

Bruxelles, 11.11.2015
COM(2015) 561 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**sull'applicazione del regolamento (UE) n. 479/2013, del 13 maggio 2013, relativo
all'esenzione dall'obbligo di dichiarazione sommaria di entrata e di uscita per le merci
dell'Unione che transitano attraverso il corridoio di Neum**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

sull'applicazione del regolamento (UE) n. 479/2013, del 13 maggio 2013, relativo all'esenzione dall'obbligo di dichiarazione sommaria di entrata e di uscita per le merci dell'Unione che transitano attraverso il corridoio di Neum

1. Introduzione

Il regolamento (UE) n. 479/2013 del Consiglio, del 13 maggio 2013 (il regolamento di Neum), è stato adottato sulla base dell'articolo 43 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia all'Unione. Esso stabilisce un regime speciale per quanto riguarda l'obbligo di presentare dichiarazioni sommarie di entrata/uscita per le spedizioni che transitano nel corridoio di Neum, in deroga a talune disposizioni del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario¹ (CD) e del regolamento (CEE) n. 2454/93 del Consiglio che fissa talune disposizioni di applicazione del codice doganale comunitario² (DAC).

A norma dell'articolo 6 del regolamento di Neum, la Repubblica di Croazia è tenuta a monitorare rigorosamente l'applicazione del regolamento stesso e a informare la Commissione europea, entro marzo 2014, in merito a eventuali irregolarità e alle misure successivamente adottate per porvi rimedio. Conformemente all'articolo 7, entro due anni dalla data di entrata in vigore del regolamento la Commissione presenta al Consiglio dell'Unione europea una relazione contenente una valutazione della sua applicazione.

La presente relazione fornisce tale valutazione. Essa inizia con una descrizione del contesto economico e geografico e prosegue con un'analisi del quadro giuridico. Presenta poi una valutazione generale dell'applicazione del regolamento, esamina se sono state attuate disposizioni specifiche e verifica inoltre l'adeguatezza delle risorse e delle capacità richieste e messe a disposizione.

La presente relazione si basa sui dati forniti periodicamente dall'amministrazione doganale croata, su una specifica visita di controllo effettuata il 28 novembre 2014 e sul successivo dialogo con l'amministrazione doganale croata per la finalizzazione della relazione di missione.

2. Contesto geografico ed economico

2.1. Contesto geografico

Il corridoio di Neum è una parte del territorio della Bosnia-Erzegovina che si estende al mare Adriatico, dividendo il territorio della Croazia in due parti. È lungo circa 9 km. Esistono due valichi di frontiera nel tratto di strada che attraversa il corridoio di Neum: Klek (Neum I), sul versante settentrionale, e Zaton Doli (Neum II), sul versante meridionale. A motivo della

¹ GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1.

² GU L 253 dell'11.10.1993, pag. 1.

particolare situazione di questa zona, un regime speciale relativo al passaggio di spedizioni di prodotti di origine animale attraverso il corridoio di Neum consente il passaggio di tali merci se il veicolo è sigillato.

Considerata la situazione geografica e la brevità del tratto di strada che si snoda lungo il corridoio di Neum, la piena applicazione del diritto dell'Unione che comporta l'obbligo di presentare dichiarazioni sommarie di entrata/uscita per le spedizioni che transitano attraverso il corridoio non solo avrebbe comportato difficoltà di ordine tecnico, ma con tutta probabilità avrebbe anche causato gravi perturbazioni del traffico commerciale e di passeggeri nella zona.

2.2. Contesto economico

La sola strada principale che attraversa il corridoio di Neum rappresenta l'unico collegamento possibile per il trasporto stradale e ha una capacità limitata. Le merci nazionali trasportate attraverso il corridoio sono principalmente forniture destinate alla regione di Dubrovnik per soddisfare i bisogni quotidiani della popolazione e le esigenze dell'economia locale, nella quale il turismo svolge un ruolo importante. Sebbene tali forniture provengano da grandi imprese, le merci trasportate da operatori economici di piccole e medie dimensioni, quali artigiani, pescatori e agricoltori, rappresentano una quota sostanziale del traffico attraverso il corridoio.

