eccessivo ed irragionevole dell'onere posto in capo al soggetto responsabile¹⁵⁷. Il profilo – invero preliminare – relativo alla valutazione del carattere idoneo e necessario della complessiva estrinsecazione dello *ius puniendi* (comprensivo della determinazione dei criteri sostanziali di imputazione della responsabilità) rispetto agli obiettivi di ordine generale perseguiti e, dunque, dei caratteri di effettività e proporzionalità delle sanzioni, appare di converso dominato dall'esigenza di una rigorosa ed effettiva garanzia degli interessi finanziari dell'UE, la cui concretizzazione “caso per caso” implica la conferma della legittimità di fattispecie di responsabilità oggettiva previste nell'ambito della disciplina sanzionatoria nazionale¹⁵⁸.

esempio, dovrebbero essere oggetto di sanzione solo nel caso in cui comportino una deviazione delle procedure di controllo finalizzate all'applicazione di altre normative la cui applicazione è demandata alle autorità doganali» (p. 1018).

¹⁵⁵ V. Corte giust., causa C-655/18, *Schenker*, cit., punto 45.

¹⁵⁶ Nel caso di specie, in effetti, la Corte ha rilevato la sproporzione tra la misura sanzionatoria prevista dalla normativa nazionale, sotto il profilo della sua definizione quantitativa, rispetto all'esigenza di garantire che le merci in regime di deposito doganale non siano sottratte alla vigilanza doganale nonché in rapporto all'obbligazione doganale sorta a causa dell'infrazione. Cfr. Corte giust., causa C-655/18, *Schenker*, cit., punti 44 e 46.

¹⁵⁷ Sotto questo profilo, sono stati avanzati dubbi in relazione alla legittimità della disciplina doganale italiana, con specifico riferimento all'art. 303 del D.P.R. del 23 gennaio 1973 (Testo unico delle leggi doganali – TULD), n. 43, nel testo attualmente in vigore a seguito delle modifiche introdotte dal 2 marzo 2012, n. 16 convertito con modificazioni dalla L. 26 aprile 2012, n. 44 ed alle sanzioni amministrative ivi previste. V. *ex multis* F. DEL TORCHIO, *Sanzioni amministrative in materia doganale: dubbi e criticità in relazione all'art. 303 TULD*, in *Il Tributarista*, 13 gennaio 2013, p. 2 ss. Perplexità che sono state estese anche in relazione al principio di certezza del diritto da M. GAMBARDELLA, A. ROVETTA, *A New Creative Ruling of the Italian Supreme Court of Cassation on Customs Penalties: Time for a EU Harmonized Customs Regime?*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2013, p. 265 ss. Più recentemente, anche alla luce della delega legislativa finalizzata alla modifica della disciplina doganale nazionale al fine di renderla compatibile con il quadro normativo sovranazionale di cui all'art. 22 l. 4 ottobre 2019 (legge di delegazione europea 2018), v. A. FRUSCIONE, *Italian Customs Penalties: Between Risks, Paradoxes, with Reform in Sight*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2020, p. 401 ss. Dette perplexità hanno trovato accoglimento anche in sede giurisprudenziale, sia ad opera dei giudici di merito (cfr. CTP Genova, sez. III, sent., 11 luglio 2019, n. 557 con nota di E. FRATERNALI, *Sanzioni doganali e art. 303 TULD: i giudici tributari nazionali riconoscono la violazione del principio di proporzionalità*, in *Rivista di diritto tributario – supplemento online*, 18 dicembre 2019) sia, da ultimo, anche in sede di legittimità (cfr. Cass. civ., sez. VI, ord., 11 maggio 2022, n. 14908).

¹⁵⁸ In riferimento alla disciplina doganale sanzionatoria italiana, la centralità dell'elemento soggettivo ai fini dell'imputazione della responsabilità si desume alla luce del dettato degli artt. 5, co. 1 e 6, co. 2 del D. Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, relativamente al sistema sanzionatorio tributario-amministrativo, in relazione alla più generale disciplina dell'illecito amministrativo delineata dalla legge n. 689 del 1981 e dei principi generali di matrice penale per quanto concerne il reato di contrabbando. Quest'ultima fattispecie, a seguito delle modifiche introdotte dal D. Lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 e dal D. Lgs. 14 luglio 2020, n. 75 conserva il proprio rilievo penale nelle sole ipotesi del contrabbando doganale di tabacchi lavorati esteri, nelle ipotesi aggravate di cui agli artt. 295 e 296 TULD nonché, anche in riferimento alle condotte depenalizzate dal D. Lgs. N. 8/2016, «quando l'ammontare dei diritti di confine dovuti è superiore a euro diecimila». Cfr. sul tema S. ARMELLA, *Diritto doganale dell'UE*, cit. p. 370 ss.; E. COTTU, *La tormentata armonizzazione sanzionatoria in ambito doganale*, cit., p. 411 ss. Con

