



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.07.2003
COM(2003) 452 final

2003/0167 (COD)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO
E SOCIALE EUROPEO**

un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO
E SOCIALE EUROPEO**

sul ruolo della dogana nella gestione integrata delle frontiere esterne

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice
doganale comunitario**

(presentata dalla Commissione)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO
E SOCIALE EUROPEO**

Un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio

INDICE

| | |
|--|----|
| Antefatto..... | 4 |
| Introduzione | 5 |
| 1. Il contesto..... | 7 |
| 2. Le sfide..... | 8 |
| 2.1. Cosa si aspetta la società dalle dogane?..... | 9 |
| 2.2. Cosa si attendono le imprese dalle dogane?..... | 9 |
| 2.3. Conclusione..... | 11 |
| 3. Gli obiettivi | 11 |
| 3.1. Semplificare e modernizzare radicalmente la normativa e le procedure | 11 |
| 3.2. Garantire l'interoperabilità attraverso una struttura informatica convergente..... | 12 |
| 4. Come conseguire tali obiettivi? - Le azioni previste..... | 12 |
| 4.1. Semplificare la legislazione doganale integrando gli aspetti legati alla sicurezza..... | 12 |
| 4.1.1. Introduzione delle dichiarazioni elettroniche e dello scambio elettronico di dati | 13 |
| 4.1.2. Ridurre notevolmente il numero delle attuali operazioni doganali..... | 14 |
| 4.1.3. Un'unica garanzia..... | 14 |
| 4.1.4. Autorizzazioni europee uniche..... | 14 |
| 4.1.5. Revisione delle disposizioni in materia di obbligazione doganale e dei ruoli degli uffici doganali interni e di frontiera | 15 |
| 4.1.6. Ridefinizione del ruolo di commerciante e spedizioniere..... | 16 |
| 4.1.7. Fornire una base giuridica per nuovi strumenti e metodi di lavoro | 18 |
| 4.1.8. Firma elettronica, documenti elettronici e archiviazione elettronica..... | 18 |
| 4.1.9. Standardizzare ed armonizzare le informazioni richieste | 19 |
| 4.2. Razionalizzare il processo economico con l'uso delle nuove tecnologie..... | 19 |
| 4.2.1. Garantire le interfacce dogana/dogana e operatore/dogana | 20 |
| 4.2.2. Definire sistemi di pagamento via Internet sicuri | 20 |
| 4.2.3. Unico punto di accesso informatizzato per gli operatori economici..... | 20 |
| 4.2.4. Trasparenza | 20 |
| Conclusione..... | 21 |
| ALLEGATO 1 : proposta di azione nel quadro delle dogane informatizzate..... | 22 |
| ALLEGATO 2 : Principali costi e benefici per gli operatori economici e le amministrazioni | 37 |

ANTEFATTO

La presente comunicazione fa seguito alla risoluzione del Consiglio sulla semplificazione delle procedure doganali¹, nonché ad una precedente comunicazione della Commissione relativa a una strategia per l'unione doganale² e alla connessa risoluzione del Consiglio³. Risponde alla richiesta del Consiglio di elaborare un piano d'azione per la semplificazione e razionalizzazione delle normative e procedure doganali e l'uso di metodi di lavoro efficienti, che si avvalgano dell'informatica, dell'analisi del rischio e dei sistemi avanzati di auditing. Intende inoltre realizzare in ambito doganale gli obiettivi delle iniziative e-Europe⁴ e per una migliore regolamentazione⁵. Infine, tiene conto dei nuovi ruoli che gli uffici doganali di frontiera ed interni saranno chiamati a svolgere dopo il prossimo allargamento. È stata altresì presentata una comunicazione della Commissione sul ruolo delle dogane in relazione alla sicurezza dei confini esterni⁶.

¹ GU C 332 del 7.11.1996 , pag. 1

² COM (2001)51 def.,8.2.2001.

³ GU C 171 del 15.6.2001, pag. 1

⁴ COM(2002)263.

⁵ COM(2001)726 def. (Comunicazione della Commissione - Semplificare e migliorare la regolamentazione, Bruxelles, 5.12.2001).

⁶ COM (2003) 452 def., 24.07.2003.

INTRODUZIONE

La globalizzazione e la liberalizzazione del commercio, il maggior volume degli scambi e delle consegne "just-in-time", la natura sofisticata dei prodotti e dei servizi di trasporto, nonché la crescita del commercio elettronico continuano a lanciare nuove sfide alle amministrazioni doganali⁷.

Inoltre, il bisogno della nostra società di proteggersi da prodotti pericolosi e dannosi e la necessità, dopo gli eventi dell'11 settembre 2001, di integrare meglio gli aspetti legati alla sicurezza nelle procedure doganali dimostrano l'urgenza di trovare soluzioni che possano conciliare sicurezza e agevolazione degli scambi. Anche se sembrano due obiettivi contraddittori, l'uso delle tecnologie informatiche e delle moderne tecniche di gestione del rischio rappresentano la risposta adeguata a tali sviluppi.

Tuttavia, per poter essere efficaci, questi sistemi richiedono la pronta disponibilità di una serie di dati sulle importazioni/esportazioni (possibilmente prima dell'arrivo dei beni ai confini) e la loro trasmissione alle dogane e ad altre agenzie responsabili attraverso mezzi elettronici utilizzando un unico canale di comunicazione.

Inoltre, il livello delle operazioni doganali deve essere analogo in tutta l'unione doganale europea, per cui le analisi e valutazioni del rischio vanno organizzate in modo tale da tener conto della dimensione del mercato interno. Tale aspetto riveste particolare importanza in vista del prossimo allargamento, che comporterà lo spostamento di gran parte dei confini territoriali dell'Unione europea. Creare un ambiente privo di supporti cartacei per la circolazione delle merci, limitando i controlli alle frontiere soprattutto agli aspetti legati alla sicurezza e affidando l'esecuzione dei restanti controlli presso i locali degli operatori economici alle autorità doganali responsabili, in modo da ridurre al minimo il rischio di frode e di inadempienza, costituisce una prima risposta a tale sfida.