L'applicazione del requisito generale che prevede la presentazione di dichiarazioni sommarie di entrata e di uscita causerebbe ritardi, renderebbe la consegna delle merci molto più difficoltosa, aumenterebbe le spese di trasporto e in definitiva si tradurrebbero in un incremento dei prezzi/costi di tali merci sul mercato nazionale. Le autorità doganali croate hanno fornito alla Commissione un'analisi e una spiegazione dettagliate di questa situazione specifica. Queste circostanze sono state esaminate dai servizi della Commissione e discusse in seno al Consiglio prima dell'adozione del regolamento di Neum³.

3. Condizioni giuridiche nel quadro del regolamento di Neum

Il regolamento di Neum è entrato in vigore il 1° luglio 2013. A norma dell'articolo 36 *bis*, paragrafo 1, del codice doganale comunitario⁴ (CD), e fatte salve alcune esenzioni o deroghe previste dall'articolo 181 *quater* delle disposizioni di applicazione⁵ (DAC), le merci che entrano nel territorio doganale dell'Unione devono essere accompagnate da una dichiarazione sommaria di entrata (ENS).

Secondo l'articolo 182 *bis*, paragrafo 1, del CD, e fatte salve le esenzioni o deroghe applicabili a norma dell'articolo 842 *bis*, paragrafi 3 e 4, delle DAC, le merci che escono dal territorio doganale dell'Unione devono formare oggetto di una dichiarazione sommaria di uscita (EXS), a meno che sia richiesta una dichiarazione in dogana, come nel caso delle merci che escono temporaneamente dal territorio doganale dell'Unione senza essere esportate, riesportate o vincolate a un regime di transito.

³ COM(2013) 1 final, Posizione comune del gruppo "Allargamento e paesi impegnati nei negoziati di adesione all'UE", 24 giugno 2011.

⁴ Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992.

⁵ Regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione del 2 luglio 1993.

Gli articoli 36 *ter*, paragrafo 2, e 182 *quinqües*, paragrafo 2, del CD prevedono che le dichiarazioni sommarie siano presentate utilizzando un procedimento informatico, al fine di consentire lo scambio elettronico dei dati tra autorità doganali e assicurare che i controlli doganali si fondino sull'analisi dei rischi utilizzando sistemi informatici, come prescritto dall'articolo 13 del CD.

L'esenzione dagli obblighi previsti da tali disposizioni per le merci dell'Unione che transitano attraverso il corridoio di Neum è stata concessa tenendo conto della natura dell'economia locale e delle merci. Il turismo rappresenta la principale attività economica nella zona circostante la città di Dubrovnik e si basa principalmente su imprese di piccole e medie dimensioni, che dipendono dalle forniture di merci provenienti dal territorio principale della Repubblica di Croazia; il valore di tali forniture è solitamente inferiore a 10 000 EUR.

Come confermato dalle statistiche più recenti fornite dall'amministrazione doganale croata, l'89% delle merci trasportate attraverso il corridoio di Neum ha la posizione di merci unionali. Esse attraversano il corridoio accompagnate da documenti commerciali che attestano la posizione comunitaria di cui all'articolo 317 delle DAC.

La Croazia si è impegnata a garantire che, entro la data di adesione all'Unione, fossero attuati procedure e controlli adeguati presso entrambi i valichi di frontiera, al fine di gestire in maniera efficiente il regime speciale istituito dal regolamento di Neum. È stato necessario dotare entrambi i valichi di attrezzature e personale idonei ai fini dell'applicazione delle disposizioni pertinenti.

Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento di Neum, l'esenzione dall'obbligo di presentare dichiarazioni di entrata e di uscita si applica alle seguenti condizioni:

- le merci sono accompagnate da documenti commerciali (fattura o documento di trasporto) contenenti almeno la serie di dati di cui all'articolo 317, paragrafo 2, delle DAC, e indicanti il valore globale delle merci;
- il valore globale di tali merci non supera 10 000 EUR;
- i documenti di accompagnamento in questione sono vistati all'uscita dalle autorità doganali croate con marcature ufficiali (firma, timbro);
- qualora sia ritenuto necessario, le autorità doganali sigillano le spedizioni o i mezzi di trasporto all'uscita;
- se del caso, al rientro le autorità doganali controllano i documenti, la durata dell'attraversamento del corridoio, i sigilli (se presenti) e le merci.