Su questo sfondo, peraltro, neppure le conclusioni raggiunte dalla Corte nella già citata sentenza *NE*, laddove è stato sancito il carattere direttamente efficace del principio di proporzionalità espresso nella tradizionale formula sanzionatoria, possono rappresentare un immediato punto di riferimento argomentativo al fine di stemperare l’atteggiamento rigoristico assunto dalla Corte di giustizia: nell’affermare la natura direttamente efficace del principio *de quo*, infatti, i giudici hanno evidenziato il carattere incondizionato e sufficientemente chiaro e preciso del requisito di proporzionalità rilevando – in modo invero piuttosto circolare – come dallo stesso discenda un corrispettivo divieto assoluto di prevedere sanzioni sproporzionate, non intaccabile dagli Stati membri attraverso il margine di discrezionalità loro riconosciuto¹⁵⁹. Resta pertanto irrisolto (*rectius*, delegato appunto ad una determinazione “caso per caso”), il problema concernente l’identificazione del piano al quale ricollegare l’infrazione al canone della proporzionalità. In particolare, se questa possa consumarsi, in ordine al profilo di idoneità della sanzione, in ragione dei suoi severi requisiti di imputazione. Profilo di problematicità le cui implicazioni, in coerenza con quanto argomentato *supra*, si estendono anche al di là del bilanciamento tra tutela della posizione individuale del soggetto sanzionato e garanzia dell’interesse dell’UE all’effettiva riscossione dei dazi, per coinvolgere altresì le ulteriori aree extra-tributarie presidiate dal diritto doganale uniforme, nell’ambito delle quali appare comunque necessario definire i margini di ragionevolezza e di coerenza di sistemi sanzionatori nazionali che possano implicare elementi di responsabilità oggettiva¹⁶⁰.

Rimanendo saldamente attestata su ricostruzioni fondate sull’implicita affermazione di idoneità di fattispecie di *strict liability* e limitando l’applicazione del principio di proporzionalità alla sua sola componente di proporzionalità *stricto sensu* intesa, la sentenza *Schenker* non sembra dunque poter in sé offrire elementi di reale novità in relazione al rapporto tra principio di colpevolezza e ordinamento doganale dell’UE.

Tale questione ha tuttavia recentemente trovato un differente approccio da parte della stessa Corte, la quale sembra poter assumere una più sensibile postura rispetto alla tutela della posizione individuale dell’interessato sottoposto a sanzione attraverso la valorizzazione del principio della buona fede soggettiva¹⁶¹ e, in termini più ampi, attraverso la significativa apertura della materia doganale a preoccupazioni concernenti la garanzia dei diritti fondamentali incorporati nell’ordinamento dell’Unione europea.

3.3 “Effettive, proporzionate e dissuasive”: quale ruolo per i diritti fondamentali?

Il cammino di valorizzazione dei diritti fondamentali in campo doganale appare coerente rispetto alla contemporanea – qui prospettata – riacquisizione di centralità del principio di

specifico riferimento alle innovazioni introdotte con il D. Lgs n. 75/2020 cit., v. P. BELLANTE, *I riflessi della Direttiva PIF sulla disciplina delle violazioni doganali nell’ordinamento italiano*, in *Eurojus.it*, 22 ottobre 2020.

¹⁵⁹ V. Corte giust., causa C-205/20, *NE*, cit. punti 23 ss.

¹⁶⁰ In realtà, la Corte sembra aprire alla astratta possibilità di valutare singolarmente gli eventuali profili di illegittimità della normativa sanzionatoria nazionale, laddove afferma che «[...] affinché sia garantita la piena applicazione del requisito di proporzionalità delle sanzioni [...], è sufficiente disapplicare le disposizioni nazionali nei soli limiti in cui esse ostano all’irrogazione di sanzioni proporzionate, al fine di garantire che le sanzioni irrogate all’interessato siano conformi a tale requisito», *ivi*, punto 44. Naturalmente, si tratterà di meglio definire il contenuto dei «limiti» evocati dai giudici, onde comprendere se questi includano anche il profilo dei criteri di imputazione delle sanzioni.