Nel contesto europeo più generale l'iniziativa **e-Europe**⁸ è diventata ormai una priorità politica e i governi si sono impegnati ad informatizzare le proprie procedure entro il 2005, in modo da servire meglio i cittadini e garantire una migliore gestione amministrativa.

È logico e nello spirito dell'unione doganale che le dogane colgano questa opportunità, in modo da garantire un ambiente più semplice e privo di supporti cartacei per il commercio, dando un esempio di amministrazione elettronica a livello di unione doganale.

Pur condividendo le stesse legittime preoccupazioni, gli Stati membri hanno elaborato strategie proprie per creare un ambiente elettronico destinato alle dogane, tenuto conto di prassi ed esigenze nazionali. Tuttavia, per definizione, ciò ha prodotto soluzioni informatiche difformi e forse approcci diversi alla messa in atto delle norme e procedure doganali, che conservano vecchi ostacoli e ne introducono eventualmente di nuovi (ad esempio, di tipo digitale) al mercato unico, pregiudicando la parità di trattamento degli operatori economici.

⁷ Cfr. comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale relativa a una strategia per l'unione doganale, COM(2001) 51 def., 8.2.2001.

⁸ COM (2002)263 def., pag.10.

I commercianti che operano in più di uno Stato membro sono tenuti a soddisfare condizioni diverse di accesso elettronico alle dogane. Ciò genera costi superflui e mette a repentaglio il funzionamento del mercato interno. Persino gli operatori con base in un unico Stato membro, ma che importano o esportano merci attraverso il territorio di un altro Stato membro incontrano difficoltà a causa della scarsa omogeneità dei dati richiesti e delle interfacce. Anche la comunicazione elettronica tra le amministrazioni doganali è ostacolata dalla mancanza di standard comuni (a parte il nuovo sistema informatizzato di transito - NCTS). Il prossimo allargamento accentuerà ulteriormente questa situazione, creando ulteriori oneri.

Inoltre, le attuali procedure doganali sono diventate antiquate, essendo troppo complesse e basate su documenti cartacei. Non è redditizio mantenere le diverse varianti di procedure doganali che riflettono un ambiente fondato sulla carta e dazi doganali relativamente elevati e ricercare soluzioni informatiche per procedure che non trovano più una giustificazione economica. Inoltre, la circolazione delle merci attraverso diversi Stati membri non può essere controllata efficacemente dalle dogane in mancanza di interfacce e dati comuni.

Poiché gli Stati membri non sono in grado di creare da soli il necessario ambiente giuridico ed informatico, hanno bisogno che la Commissione funga da "catalizzatore" per garantire che la struttura giuridica e operativa sia conforme alla creazione di un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio, nonché l'interoperabilità dei sistemi in uso. I commercianti che aderiscono al sistema dovrebbero essere in grado di operare in un ambiente "rispettoso dell'attività economica", in cui i controlli a tutela dei cittadini e delle imprese vengano svolti nel modo più efficace e meno oneroso.

La Commissione europea invita il Consiglio e il Parlamento europeo a sostenere gli obiettivi strategici seguenti:

- occorre prevedere una revisione totale e una radicale semplificazione delle procedure doganali per integrarvi le moderne tecniche informatiche e l'analisi del rischio, favorendone l'uso su vasta scala⁹;
- il lavoro doganale va organizzato in modo tale da consentire agli operatori economici di beneficiare della dimensione del mercato interno, vale dire a prescindere dal luogo in cui la procedura doganale ha inizio o si conclude;
- gli interventi delle dogane devono garantire il corretto funzionamento del mercato interno, evitando di introdurre o mantenere ostacoli di qualsiasi tipo, inclusi quelli di natura informatica;
- i controlli doganali alle frontiere esterne dell'UE devono avere pari intensità e affidabilità, specie laddove sono in gioco la protezione della nostra società e la sua sicurezza, e si basano di solito su informazioni raccolte prima dell'arrivo e della partenza. Gli altri controlli vanno normalmente condotti sulla base di dichiarazioni e

⁹ Questo obiettivo corrisponde ad una richiesta già avanzata dal Consiglio nel 1996 (GU C 332 del 7.11.1996, pag. 1) e che finora è stata parzialmente realizzata con la riforma dei regimi doganali economici.

audit periodici presso i locali dell'operatore. Ciò richiede una gestione comune dei rischi;

- i sistemi informatici doganali gestiti dagli Stati membri devono offrire ovunque gli stessi servizi ai commercianti ed essere pienamente interoperativi, tenendo conto del ruolo essenziale che l'unione doganale europea svolge nel mercato interno¹⁰.

La presente comunicazione intende ricercare l'appoggio politico sia del Consiglio che del Parlamento europeo per l'attuazione dei suddetti obiettivi. Al tempo stesso, si propone di spiegare la struttura e le tappe fondamentali dell'azione comune che la Commissione, gli Stati membri (attuali e futuri) e gli operatori economici dovranno condurre al fine di conseguire il nuovo ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio.

1. IL CONTESTO

Sia a livello europeo che a livello internazionale e nazionale ci si sta adoperando con varie iniziative per agevolare il commercio legittimo con l'uso dell'informatica e migliorando e semplificando la normativa.

Nel giugno 2002, in occasione del vertice di Siviglia, sono state varate due importanti iniziative politiche, denominate rispettivamente "**e-Europe**" e "**normativa migliore**".