Inoltre, l'applicazione di tali esenzioni non pregiudica la conduzione dell'analisi del rischio associata ai controlli doganali sulle merci dell'Unione che transitano nel corridoio di Neum, come previsto all'articolo 5 del regolamento di Neum.

4. Valutazione

I dati forniti dall'amministrazione doganale croata confermano che durante tutto l'anno il trasporto di merci di valore non superiore a 10 000 EUR è notevolmente superiore a quello di merci che eccedono tale limite. Ciò ha ripercussioni significative nel periodo giugno-agosto, durante il quale si registra un notevole aumento del traffico attraverso il corridoio.

Il team di controllo ha individuato una serie di buone pratiche.

I valichi di frontiera dispongono di tecnologie informatiche adeguate e delle altre attrezzature necessarie. Le infrastrutture sono state notevolmente sviluppate per garantire controlli e verifiche puntuali, efficienti e conformi, tenendo conto delle buone pratiche stabilite nell'Unione. Il numero di funzionari doganali è sufficiente e la loro organizzazione è adeguata. Sono assicurati un buon coordinamento e un collegamento diretto tra l'amministrazione centrale e gli uffici di Neum.

Dal punto di vista logistico, lungo la strada sono presenti appositi spazi per l'ispezione dei veicoli con strumenti tecnici appropriati, al fine di poter effettuare controlli doganali efficaci causando la minore perturbazione possibile del traffico. I valichi di frontiera sono inoltre organizzati in modo da favorire la stretta cooperazione fra le autorità di polizia e doganali, con uno sportello che collega i due uffici. Questo permette di eseguire un controllo rapido e adeguato dei dati e di garantire il coordinamento delle ispezioni e dei controlli.

Quando le merci escono temporaneamente dal territorio doganale, le autorità doganali croate assicurano che sia applicata la seguente procedura:

- l'ufficio doganale di uscita riceve i documenti commerciali o di trasporto che accompagnano le merci e inserisce nel sistema informatico i dati relativi alla persona che trasporta le merci, al proprietario delle merci (se disponibili) e allo speditore delle merci, nonché la descrizione delle merci, il loro valore, il numero/la quantità di colli e la massa lorda;
- viene quindi effettuata un'analisi del rischio proporzionata e, se ritenuto necessario, vengono svolti controlli doganali;
- una volta accertato che le condizioni sono soddisfatte, le autorità doganali timbrano i documenti che accompagnano le merci, annotano le informazioni sui sigilli doganali (se presenti) e inseriscono l'ora esatta in cui le merci escono dal territorio doganale (ora e minuti). Il tempo mediamente assegnato per attraversare il corridoio, circa 20 minuti, è ragionevole, in quanto i veicoli transitano attraverso quattro posti di controllo frontaliero a Neum, compresi quelli istituiti dalle autorità della Bosnia-Erzegovina.

Al rientro:

- le merci e i documenti timbrati che le accompagnano sono presentati al funzionario doganale, il quale verifica i documenti e confronta le informazioni ivi contenute con quelle inserite nel sistema informatico dall'ufficio di uscita. Vengono verificati i sigilli doganali (se presenti) e la durata dell'attraversamento del corridoio di Neum;
- nel caso in cui siano riscontrate irregolarità (per esempio, sigilli doganali danneggiati, superamento del tempo necessario per attraversare il corridoio), si effettua un esame approfondito del veicolo, delle merci e dei documenti di accompagnamento. Sulla base dei risultati di queste misure speciali, si intraprendono le azioni pertinenti e si adottano provvedimenti efficaci e mirati.

La missione di controllo ha accertato che le ispezioni fisiche e documentali sono svolte correttamente e i controlli casuali sono ragionevoli. I documenti sono debitamente timbrati all'uscita e la durata dell'attraversamento del corridoio è verificata con precisione al rientro.

Durante la missione di monitoraggio i funzionari della Commissione hanno osservato un alto livello di preparazione del personale operativo, un'ottima comprensione del diritto e delle procedure doganali pertinenti dell'Unione e un'offerta ai funzionari doganali di una formazione adeguata, continua e mirata, che tiene conto delle norme applicabili in generale, ma anche delle circostanze specifiche locali. La formazione è impartita agli operatori commerciali a livello regionale; è quindi possibile porre domande e adattare più efficacemente i contenuti alla situazione specifica.