¹⁶¹ Sul punto v. F. VISMARA, *Lineamenti*, cit., p. 279.

proporzionalità: se, infatti, un elemento di proporzionalità appare già intrinseco all'intero sistema ordinamentale dell'UE e alle libertà fondamentali ivi sancite¹⁶², occorre parimenti rammentare che il rispetto del principio *de quo* si impone agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'UE, anche in assenza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili. In particolare, qualora nel contesto di detta attuazione gli Stati membri adottino sanzioni aventi carattere e natura penale, essi sono tenuti ad osservare l'art. 49, par. 3 CDFUE, a norma del quale è imperativamente affermato che le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato¹⁶³. D'altra parte, lo stesso principio di proporzionalità svolge la fondamentale funzione di cerniera di collegamento tra i diversi diritti contenuti all'interno della Carta attraverso la c.d. "clausola generale di limitazione" di cui all'art. 52, par. 1 CDFUE, in virtù della quale l'esercizio dei diritti e delle libertà ivi riconosciute può essere limitato da parte delle Istituzioni dell'UE e degli Stati membri, purché le restrizioni siano previste dalla legge, non determinino una violazione del contenuto essenziale del diritto in questione e si conformino, appunto, al principio di proporzionalità¹⁶⁴. Più in generale, in dottrina è stato notato come il settore della tutela dei diritti fondamentali da parte dell'ordinamento dell'UE abbia rappresentato un'area funzionale alla crescita ed all'ulteriore sviluppo del principio di proporzionalità¹⁶⁵.

La presenza di un'interferenza tra l'area di applicazione della disciplina doganale dell'Unione europea e quella della tutela dei diritti fondamentali è stata da tempo evidenziata sia dalla dottrina sia dalle istituzioni dell'Unione europea. Queste, nel contesto dell'abortito tentativo di armonizzazione della disciplina sanzionatoria in materia, hanno sottolineato il rischio di un impatto negativo connesso alla differente attuazione della normativa doganale UE da parte dei diversi Stati membri, in particolare in relazione al diritto ad una buona amministrazione (art. 41 CDFUE), alla libertà di impresa (art. 16 CDFUE), al diritto ad un ricorso effettivo (art. 47 CDFUE), nonché in relazione al diritto di proprietà (art. 17 CDFUE) ed al già menzionato principio di proporzionalità delle pene di cui all'art. 49, par. 3 CDFUE, nella più specifica area della disciplina doganale sanzionatoria di natura penale¹⁶⁶. Timori corroborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale già in passato ha avuto modo di evidenziare l'illegittimità di taluni profili della normativa doganale (allora) comunitaria in relazione al rispetto dei diritti fondamentali¹⁶⁷ e da ultimo concretizzatisi nuovamente nel recente caso *OM*¹⁶⁸, in cui la Corte è stata (ri-)chiamata a valutare la compatibilità tra la normativa doganale (penale) bulgara ed il diritto dell'Unione europea.

¹⁶² Cfr. Conclusioni dell'AG Bobek nella causa C-205/20, *NE*, cit., punto 49.

¹⁶³ V. Corte giust., causa C-205/20, *NE*, cit., punto 31.

¹⁶⁴ Da intendersi, in particolare, quale condizione per cui: «possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui», ai sensi dell'art. 52, par. 1, secondo periodo CDFUE.

¹⁶⁵ V. T. TRIDIMAS, *The Principle of Proportionality*, cit., p. 245.

¹⁶⁶ V. T. LYONS, *A Customs Union without Harmonized Sanctions*, cit., pp. 141-142 anche in riferimento alla valutazione d'impatto di un atto legislativo che stabilisce un quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali (SWD(2013) 514 def., cit.).

¹⁶⁷ V. T. LYONS, *A Customs Union without Harmonized Sanctions*, cit., p. 141, nota 55 e giurisprudenza ivi citata.

¹⁶⁸ V. Corte giust., 14 gennaio 2021, causa C-393/19, *OM*, ECLI:EU:C:2021:8, con nota di F. DRI, *La Corte di giustizia si pronuncia in merito alla confisca del bene appartenente al terzo in buona fede e all'accesso diretto ed effettivo alla giustizia*, in *Processo penale e giustizia*, n. 2/2021, p. 332 ss., cui si rimanda per la più dettagliata ricostruzione della fattispecie sottoposta al vaglio della Corte.