L'iniziativa **e-Europe 2005**¹¹ intende creare un ambiente favorevole alla produttività, alla modernizzazione dei servizi pubblici e alla creazione di posti di lavoro, in modo da far sì che l'Europa possa diventare l'economia basata sulle conoscenze più competitiva e dinamica del mondo. Alcuni degli obiettivi chiave di tale iniziativa sono:

- la creazione di servizi pubblici interattivi (e-government), accessibili a tutti su piattaforme diverse. Ciò richiede una struttura interoperabile, definita di comune accordo, per sostenere l'erogazione di servizi pubblici paneuropei ai cittadini e alle imprese;
- una revisione della legislazione riguardante il commercio elettronico.

L'iniziativa "**normativa migliore**", che corrisponde ad uno degli impegni del libro bianco sulla governance europea¹², intende semplificare la legislazione europea al fine di ridurre il costo dell'attività economica in Europa ed incrementare la certezza del diritto per i cittadini.

In tale contesto le dogane costituiscono un settore fondamentale: privilegiare la trasmissione elettronica di dati armonizzati attraverso interfacce comuni eviterà agli operatori economici di dover presentare ai diversi uffici di frontiera altrettante dichiarazioni, con dati spesso analoghi, se non uguali. Al tempo stesso, tutti i dati richiesti per le importazioni e/o esportazioni (ad es. in campo fitosanitario, sanitario,

¹⁰ Questo obiettivo corrisponde ad una richiesta fatta dal Consiglio nella risoluzione relativa ad una strategia per l'unione doganale (GU C 171, del 15.6.2001, pag. 1).

¹¹ COM(2002) 263 def., 28.5.2002.

¹² COM(2001) 428 def., 25.7.2001.

ambientale, ecc.) potrebbero essere convogliati attraverso un unico punto d'ingresso/gateway.

A livello internazionale, l'agevolazione degli scambi e l'uso dell'informatica per le procedure doganali rientrano nel programma politico sia dell'OMC che dell'OMD, nonché nel contesto di accordi bilaterali attualmente in fase di negoziato o già conclusi dalla Comunità.

A seguito della dichiarazione ministeriale di Doha, l'agevolazione degli scambi è parte integrante del programma di lavoro dell'OMC. La semplificazione della normativa doganale, l'uso delle moderne tecnologie e la trasparenza sono gli ingredienti principali di tale politica. Se la Comunità desidera restare uno dei principali fautori dell'agevolazione degli scambi a livello mondiale, deve cercare di aggiornare costantemente le proprie procedure doganali.

Inoltre, il **modello dei dati doganali dell'OMD** offre un'interpretazione comune dei requisiti che le informazioni doganali devono soddisfare. In linea con la nuova versione della **convenzione di Kyoto**¹³, esiste uno standard globale per l'attuazione delle disposizioni doganali che prevedono l'inoltro iniziale di un numero ridotto di dati elettronici, da integrare successivamente con dichiarazioni periodiche e documenti giustificativi.

Risulta pertanto essenziale che qualsiasi iniziativa presa a livello comunitario per semplificare ed armonizzare le procedure doganali, e quindi agevolare il commercio, tenga pienamente conto degli sviluppi a livello internazionale.

La situazione venutasi a creare a livello sia europeo che internazionale offre attualmente la straordinaria possibilità di semplificare ed automatizzare il settore doganale. È quindi importante cogliere questa opportunità per fissare gli obiettivi ed individuare gli strumenti atti a conseguire un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane, in cui gli operatori economici non abbiano più da patire per il fatto che la legislazione comunitaria viene attuata da 15, e presto da 25, diverse amministrazioni nazionali.

2. LE SFIDE

Al giorno d'oggi, nello svolgimento delle loro funzioni, le amministrazioni doganali sono chiamate ad affrontare sfide aggiuntive derivanti dalle nuove richieste apparentemente contrastanti avanzate dagli operatori economici e dalla società. Esse sono tenute a gestire in modo efficace un maggiore volume di merci che valicano le frontiere, ad un ritmo sempre più veloce e con una crescente pressione a ridurre i costi e i ritardi. Tutto ciò dovendo al tempo stesso espletare un numero sempre più elevato di severi controlli nel campo dell'ambiente, della salute, della tutela in generale e della sicurezza, ecc.¹⁴

Tradizionalmente, il ruolo principale delle dogane è quello di raccogliere i dazi doganali ed agricoli, alimentando in tal modo il bilancio comunitario. Anche la partecipazione alla

¹³ GU L 86 del 2.4.2003.

¹⁴ Cfr. comunicazione della Commissione - Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, COM(2002) 233 def. e comunicazione della Commissione sulla sicurezza delle frontiere esterne, COM(2003) 452 def.

raccolta dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise destinate ai bilanci nazionali resta un compito di primaria importanza. Ma oggi le dogane costituiscono anche un elemento centrale del processo di globalizzazione e un fattore di catalizzazione per la competitività dei paesi e delle imprese, poiché svolgono un ruolo chiave nel controllo e nella gestione del commercio internazionale.

I servizi doganali sono in prima linea nel controllo dei passeggeri e delle merci provenienti da paesi terzi, nonché nella scoperta delle importazioni illegali di animali e prodotti di origine animale e di violazioni delle norme nel settore veterinario.

Altrettanto importante è il loro ruolo di controllo sull'applicazione della normativa. Le dogane fungono da guardiani, con il compito di verificare ogni attività pericolosa o illecita che possa danneggiare il benessere della nostra società e quello dei nostri partner commerciali. Questo ruolo non si limita ai controlli espletati ai posti di frontiera, ma si estende a tutto il territorio della Comunità.

Sia la società che le imprese nutrono importanti aspettative nei confronti delle amministrazioni doganali.

2.1. Cosa si aspetta la società dalle dogane?

Nonostante il loro ruolo tradizionale di riscossione dei dazi, le amministrazioni doganali svolgono un'importante funzione a tutela della società.

Le dogane sostengono l'*economia dell'UE* laddove ha bisogno di essere protetta, ad esempio, contro beni sovvenzionati, contraffatti o venduti in regime di dumping.