È stata confermata l'organizzazione agevole ed efficiente dei controlli documentali e fisici presso i valichi di frontiera, così come l'esistenza di un'adeguata infrastruttura di trasporto, con apposite corsie che prevengono inutili perturbazioni del traffico.

Sono presenti apparecchiature informatiche adeguate, collegate all'amministrazione centrale, ed è assicurata una stretta cooperazione fra le autorità doganali e di polizia.

5. Risorse e capacità

L'amministrazione doganale croata si sforza anche di garantire la trasparenza e di facilitare la circolazione attraverso il corridoio mettendo a disposizione del pubblico informazioni mirate sul regime speciale applicabile al corridoio di Neum.

Le risorse assegnate ai valichi di frontiera sono adeguate. Presso ciascun valico sono presenti due o tre funzionari. Il numero di funzionari per ciascun posto di ispezione frontaliero è rispettivamente 26 e 28. Il carico di lavoro è ragionevole rispetto al tasso medio nell'Unione. Ogni funzionario doganale tratta circa 24 dichiarazioni sommarie al giorno, mentre il numero di dichiarazioni trattate varia da un minimo di 17,5/giorno a 31,5/giorno. È assicurato un ottimo coordinamento tra il valico di frontiera, l'ufficio regionale di Spalato e l'amministrazione centrale. Il carico di lavoro è distribuito in maniera ragionevole. L'organizzazione è efficiente e permette di eseguire controlli e verifiche doganali efficienti senza indebiti ritardi.

Il team di controllo è soddisfatto del modo in cui l'amministrazione doganale croata ha organizzato l'applicazione del regolamento di Neum e ritiene che le risorse assegnate siano appropriate e sufficienti.

6. Formazione e logistica

6.1. Formazione

I funzionari doganali ricevono sia una formazione generale in materia di diritto e procedure doganali sia una formazione mirata per gli aspetti concernenti l'applicazione del regolamento di Neum, in particolare:

- impiego del sistema di controllo delle importazioni (ICS), del sistema di controllo delle esportazioni (ECS) e del nuovo sistema di transito informatizzato (NCTS),

- natura, impiego e verifica della validità del documento T2L⁶ e di altri mezzi atti a comprovare la posizione unionale delle merci,
- gestione dei rischi.

In tutti gli uffici doganali regionali della Croazia è inoltre offerta periodicamente una formazione destinata alle imprese.

6.2. Logistica

La Croazia, poco prima di aderire all'Unione europea e in linea con gli obblighi ad essa incombenti e in parte indicati nel regolamento di Neum, ha costruito e munito di attrezzature complete i nuovi valichi di frontiera a Klek e Zaton Doli. La nuova infrastruttura logistica offre lo spazio necessario per i funzionari frontalieri, postazioni per l'esecuzione di controlli approfonditi dei veicoli, passaggi muniti di pese stradali per un peso massimo di 50 tonnellate e spazio per l'attività dei trasportatori.

6.3. Infrastruttura informatica

Le disposizioni logistiche adottate per consentire una rapida esecuzione dei controlli dei veicoli possono essere considerate buone pratiche. L'infrastruttura informatica è adeguata e potrebbe trarre giovamento da aggiornamenti periodici in linea con gli sviluppi al livello centrale.

Tutte le postazioni di lavoro sono munite di attrezzature informatiche standard collegate alla rete delle dogane. È possibile accedere ad applicazioni informatiche e al sito web dell'amministrazione doganale. È presente un collegamento informatico tra gli uffici di frontiera di Klek e Zaton Doli.

La formazione è organizzata dal dipartimento Risorse umane della Direzione generale delle Dogane. È condotta da esperti dei dipartimenti della Direzione generale delle Dogane e di norma si svolge nella sede di quest'ultima, ma esistono alcuni centri di formazione anche altrove nel paese, onde evitare viaggi non necessari da parte del personale.