Tale procedimento, vertente sulla disciplina della confisca doganale di cui al *Nakazatelen kodeks* bulgaro, merita particolare attenzione proprio per il differente approccio adottato dalla Corte – quantomeno in rapporto a quanto affermato nella sentenza *Schenker*, analizzata *supra* – in ordine alla valutazione dei profili di proporzionalità di una normativa sanzionatoria doganale. Investita della questione concernente la legittimità della disciplina interna che consentiva la confisca di uno strumento utilizzato per commettere un reato di contrabbando aggravato, qualora tale strumento appartenesse ad un terzo in buona fede, la Corte si è infatti discostata dalla rigoristica tutela degli interessi generali protetti dalla normativa doganale sanzionatoria e dallo stesso art. 42 CDU. Diversamente, essa si è orientata con maggiore cura verso la posizione sostanziale e procedurale dei terzi in buona fede lesi da un provvedimento punitivo adottato in materia doganale, attraverso la valorizzazione delle norme della Carta dei diritti fondamentali in funzione di ausilio interpretativo della normativa applicabile.

I giudici hanno affermato che, attesa la necessità di leggere l'attuale quadro giuridico dell'Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni¹⁶⁹ alla luce degli articoli 17 e 47 della Carta, la normativa nazionale controversa non rispettava il diritto di proprietà garantito dall'art. 17, par. 1 CDFUE «nella parte in cui prevede che i beni di un terzo in buona fede utilizzati per la commissione di un reato di contrabbando aggravato possano essere oggetto di una misura di confisca»¹⁷⁰. Sebbene infatti il diritto tutelato dall'art. 17, par. 1 CDFUE appartenga al novero dei diritti suscettibili di limitazione ai sensi del citato art. 52, par. 1 CDFUE, lo spossessamento definitivo del diritto di proprietà in capo ad un terzo in buona fede, che non sapeva e non poteva sapere che il suo bene era stato utilizzato per commettere un reato, rappresenta un intervento sproporzionato rispetto allo scopo perseguito¹⁷¹ e lesivo della sostanza stessa del diritto di proprietà del soggetto punito¹⁷².

La Corte ha poi ulteriormente rilevato nel caso di specie una evidente lesione delle garanzie processuali riconosciute dalla Carta in favore degli individui *ex art. 47, par. 1 e 2*¹⁷³, determinata dal fatto che la medesima disciplina doganale nazionale controversa non consentiva

¹⁶⁹ V. art. 2, par. 1 della decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, in *GUUE*, L 68 del 15 marzo 2005, p. 49 ss., che impone a ciascuno Stato membro di adottare «le misure necessarie per poter procedere alla confisca totale o parziale di strumenti o proventi di reati punibili con una pena privativa della libertà superiore ad un anno o di beni il cui valore corrisponda a tali proventi»; v. altresì il considerando n. 3 della medesima decisione quadro, a mente del quale «[occorre tenere] conto di diritti di terzi in buona fede». Accanto a questa deve considerarsi altresì la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, in *GUUE*, L 127 del 29 aprile 2014, p. 39 ss.

¹⁷⁰ V. Corte giust., causa C-393/19, *OM*, cit., punto 56.

¹⁷¹ Rappresentato dalla necessità di impedire, nell'interesse generale, l'importazione illecita di merci.

¹⁷² *Ibidem*. Come evidenziato più in generale da T. TRIDIMAS, *The Principle of Proportionality*, cit., p. 256, si tratta di uno di quei casi nei quali la separazione dei requisiti rappresentati dal “rispetto del contenuto essenziale” dei diritti e dal rispetto del principio di proporzionalità ai sensi dell'art. 52, par. 1 CDFUE appare assai più sfumata rispetto alla tendenza prevalentemente adottata dalla Corte, rappresentata invece dall'esame separato delle due condizioni. V. per tutte Corte giust., 8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*, ECLI:EU:C:2014:238.

¹⁷³ A mente dei quali «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge».

al terzo, i cui beni fossero stati oggetto di un provvedimento di confisca, un accesso diretto alla giustizia per far valere legittimamente i propri diritti¹⁷⁴.

Se ne trae, a parere di chi scrive, un significativo esempio delle potenziali implicazioni positive connesse alla valorizzazione delle norme della Carta, a beneficio degli individui attinti da provvedimenti sanzionatori in materia doganale, nella misura in cui l'applicazione di quest'ultima può fungere da strumento funzionale all'estensione dello scrutinio giurisdizionale in punto di proporzionalità delle misure nazionali.

Recuperandone l'applicazione attraverso i meccanismi propri del sistema di tutela dei diritti fondamentali, la Corte può infatti giungere all'identificazione di criteri di limitazione della potestà punitiva statale in campo doganale ulteriori e differenti rispetto a quelli analizzati *supra*. Tale standard di esame, infatti, consente ai giudici di concentrare la propria attenzione sull'eventuale profilo di sproporzione dell'intervento sanzionatorio che si sostanzia in una indebita restrizione ad un diritto fondamentale, nella forma di una lesione del contenuto essenziale del diritto in questione ovvero del carattere necessario e giustificato (alla luce di preminenti interessi generali) delle limitazioni apportate. E sotto il profilo da ultimo citato è opportuno sottolineare come la Corte si sia già espressa in ordine al bilanciamento tra il perseguimento degli interessi finanziari dell'UE (ma non si vede perché il medesimo impianto non possa essere esteso anche a finalità di natura extra-tributaria), da un lato, e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, dall'altro, proprio con la citata sentenza *Kolev*, nella quale ha affermato in via perentoria che «l'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse proprie dell'Unione non può contrastare con il rispetto di tali diritti»¹⁷⁵.