I servizi doganali non operano soltanto per *proteggere la popolazione* da sostanze pericolose per la salute (diossina, droghe, ormoni), ma anche per garantire la salvaguardia dell'ambiente (radioattività, rifiuti) e delle specie a rischio di estinzione (convenzione CITES).

Inoltre, le dogane intervengono contro *attività criminali* come la pedopornografia, il traffico illecito di armi o di prodotti a duplice uso, il riciclaggio di denaro sporco e l'elusione delle *sanzioni internazionali* (embarghi).

Le dogane proteggono anche gli interessi economici della società *lottando contro le frodi* (nel campo delle risorse proprie, dell'IVA e delle accise) e garantendo la corretta applicazione degli strumenti della politica agricola o commerciale (restituzioni all'esportazione, dazi antidumping, licenze di esportazione e importazione). La dichiarazione doganale è un elemento chiave nelle statistiche che consentono agli operatori di elaborare le loro strategie di mercato e agli Stati membri e alla Commissione di preparare i negoziati con i loro partner commerciali.

Infine, le dogane contribuiscono all'*integrazione regionale* attraverso la promozione di collegamenti commerciali preferenziali tra paesi e regioni, rafforzandone la prosperità.

2.2 Cosa si attendono le imprese dalle dogane?

La gestione della catena di alimentazione ha ridotto notevolmente i tempi di consegna con il sostegno delle applicazioni informatiche che mettono in comunicazione tutti i

soggetti interessati. Se il processo doganale resta al di fuori di tale circuito, esso costituisce un ostacolo alle consegne "just-in-time".

In questo nuovo quadro di riferimento, è naturale che le imprese si aspettino una serie di vantaggi, tra cui una maggiore efficienza, migliori servizi e una più elevata produttività dalle dogane.

I costi di trasporto, il quadro normativo, la facilità di accesso alle informazioni, la prevedibilità delle transazioni nel loro insieme, inclusi i controlli alle frontiere, concorrono a creare un vantaggio concorrenziale e nuove opportunità per le imprese.

Partnership strategica

Essendo il punto di collegamento (o d'intoppo) cruciale della catena di alimentazione, le amministrazioni doganali dovrebbero cercare di agevolare le transazioni commerciali. Le imprese hanno un forte interesse a formare una partnership strategica con le dogane.

Tempi brevi e prevedibili per lo svincolo delle merci

La domanda e la capacità di concedere svincoli rapidi è aumentata notevolmente con il trasporto intermodale e il commercio elettronico e si riflette nei sistemi globalmente integrati di produzione e distribuzione per consegne "just-in-time". In tali circostanze risultano indispensabili controlli e procedure semplici, prevedibili e uniformi.

Un contesto uniforme a livello europeo

I commercianti hanno bisogno di un quadro normativo ed operativo prevedibile e trasparente, in cui la **legge sia interpretata in modo uniforme** in tutta la Comunità e le pratiche doganali siano analoghe e in grado di porre gli operatori economici in **condizioni di parità**.

Inoltre le imprese desiderano evitare inutili perdite di tempo quando lanciano i loro prodotti sul mercato interno. Uno **sportello unico** per le dichiarazioni doganali e le altre formalità, nonché per tutti i requisiti connessi alle importazioni/esportazioni (invece delle molteplici autorità/agenzie) sarebbe utile per conseguire tale obiettivo.

Minore burocrazia; ulteriore semplificazione per i commercianti che rispettano la normativa

Il mondo delle imprese si aspetta che i controlli (legittimi) necessari non comportino procedure farraginose e complicate, destinate ad incrementare i costi. L'osservanza della normativa andrebbe accompagnata da un'ulteriore semplificazione. L'utilizzo di tecniche di analisi del rischio, applicate uniformemente in tutta la Comunità, riduce l'onore dei controlli.

Legislazione coerente

Gli importatori ed esportatori non devono soltanto rispettare la legislazione doganale, ma anche i requisiti in materia di imposte, agricoltura, politica commerciale, ambiente e salute. Tali requisiti vanno resi più coerenti in modo da agevolare gli scambi e la conformità.

2.3. Conclusione

Le autorità doganali si stanno quanto mai misurando con i ruoli potenzialmente contraddittori di agevolazione degli scambi e di controllo sull'applicazione della normativa. Inoltre, devono adeguarsi a nuovi modelli commerciali e tecnologici.

3. GLI OBIETTIVI

Per poter conciliare esigenze contrastanti e realizzare un numero crescente di controlli per proteggere gli interessi finanziari, sociali, commerciali e in materia di sicurezza della Comunità, agevolando nel contempo gli scambi legittimi, serve una duplice risposta:

3.1. Semplificare e modernizzare radicalmente la normativa e le procedure

Una revisione delle procedure consentirebbe di introdurre l'uso di moderni strumenti e tecnologie per promuovere un'applicazione uniforme del diritto, in modo da ridurre i costi per le imprese e il rischio di commettere errori.

Occorre pertanto creare una struttura in cui:

- la gran varietà dei regimi doganali e delle norme speciali esistenti venga ridotta ad alcune procedure fondamentali, come in materia di importazione, esportazione e regime sospensivo, con un numero massimo di norme e dati comuni e regole speciali riservate ai casi in cui esista una forte giustificazione economica per una deroga alla normativa generale;
- uno svincolo rapido delle merci costituisca la regola laddove il commerciante abbia fornito prima dell'arrivo o della partenza delle merci le informazioni necessarie per i controlli sull'ammissibilità dei beni in funzione dei rischi; i controlli previsti dalla politica fiscale e commerciale andrebbero eseguiti in primo luogo dall'ufficio doganale competente per i locali dell'operatore, dove normalmente insorge l'obbligazione doganale e fiscale;
- tutte le transazioni tra operatori economici e amministrazione possano essere e siano normalmente gestite per via elettronica;
- le amministrazioni doganali comunitarie operino come se fossero un'unica amministrazione; ciò comporta la possibilità di scambiare informazioni in modo uniforme tra operatori e autorità doganali di tutti gli Stati membri, nonché tra le stesse autorità nazionali, la concessione di autorizzazioni valide a livello comunitario entro termini prestabiliti e l'uso di norme procedurali, interfacce, dati e criteri di valutazione del rischio comuni;
- le autorità competenti siano in grado di scambiare elettronicamente dati con altre autorità pubbliche per la corretta applicazione delle misure fiscali, agricole, commerciali, sanitarie, fitosanitarie e di altra natura alle importazioni o esportazioni, in modo da poter giungere ad uno sportello unico.