La formazione generale in materia doganale è impartita presso gli uffici regionali da esperti dell'amministrazione centrale allo scopo di incoraggiare l'applicazione uniforme delle norme doganali, tenendo nel contempo conto delle circostanze locali. È stata offerta anche una formazione specifica relativa all'applicazione del regolamento di Neum. La Commissione ha raccomandato alcuni miglioramenti, riguardanti in particolare istruzioni mirate relative all'impiego, ai requisiti e alla verifica dell'autenticità dei documenti T2L. Il livello della formazione è comunque sufficiente per preparare i funzionari ai fini di un'applicazione efficace ed efficiente del regolamento di Neum. La Commissione sostiene e incoraggia

⁶ Il T2L è un documento doganale utilizzato nell'Unione europea come strumento comprovante la natura comunitaria intereuropea dell'esportazione/importazione. Per ottenerne il rilascio, l'esportatore, l'importatore e il paese in cui la spedizione è caricata e consegnata devono far parte degli Stati membri dell'Unione europea. Il documento T2L è certificato dalle autorità doganali del paese in cui i prodotti sono caricati e l'importatore deve riceverlo per poter avviare la procedura di importazione.

l'organizzazione di formazioni presso i dipartimenti regionali da parte di esperti dell'amministrazione centrale e di una formazione mirata relativa all'applicazione del regolamento.

Per le imprese sarebbe utile se nel programma di formazione venissero inseriti anche corsi adeguati sull'applicazione del regolamento di Neum.

7. Rispetto delle condizioni previste dal regolamento

7.1. Normativa

L'amministrazione doganale croata ha adottato il documento n. 25/2013, Istruzioni sull'attuazione di misure di controllo doganale per le merci che transitano attraverso il corridoio di Neum. La formazione specifica dei funzionari doganali è proseguita durante tutto il 2014.

7.2. Irregolarità

Raramente vengono riscontrate irregolarità. È stato individuato un numero esiguo di documenti irregolari e le irregolarità sono sostanzialmente dovute alla scarsa conoscenza della procedura.

7.3. Articolo 4 del regolamento di Neum

Se si riscontra che il limite di tempo entro il quale l'attraversamento del corridoio doveva essere completato è stato superato, la spedizione è sottoposta a ulteriori controlli per verificare:

- l'autenticità del documento T2L o del suo contenuto, sulla base di un esame dei documenti elettronici nel luogo in cui le merci escono dall'Unione,
- l'integrità dei sigilli doganali (se presenti),
- altri aspetti inerenti alla costruzione del veicolo al fine di controllare se sia stato possibile accedere alle merci senza danneggiare i sigilli doganali e se le merci siano identiche e il loro quantitativo corrisponda a quello dichiarato all'uscita.

7.4. Articolo 5 del regolamento di Neum

I controlli doganali si basano sull'analisi dei rischi e sono effettuati caso per caso. Il documento n. 25/2013 dell'amministrazione doganale croata descrive le modalità di svolgimento dei controlli a livello locale e fornisce inoltre istruzioni per l'analisi non automatizzata dei rischi relativi alla sicurezza. È previsto un requisito specifico per il tipo e il livello dei controlli che dovrebbe consentire ai funzionari doganali di prendere una decisione definitiva, ossia autorizzare o rifiutare l'entrata o l'uscita.

I funzionari doganali presso i valichi di frontiera di Klek e Zaton Doli hanno accesso permanente a un servizio di assistenza prestata da funzionari esperti in materia di analisi dei rischi. L'ufficio centrale, settore controlli (responsabile dell'analisi dei rischi), ha fornito orientamenti in materia di sicurezza. Sono previsti turni regolari presso l'ufficio doganale regionale di Spalato nell'ambito del Servizio di controllo, dipartimento Indagini e gestione dei rischi.

L'ufficio doganale di uscita può autorizzare l'uscita delle merci soltanto dopo aver svolto le attività prescritte.

7.5. Sanzioni

Se il valore delle merci supera 10 000 EUR, il trasportatore deve presentare una dichiarazione sommaria di entrata/uscita completa. In caso di irregolarità sono applicate sanzioni.

La Commissione conclude che queste condizioni sono applicate in modo corretto. I documenti sono verificati correttamente, i controlli eseguiti con regolarità e l'amministrazione centrale ha attuato procedure volte a garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione.

8. Conclusione

Sulla base della valutazione contenuta nella presente relazione, la Commissione conclude che il livello di applicazione del regolamento di Neum è soddisfacente e non sussistono motivi per sospenderlo o abrogarlo.