Resta inteso che una simile operazione risulta percorribile, in accordo con le disposizioni che disciplinano l'ambito oggettivo di applicabilità della stessa Carta (art. 51, par. 1 CDFUE), solo in quelle situazioni nelle quali la posizione soggettiva controversa ricade nella sfera di applicabilità del diritto dell'Unione europea, atteso che i diritti fondamentali in essa garantiti operano, nei confronti dell'UE e degli Stati membri, nelle sole materie che già formano oggetto delle competenze dell'Unione¹⁷⁶.

Nel caso *OM* qui analizzato la posizione soggettiva dell'individuo (terzo) sanzionato viene in luce, da una parte, in quanto oggetto di un dovere positivo, posto in capo agli Stati membri a norma dell'art. 2 della decisione quadro n. 2005/212, teso a che questi ultimi procedano alla confisca, totale o parziale, di strumenti o proventi di determinati reati, anche qualora detti beni appartengano a terzi¹⁷⁷. D'altra parte, secondo quanto statuito dalla Corte, in questi casi la posizione del soggetto terzo attinto dal provvedimento ablativo appare meritevole di una tutela particolarmente rafforzata in conseguenza di un doppio ordine di ragioni: in primo luogo, in virtù della valorizzazione del principio di buona fede sul piano della disciplina positiva (dell'UE) applicabile; in secondo luogo, per il contemporaneo riconoscimento della necessità di ricondurre le prerogative del terzo entro il raggio di applicazione dei diritti fondamentali in gioco, rappresentati nel caso di specie dal diritto di proprietà e dal diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

¹⁷⁴ V. Corte giust., causa C-393/19, *OM*, cit., punti 62-65.

¹⁷⁵ V. Corte giust., causa C-612/15, *Kolev*, cit., punti 65, 68.

¹⁷⁶ Per i profili di applicabilità oggettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'UE v., per tutti, U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 54 ss.

¹⁷⁷ V. Corte giust., causa C-393/19, *OM*, cit., punti 49-51.

Le implicazioni sul più ampio contesto della disciplina doganale dell'UE appaiono evidenti sol che si consideri che il principio generale di tutela della buona fede (soggettiva), oggetto della pronuncia *de qua*, trova esplicito riconoscimento nella stessa disciplina del CDU sia, in via particolare, nelle disposizioni in materia di rimborso e sgravio dei dazi in eccezionali circostanze¹⁷⁸ sia, in via generale e con diretta rilevanza per la materia sanzionatoria, al considerando n. 38 del CDU, a mente del quale «[è] opportuno tener conto della buona fede della persona interessata nei casi in cui un'obbligazione doganale sorge in seguito a inosservanza della normativa doganale e minimizzare l'impatto della negligenza da parte del debitore». Non è in altre parole estranea alla stessa disciplina doganale positiva dell'UE la nozione di operatore economico prudente ed accorto¹⁷⁹, che abbia agito con la dovuta diligenza e che pertanto non sapeva né avrebbe ragionevolmente potuto sapere dell'inosservanza che gli viene imputata¹⁸⁰, quale soggetto degno di particolare tutela di fronte all'esercizio della potestà statale punitiva (e, prima ancora, impositiva).

Stante l'attuale inidoneità del solo principio di buona fede soggettiva ad offrire idonee garanzie rispetto alla posizione dell'individuo attinto da sanzioni improntate alla *strict liability*¹⁸¹, l'adozione in via aggiuntiva di indici interpretativi e di legittimità desunti dai diritti contenuti nella Carta potrebbe presentare dei vantaggi. Pur non rappresentandosi per tale via una effettiva soluzione alle distonie rilevate nei casi di imputazione oggettiva della responsabilità ai fini sanzionatori, una più approfondita valorizzazione dei diritti fondamentali connessi alle situazioni soggettive regolate dalla disciplina doganale dell'UE potrebbe nondimeno configurare un interessante sviluppo in relazione agli effetti per così dire "indiretti" connessi al tradizionale indirizzo pretorio "rigoristico".