Le attuali norme, formalità e strutture doganali non tengono ancora pienamente conto di tali requisiti. Con le nuove regole e nel rispetto dei principi dell'unione doganale, non dovrebbe più fare alcuna differenza se una transazione doganale riguarda soltanto il territorio di uno Stato membro oppure quello di più Stati membri. Con l'allargamento la

maggior parte delle importazioni ed esportazioni rientreranno comunque nell'ultima categoria.

3.2. Garantire l'interoperabilità attraverso una struttura informatica convergente

L'informazione e la documentazione sono elementi chiave per il controllo del commercio transfrontaliero internazionale. In un ambiente elettronico interconnesso tale controllo comprenderà uno scambio di informazioni tra operatore e ufficio doganale precedente all'arrivo o alla partenza delle merci, in modo da garantire i dati necessari per i controlli di sicurezza, come pure tempi di svincolo accettabili.

Gli Stati membri hanno già investito molto nella messa a punto dei loro sistemi informatici. Tuttavia, data la molteplicità dei sistemi in uso (paragonabile alla situazione esistente prima dell'armonizzazione delle legislazioni doganali nazionali), le diverse norme e i diversi dati si contrappongono ai vantaggi dell'armonizzazione finora conseguita, specie a causa della scarsa interoperabilità.

È pertanto essenziale introdurre delle interfacce tra gli attuali e futuri sistemi nazionali e creare un'interfaccia unica e comune per gli scambi commerciali. Ciò comporta l'introduzione di un quadro di convergenza, di standard condivisi da tutti e, se del caso, di strutture comuni.

4. COME CONSEGUIRE TALI OBIETTIVI? - LE AZIONI PREVISTE

La presente sezione illustra le tappe fondamentali di un piano d'azione che tenga conto della necessità di istituire un ambiente sia legislativo che operativo coerente e appropriato, al fine di conseguire un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e gli scambi. Occorre prevedere delle disposizioni particolari per il periodo di transizione in cui le procedure elettroniche e quelle su carta coesisteranno.

4.1. Semplificare la legislazione doganale integrando gli aspetti legati alla sicurezza

La maggior parte del codice doganale comunitario e delle sue disposizioni di applicazione è stato concepito negli anni '80 e adottato rispettivamente nel 1992 e nel 1993, con l'eccezione delle norme sul transito e delle procedure doganali aventi un impatto economico. Di conseguenza, tali disposizioni non riflettono le attuali tendenze e la realtà della catena di alimentazione internazionale, né la riduzione dei dazi doganali.

Inoltre, la crescente attenzione per gli aspetti relativi alla sicurezza negli scambi delle merci richiede che i dati relativi al rischio¹⁵ siano scambiati in tempo reale tra le amministrazioni doganali degli Stati membri, da un lato, e le amministrazioni doganali e altre agenzie (per esempio, polizia, autorità veterinarie), dall'altro. Ciò consentirà alle autorità doganali di decidere su quali spedizioni effettuare i controlli fisici alla frontiera. Questo risultato potrà essere ottenuto principalmente attraverso le tecnologie informatiche e l'adozione di un'opportuna normativa a livello comunitario, che sancirà

¹⁵ Sono comprese le merci sensibili (per esempio, sostanze chimiche pericolose) o ad alto rischio (per esempio, merci soggette a dazi o imposte elevati).

l'uso di queste tecnologie e supererà gli ostacoli derivanti dall'esistenza di normative nazionali divergenti (per esempio, sulla protezione dei dati).

Sarà più semplice ottimizzare i trattamenti doganali e altre procedure, per esempio quelle veterinarie, se saranno create interfacce e norme procedurali comuni.

Una revisione della legislazione doganale deve mirare pertanto a conseguire gli obiettivi seguenti:

- uso corrente delle dichiarazioni elettroniche (compresi i documenti di accompagnamento) e dello scambio elettronico di dati;
- semplificazione e riduzione delle attuali procedure doganali e di altri regimi;
- adeguamento delle procedure semplificate alle esigenze del trattamento elettronico ed estensione della loro portata e del loro uso;
- ridefinizione dei ruoli degli uffici doganali interni e di frontiera;
- ridefinizione dei diritti e delle responsabilità dei commercianti e degli spedizionieri;
- introduzione di nuovi strumenti e metodologie nella legislazione doganale.

Una tale modernizzazione e semplificazione della legislazione doganale ridurrebbe i costi per le imprese, accrescerebbe la certezza del diritto per i cittadini (normativa migliore) e consentirebbe alle imprese e ai cittadini di trarre pienamente vantaggio dalle possibilità offerte dalle procedure informatiche e dal mercato interno.

4.1.1. Introduzione delle dichiarazioni elettroniche e dello scambio elettronico di dati¹⁶

Sia il codice doganale comunitario che le sue disposizioni di applicazione considerano le dichiarazioni elettroniche e lo scambio elettronico di dati un'eccezione, preferendo le dichiarazioni su carta e la trasmissione di documenti cartacei. La legislazione doganale andrebbe adeguata in modo tale da porre le comunicazioni elettroniche alla base delle transazioni di importazione ed esportazione, sia tra operatori e uffici doganali, che tra le stesse amministrazioni doganali. Ciò dovrebbe creare un ambiente in cui commercio e dogane gestiscono un unico flusso di informazioni, comprendente dati e interfacce comuni. Le dichiarazioni su carta andrebbero utilizzate soltanto in condizioni particolari; rimarranno, naturalmente, le semplificazioni, come le dichiarazioni orali dei viaggiatori.