Si consideri, esemplificativamente, il caso dello status di Operatore Economico Autorizzato (AEO) di cui agli art. 38 ss. CDU, per la cui concessione da parte delle autorità doganali degli Stati membri è posta, tra le altre, la condizione dell'assenza di violazioni gravi o ripetute della normativa doganale e fiscale, compresa l'assenza di trascorsi di gravi reati in relazione all'attività economica del richiedente tale autorizzazione (art. art. 39, par. 1 lett. a) CDU)¹⁸². Non sembra azzardato affermare che nei casi in cui tali autorizzazioni fossero negate

¹⁷⁸ Si vedano, segnatamente, gli artt. 119 («Errore delle autorità competenti») e 120 («Equità») CDU, i quali delineano le situazioni eccezionali nelle quali è possibile riconoscere la restituzione totale o parziale dei dazi doganali pagati (rimborso) ovvero in cui l'autorità decide non procedere alla riscossione totale o parziale dell'obbligazione doganale già contabilizzata (sgravio). Sulla relativa disciplina, v. V. DE DEO, *sub artt. 101-123 CDU*, in F. MARRELLA, P. MAROTTA (a cura di), *Codice doganale dell'Unione europea commentato*, cit., p. 339 ss.

¹⁷⁹ V. Corte giust., 14 settembre 2006, cause riunite da C-181/04 a C-183/04, *Emelka*, ECLI:EU:C:2006:563, punto 32.

¹⁸⁰ Cfr. art. 119, par. 3, terzo periodo CDU.

¹⁸¹ Sebbene infatti si sia sostenuto, in dottrina, che «la buona fede dell'obbligato, al concorrere di specifici presupposti oggettivi [...] è idonea a rappresentare una causa esimente non soltanto per l'applicazione delle sanzioni, ma anche rispetto al pagamento dei dazi» (così S. ARMELLA, *Diritto doganale dell'UE*, cit., p. 370), non va dimenticato che la nozione *de qua* è stata tradizionalmente oggetto di un'interpretazione alquanto restrittiva, sia sul piano del diritto dell'UE, sia sul piano del diritto interno. Si richiamano a riguardo, esemplificativamente, Corte giust., 9 marzo 2006, causa C-293/04, *Beemsterboer*, ECLI:EU:C:2006:162 e Cass. civ., Sez. V, ord., 28 giugno 2019, n. 17501, in relazione alla fattispecie delle irregolarità dei certificati di origine preferenziali presentati a corredo delle importazioni effettuate nel territorio dell'UE.

¹⁸² Detto criterio, ai sensi dell'art. 24, par. 1 del reg. n. 2015/2447 è ritenuto soddisfatto se «non è stata adottata alcuna decisione da parte di un'autorità amministrativa o giudiziaria che concluda che una delle persone di cui alla

(ovvero sospese o revocate)¹⁸³ per il mancato possesso del requisito concernente la *compliance* con la normativa doganale, in conseguenza di sanzioni comminate secondo schemi di imputazione oggettiva, l'operatore economico in questione si troverebbe a soffrire di conseguenze negative ulteriori (e probabilmente più incisive sul piano dell'operatività di impresa) rispetto all'immediato detrimento connesso all'assolvimento della sanzione irrogata. Dette limitazioni appaiono suscettibili di essere valutate in relazione alla loro proporzionalità, quantomeno in rapporto all'incisione sulla libertà di esercitare un'attività economica e commerciale (art. 16 CDFUE)¹⁸⁴. D'altro canto, non può neppure dimenticarsi che, in un contesto entro il quale il trattamento delle infrazioni alla disciplina doganale rimane affidato alle singole autorità degli Stati membri, la deferenza sin qui mostrata dalla Corte per le scelte dei legislatori nazionali in punto di criteri di imputazione della responsabilità determina il rischio che condotte analoghe siano qualificate e trattate diversamente in ragione dello Stato in cui esse vengono realizzate. Di conseguenza, il diritto all'accesso allo status di AEO¹⁸⁵ risulta altresì connotato da potenziali profili di discriminatorietà connessi alla circostanza che detti schemi di imputazione oggettiva delle sanzioni siano adottati solo da alcuni ordinamenti nazionali e non da altri. Al contempo, l'evidente impatto sulla garanzia di un *level playing field* per gli operatori economici nel mercato interno¹⁸⁶, nonché sul principio generale canonizzato all'art. 18 TFUE¹⁸⁷, è ulteriormente accresciuto dall'amplissima diffusione che tali strumenti di semplificazione hanno ormai raggiunto nella prassi degli scambi commerciali internazionali¹⁸⁸.

Le riferite ragioni paiono dunque deporre in favore di una ripresa e di un approfondimento del filone giurisprudenziale teso alla valorizzazione delle norme poste a tutela dei diritti fondamentali in campo doganale, sia in chiave interpretativa sia quale parametro di legittimità delle disposizioni di diritto interno e dell'Unione europea. Residua, in realtà, qualche incertezza in ordine ai potenziali futuri sviluppi di un simile orientamento, la cui tenuta deve essere ancora testata specialmente in relazione a quei profili della disciplina doganale non connessi al tema

lettera b) ha commesso, nel corso degli ultimi tre anni, violazioni gravi o ripetute della normativa doganale o fiscale in relazione alla propria attività economica».

¹⁸³ Si ricordi che, a mente dell'art. 42, par. 2 CDU le sanzioni (amministrative) irrogate possono consistere, tra l'altro, in un onere pecuniario imposto dalle autorità doganali ma anche nella revoca, sospensione o modifica di qualsiasi autorizzazione posseduta dall'interessato. Nel senso che il principio di proporzionalità non osta a una normativa nazionale che preveda a carico dell'operatore economico, oltre all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, la sospensione di una licenza di esercizio dell'attività economica, nel quadro del prevalente interesse alla tutela della salute umana, v. Corte giust., causa C-452/20, *PJ*, cit.

¹⁸⁴ Resta comunque inteso, come affermato costantemente dalla Corte di giustizia, che la libertà di impresa ed il connesso diritto di proprietà *ex art. 17 CDFUE* non rappresentano prerogative assolute, ma devono essere considerate in relazione alla loro funzione nella società. D'altronde, come enunciato nello stesso art. 16 CDFUE, detta libertà è riconosciuta «conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali». Cfr. Corte giust., 31 gennaio 2013, causa C-12/11, *McDonagh*, ECLI:EU:C:2013:43, punto 60.

¹⁸⁵ Ma la situazione appare assolutamente analoga anche rispetto alle autorizzazioni necessarie per l'accesso alle semplificazioni dichiarative di cui all'art. 166 CDU, atteso che la relativa concessione è subordinata al rispetto dei medesimi requisiti di cui all'art. 39, par. 1, lett. a) CDU (art. 145, par. 1, lett. a) del reg. n. 2446/2015).

¹⁸⁶ Si esprime in questi termini il documento di valutazione d'impatto di un atto legislativo che stabilisce un quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali. V. SWD(2013) 514 def., cit., p. 27 ss.

¹⁸⁷ D'altronde, secondo una costante giurisprudenza della Corte «[il] divieto di discriminazione non è che un'espressione specifica del principio generale di eguaglianza in diritto comunitario che impone di non trattare situazioni analoghe in maniera differenziata e situazioni diverse in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato», v. *ex multis* Corte giust., 29 giugno 1995, causa C-56/94, *SCAC*, ECLI:EU:C:1995:209.

¹⁸⁸ Cfr. Corte dei conti europea, *Relazione speciale 04/2020 - Controlli doganali: l'insufficiente armonizzazione nuoce agli interessi finanziari dell'UE*, del 31.03.2021, p. 35.

delle misure sanzionatorie ablativo e, soprattutto, in ordine a quegli ambiti esterni all'area delle misure di natura penale¹⁸⁹. Nondimeno, l'ingresso dei profili di tutela dei diritti fondamentali anche in ambito doganale, unitamente al corollario rappresentato dalla necessità di bilanciamento dei connessi interessi tributari (ed extra-tributari) con i diritti e le garanzie sancite dalla Carta, appare oramai un dato consolidato e del tutto coerente con quanto già affermato dalla stessa Corte di giustizia nella sentenza *Kolev*¹⁹⁰ e, prima ancora, nelle pronunce *Taricco* e *M.A.S. e M.B.*¹⁹¹.

4. Conclusioni

Dall'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'art. 42 CDU emerge dunque la persistente centralità del ruolo dei legislatori nazionali in relazione alla predisposizione della regolamentazione dei profili sanzionatori legati alle violazioni della disciplina doganale uniforme.