I documenti di accompagnamento (fatture, certificati di origine) dovrebbero, se possibile, essere presentati in forma elettronica, attraverso lo sportello unico, o immagazzinati in una base di dati accessibile alle dogane (per esempio, autorizzazioni d'importazione). Qualora ciò non sia possibile, occorrerà definire condizioni specifiche per assicurare l'autenticità.

¹⁶ Questa azione è un presupposto per la creazione di un contesto senza supporto cartaceo nel settore doganale.

4.1.2. *Ridurre notevolmente il numero delle attuali operazioni doganali*¹⁷

Per ottenere una legislazione più semplice e coerente e quindi definire un insieme comune di dati, riducendo nel contempo i costi legati all'osservanza della normativa, si suggerisce di fondere le attuali tredici destinazioni doganali¹⁸ e gli altri regimi speciali (come per le merci in custodia temporanea, le merci in reintroduzione e i prodotti della pesca marittima). Meno varianti significano anche meno differenze procedurali tra Stati membri.

Le attuali disposizioni del codice doganale comunitario potrebbero essere raggruppate nelle seguenti tre procedure doganali, prevedendo una serie di varianti ove necessario e debitamente giustificato:

- importazione (presentazione delle merci in dogana, dichiarazione sommaria, custodia temporanea, immissione in libera pratica incluso l'uso per fini particolari, perfezionamento attivo [sistema di rimborso], transito interno [ingresso delle merci], merci in restituzione, prodotti della pesca marittima, distruzione, abbandono);
- esportazione (esportazione, riesportazione, perfezionamento passivo, transito interno [uscita delle merci]);
- regime sospensivo (transito esterno, deposito doganale, perfezionamento attivo [sistema della sospensione], perfezionamento sotto controllo doganale, ammissione temporanea, zone franche, depositi franchi).

Nei regimi sospensivi l'IVA e le accise potrebbero essere sospese per agevolare l'applicazione del principio della destinazione (secondo il quale le imposte vanno pagate nello Stato membro in cui l'importatore o il consumatore risiede).

4.1.3. *Un'unica garanzia*¹⁹

La fusione di tutti i regimi sospensivi consentirà di utilizzare un'unica garanzia per tutte le procedure (attualmente distinte), a condizione che sia stato autorizzato l'uso delle diverse varianti. Come attualmente avviene per il transito, tale garanzia riguarderebbe anche l'IVA e le accise e potrebbe essere gestita elettronicamente.

4.1.4. *Autorizzazioni europee uniche*²⁰

Nel quadro delle attuali procedure semplificate della legislazione doganale i regimi riguardanti l'uso per fini particolari e le procedure doganali aventi un impatto economico interessano di fatto soltanto il territorio dello Stato membro che rilascia l'autorizzazione. Sebbene siano legalmente ammesse autorizzazioni europee uniche valide in diversi Stati membri, queste vengono in pratica raramente utilizzate, perché ciascuno Stato membro

¹⁷ Questa azione, pur non essendo fondamentale per la creazione di un contesto senza supporto cartaceo nel settore doganale, faciliterà il trattamento elettronico delle operazioni doganali.

¹⁸ Articolo 4, n. 15 e 16, del codice doganale.

¹⁹ Questa azione è un presupposto per la creazione di un contesto senza supporto cartaceo nel settore doganale. Tuttavia, una garanzia comune a tutti i regimi doganali faciliterà le procedure elettroniche.

²⁰ Questa azione non è un presupposto fondamentale per la creazione di un contesto senza supporto cartaceo nel settore doganale ma mira ad una sua semplificazione.

ha un diritto di veto per le transazioni sul suo territorio. Fintanto che sussisterà tale diritto di veto, non sarà possibile diffondere l'uso delle autorizzazioni europee uniche. A tale riguardo va rilevato che le informazioni in materia di tariffa vincolante e origine, emesse da uno Stato membro, sono già oggi valide in tutti gli altri paesi.

La legislazione comunitaria dovrebbe favorire le decisioni aventi una portata europea. Di conseguenza, le autorizzazioni per sdoganamenti centrali e semplificati andrebbero concesse dall'ufficio doganale competente per il luogo in cui il commerciante ha la propria sede, ovvero il luogo in cui detiene i suoi conti principali o svolge le sue attività economiche principali (vanno fissati i criteri esatti per determinare quale sia l'autorità competente nei casi in cui tali condizioni venissero soddisfatte in più di uno Stato membro). Ciò garantirebbe l'efficienza dei controlli e tempi rapidi per la concessione delle autorizzazioni.

Una tale autorizzazione sarebbe valida in tutta la Comunità. L'amministrazione doganale principale sarebbe tenuta a consultare le altre amministrazioni per garantire la fattibilità e l'efficacia dei previsti meccanismi di controllo. Gruppi misti condurrebbero una serie di audit per garantire l'attivazione degli appropriati meccanismi di controllo. Autorizzazioni modello potrebbero semplificare tale compito e contribuire al superamento di eventuali problemi linguistici.

Il principio secondo cui una decisione possa riguardare casi in cui una impresa con sede in uno Stato membro abbia filiali giuridicamente indipendenti in altri Stati membri potrebbe essere esteso ad altri settori, come le informazioni in materia di tariffa vincolante e di origine.

4.1.5. Revisione delle disposizioni in materia di obbligazione doganale e dei ruoli degli uffici doganali interni e di frontiera²¹

Con l'avvio del mercato unico, il 1° gennaio 1993, è aumentato considerevolmente il volume delle partite che necessitano di una dichiarazione alla frontiera esterna ed è cresciuta anche l'esigenza di comunicazione tra uffici doganali interni e di frontiera.