Si tratta di prerogative normative inquadrare all'interno dei principi generali di elaborazione pretoria, nell'ambito dei quali il *mantra* legato alla necessità di predisporre sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive», nel contemporaneo rispetto del canone dell'equivalenza, conserva ancora oggi la funzione di punto di riferimento sia per gli ordinamenti nazionali, sia per la Corte di giustizia nell'esercizio della funzione di garanzia circa il rispetto del diritto dell'UE da parte degli Stati membri. Pur nella formale equipollenza “interna” tra i principi testé menzionati, l'esame delle recenti pronunce relative alla disciplina doganale ha infatti evidenziato la preponderante preoccupazione dei giudici di Lussemburgo rispetto ai profili di una effettiva e dissuasiva tutela degli interessi finanziari dell'UE, anche a prezzo di sopportare una compressione del principio di proporzionalità, i cui potenziali effetti sulla stessa portata prescrittiva dell'art. 42 CDU e sulle ipotesi di responsabilità oggettiva previsti nella vigente normativa doganale sanzionatoria di alcuni Stati membri rimangono ad oggi ancora ampiamente inesplorati. Sebbene le più evidenti distonie connesse a tale sbilanciamento siano state corrette dalla stessa Corte, in particolare attraverso il riconoscimento del carattere direttamente efficace di tutti gli elementi della triade di principi generali rilevanti nell'esercizio dello *ius puniendi*, permane in filigrana la preminente preoccupazione di garantire un elevato livello di tutela agli interessi generali connessi al campo di applicazione della disciplina doganale dell'UE. Su tale panorama si stagliano le perplessità già emerse in relazione alla proposta di direttiva sul quadro giuridico dell'Unione relativamente alle infrazioni e alle sanzioni doganali, in ordine all'effettiva capacità dell'attuale stato dell'arte di garantire adeguatamente le posizioni dei soggetti coinvolti in procedimenti di natura sanzionatoria, in particolare rispetto agli eccessi di rigore che paiono connotare gli ordinamenti di alcuni Stati membri.

Tali voci non sembrano tuttavia aver scalfito la rigida postura assunta in via di principio dai giudici di Lussemburgo, circa la compatibilità tra le fattispecie connotate da *strict liability* ed i principi dell'ordinamento dell'Unione europea, dimostrando in tal senso quale sia la misura

¹⁸⁹ Questioni in parte oggetto del procedimento C-752/21, «JP» *EOOD*, attualmente pendente presso la Corte di giustizia, la cui domanda di pronuncia pregiudiziale è stata depositata in data 7 dicembre 2021.

¹⁹⁰ V. Corte giust., causa C-612/15, *Kolev*, cit. punto 68.

¹⁹¹ V. Corte giust., causa C 105/14, *Taricco e a.*, cit., punto 53 e causa C 42/17, *M.A.S. e M.B.*, cit., punti 46 e 52.

del radicamento delle ragioni di efficienza applicativa degli schemi impositivi e sanzionatori. D'altra parte, la stessa Corte di giustizia ha comunque offerto segnali di una certa sensibilità in relazione alla necessità di pervenire ad un più equilibrato bilanciamento tra la garanzia di un effettivo perseguimento degli obiettivi dell'ordinamento dell'UE (*in primis*, la garanzia dei suoi interessi finanziari) e la salvaguardia di esigenze concorrenti tutelate da norme di diritto primario, così come attestato dall'esito della "saga Taricco" in ordine all'art. 325 TFUE e dalle pronunce attraverso le quali la Carta dei diritti fondamentali dell'UE ha trovato significativa valorizzazione anche in ambito doganale.

Non resta dunque che osservare, sul piano degli sviluppi giurisprudenziali in materia, con quali strumenti sarà veicolata detta esigenza di bilanciamento e le modalità attraverso le quali i principi di effettività, dissuasività e proporzionalità delle sanzioni saranno declinati nel contesto del sistema di tutela giurisdizionale dei diritti garantiti dall'ordinamento dell'UE. In prospettiva *de iure condendo*, abbandonato (temporaneamente?) l'orientamento teso a dare formale corpo ai principi in parola mediante l'adozione di strumenti normativi vincolanti, volti al ravvicinamento e all'armonizzazione della disciplina doganale sanzionatoria, deve invece segnalarsi il nuovo approccio prefigurato dalla Commissione all'interno della comunicazione *Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione*¹⁹². Sebbene caratterizzato dall'arretramento verso l'elaborazione di semplici orientamenti per l'applicazione dei criteri di cui all'articolo 42, par. 1, CDU – e, quindi, di strumenti di *soft law* – esso ha infatti il pregio di fondarsi esplicitamente sulla consapevolezza che gli effetti delle distonie e delle incoerenze che caratterizzano il sistema dei principi in materia di sanzioni doganali si estendono ben al di là di una vulnerabilità nel sistema di riscossione delle entrate dell'UE, arrivando a coinvolgere l'insieme delle politiche connesse al sistema degli scambi di merci con i Paesi terzi, ricomprese nel campo di una legislazione doganale intesa, con approccio "olistico", in senso ampio.

¹⁹² V. COM(2020) 581 def., cit., pp. 11-12.