Il maggiore volume degli scambi, la velocità richiesta per lo svincolo delle merci, nonché il fatto che i dati commerciali sulle importazioni ed esportazioni sono normalmente disponibili in formato elettronico prima che l'effettiva transazione doganale, impongono una revisione dei ruoli degli uffici doganali interni e di frontiera.

- Sebbene continuerà ad essere possibile effettuare uno sdoganamento completo nel luogo d'ingresso, la maggior parte dei commercianti potrebbero preferire di non utilizzare tale sistema per i vantaggi offerti da uno sdoganamento completo e centralizzato presso la propria sede (proroga della data di presentazione di una dichiarazione completa con la documentazione richiesta, dichiarazione periodica, pagamenti posticipati). Per le esportazioni, lo sdoganamento presso la sede degli operatori economici è già una realtà.

²¹ Questa azione non è indispensabile alla creazione di un contesto senza supporto cartaceo nel settore doganale ma mira ad una maggiore sicurezza e a definire un contesto più prevedibile per gli operatori. È un presupposto per lo sdoganamento doganale centralizzato.

- La promozione del concetto di sdoganamento centralizzato libera gli uffici doganali di frontiera da una notevole mole di lavoro, consentendo loro di concentrarsi sui controlli di ammissibilità e sicurezza. Gli uffici doganali interni conducono tutti gli altri controlli (in particolare quelli in materia di dazi doganali, politica fiscale e commerciale, fatta eccezione per i casi in cui è necessario un controllo alla frontiera) presso i locali dei commercianti, attraverso audit e verifiche sul campo basati su criteri di rischio elaborati e applicati di comune accordo.
- Con questo sistema, l'obbligazione doganale (e fiscale) insorge solitamente nel luogo in cui l'operatore economico ha la propria sede.
- L'ambiente doganale potrebbe essere reso più prevedibile per gli operatori se le violazioni non fraudolente delle norme doganali non comportassero più l'insorgenza di un'obbligazione doganale, quando non incidono sul corretto funzionamento del regime²². In futuro, in questi casi, si potrebbe ricorrere a sanzioni amministrative, basate su una tabella elaborata a livello comunitario. In questo modo, si cercherebbe di conservare a livello comunitario una certa uniformità per tutti gli operatori, senza compromettere gli interessi finanziari della Comunità.

4.1.6. *Ridefinizione del ruolo di commerciante e spedizioniere*²³

Secondo gli attuali principi del codice doganale comunitario, l'importatore e l'esportatore sono tenuti a fornire, al momento di presentare fisicamente la merce in dogana, le informazioni necessarie per consentire alle autorità doganali di selezionare gli articoli da sottoporre ad esame più approfondito. Il notevole aumento degli scambi e la necessità di velocizzare il processo di sdoganamento hanno reso in pratica questo approccio impossibile, per cui si preferisce ricorrere ampiamente alle procedure semplificate (come lo sdoganamento locale) per ridurre le incombenze a carico dei commercianti e delle amministrazioni. Tuttavia, secondo il codice doganale comunitario, tali procedure costituiscono una "eccezione" alla regola generale. Per cui è giunto il momento di tener conto dei recenti sviluppi per introdurre i concetti generali di "commerciante autorizzato" e di "spedizioniere autorizzato".

Il commerciante autorizzato:

- può dichiarare elettronicamente l'importazione di merci nella Comunità, se possibile prima del loro arrivo, fornendo una serie di dati fondamentali (che indichino, tra l'altro, se essi sono finalizzati all'importazione o rientrano in un regime sospensivo); tali beni possono essere destinati a diversi Stati membri;
- può dichiarare elettronicamente l'esportazione di merci, solitamente prima della partenza, accompagnate da una serie di dati fondamentali; tali merci possono uscire dalla Comunità da uno Stato membro diverso da quello in cui l'operatore ha la propria sede;

Tale norma è già prevista dall'articolo 204 del codice doganale comunitario e potrebbe essere estesa ad altri casi.

²³ Anche se la questione non è direttamente collegata alle dogane informatizzate, l'uso delle tecnologie informatiche consentirà una migliore definizione del profilo dell'operatore commerciale autorizzato.

- in linea di massima è sottoposto alle frontiere soltanto a controlli di sicurezza e anticontrabbando;
- a scadenze regolari provvede ad effettuare dichiarazioni elettroniche complete, stabilire i dazi, assicurare il rispetto dei limiti quantitativi e si sottopone periodicamente all'audit delle dogane. Possono essere concesse alcune semplificazioni (come l'esonero dai requisiti di notifica) se le dogane hanno accesso ai dati in questione, qualora ciò sia stato convenuto dall'operatore e dalle dogane, tenuto conto della necessità di garantire la sicurezza dei dati;
- beneficia di diversi livelli di semplificazione a seconda del tipo di merci commercializzate, del volume degli scambi, dell'attendibilità e trasparenza del suo sistema contabile e della sua conformità alla normativa; i criteri per la concessione dei diversi livelli di trattamento semplificato sono uguali in tutta la Comunità.

Lo spedizioniere o trasportatore autorizzato può:

- assumersi parte degli impegni che normalmente sono a carico del commerciante autorizzato (ad esempio, presentare per conto di quest'ultimo una dichiarazione in dogana o una notifica);
- esibire alcune prove (ad esempio, sull'arrivo delle merci o sull'uscita delle merci dalla Comunità;) e
- occuparsi di partite consolidate destinate a diverse società di importazione o esportazione (eventualmente in diversi Stati membri) come titolare di un regime sospensivo al momento dell'ingresso delle merci nella Comunità e fornendo i dati necessari alla loro uscita.

Gli importatori ed esportatori che non desiderano ricorrere al concetto di operatore/spedizioniere autorizzato o non soddisfano le condizioni, non beneficeranno dei regimi semplificati e devono scegliere, in base ad una dichiarazione precedente all'arrivo, al momento dell'importazione tra:

- l'immissione in libera pratica o
- un regime sospensivo (che richiede una garanzia).

Per le esportazioni occorre fornire la serie di dati richiesta prima di caricare le merci, in modo da consentire l'esecuzione dei controlli di sicurezza.

In entrambi i casi i commercianti possono anche avvalersi di uno spedizioniere doganale (che può essere uno spedizioniere o trasportatore autorizzato, rendendo il concetto di cui sopra più interessante).

4.1.7. *Fornire una base giuridica per nuovi strumenti e metodi di lavoro*²⁴

La riorganizzazione delle norme e delle procedure andrebbe accompagnata dall'inserimento nel diritto doganale comunitario di strumenti e metodi moderni ed efficaci, in modo da garantire l'efficienza del sistema e un livello di controllo analogo in tutti gli uffici doganali. Ciò comporta:

- l'autovalutazione e il successivo audit, quale normale forma di dichiarazione doganale per gli operatori autorizzati;
- una metodologia comune e criteri comuni per la gestione del rischio;
- standard comuni di audit e pre-audit²⁵;
- standard comuni di accreditamento per la concessione delle agevolazioni, basati sul volume degli scambi, il tipo di procedura, i parametri di rischio, il rispetto della normativa e i risultati di un pre-audit (secondo il concetto di "scala");
- memorandum d'intesa²⁶ che consentano una certa flessibilità nel rapporto tra dogane e operatore economico per quanto riguarda le agevolazioni e le disposizioni in materia di controllo; a tal fine si potrebbe elaborare un modello di memorandum d'intesa;
- l'approccio "sportello unico" per la collaborazione tra autorità doganali e altri dipartimenti o agenzie, da un lato, e operatori economici, dall'altro;
- l'uso di linee guida e note esplicative se non sono richieste disposizioni legislative, ma serve una armonizzazione delle prassi per garantire la trasparenza e il trattamento uniforme degli operatori economici.

4.1.8. *Firma elettronica, documenti elettronici e archiviazione elettronica*²⁷

L'uso dell'informatica pone il problema cruciale dell'autenticità ed attendibilità dei dati scambiati ed archiviati elettronicamente, come fatture²⁸, polizze di carico, certificati di origine o autenticità e licenze.

Tramite firma elettronica è possibile accreditare la persona che firma un documento elettronico. Esiste già una legislazione comunitaria volta a garantire il riconoscimento giuridico delle firme elettroniche.

La direttiva sulla firma elettronica è stata attuata in quasi tutti gli Stati membri. Di conseguenza, negli Stati membri le firme elettroniche hanno acquisito efficacia giuridica e hanno valore di prova nei procedimenti legali come le firme manoscritte.

²⁴ Questa azione è collegata direttamente alla creazione di un contesto senza supporto cartaceo per le dogane.

²⁵ I pre-audit vengono eseguiti, ove necessario, prima della concessione dell'autorizzazione.

Utilizzati soprattutto nel contesto delle autorizzazioni europee uniche e dei regimi semplificati.

²⁷ Questa azione è indispensabile alla creazione di un contesto senza supporto cartaceo per le dogane.

Cfr. direttiva 2001/115/CE per quanto riguarda l'IVA.

Di conseguenza:

- i) gli Stati membri che non hanno ancora provveduto ad attuare la direttiva comunitaria 1999/93 sulle firme elettroniche dovrebbero procedervi;
- ii) nel codice doganale comunitario dovrebbe figurare una disposizione specifica che riconosca esplicitamente il valore giuridico delle firme e dei documenti elettronici ai fini doganali, indipendentemente dal livello di attuazione nei diversi Stati membri;
- iii) gli Stati membri dovrebbero garantire l'interoperabilità quando un operatore utilizza una firma elettronica riconosciuta conformemente alle norme stabilite dallo Stato membro in cui ha sede.

4.1.9. *Standardizzare ed armonizzare le informazioni richieste*²⁹

È indispensabile standardizzare ed armonizzare le informazioni e procedure per realizzare una base comune che consenta uno scambio di informazioni efficace ed efficiente tra tutte le parti interessate alla circolazione transfrontaliera internazionale delle merci.

La standardizzazione e l'armonizzazione delle informazioni richieste dovrebbe rifarsi al lavoro svolto dal G7. Le iniziative volte ad armonizzare il DAU³⁰ e il MAU³¹ per quanto riguarda le caselle facoltative dovrebbero produrre risultati operativi. I dati da trasmettere in un altro Stato membro devono essere necessariamente gli stessi in tutta la Comunità.

È importante garantire un flusso costante delle informazioni. Gli operatori dovrebbero essere tenuti a fornire i dati soltanto una volta (oppure due, se viene usato il sistema di una dichiarazione iniziale incompleta o supplementare), in modo che i dati di uno Stato membro vadano eventualmente ad integrare quelli di un altro Stato membro.

Occorre inoltre trovare delle soluzioni per le divergenze dovute a requisiti giuridici nazionali, come i regimi fiscali (ad esempio, aliquote IVA o accise ridotte). Se il codice doganale comunitario non è in grado di risolvere tali divergenze, il DAU e il MAU forniscono una struttura che consente una certa standardizzazione.

4.2. **Razionalizzare il processo economico con l'uso delle nuove tecnologie**³²

Una volta armonizzate o standardizzate le informazioni richieste, l'interfaccia doganale andrebbe presentata agli operatori economici di ciascuno Stato membro nello stesso formato. Ciò non soltanto al fine di simboleggiare l'unità del mercato comunitario, ma anche per superare eventuali problemi linguistici.

²⁹ Questa azione è indispensabile alla creazione di un contesto senza supporto cartaceo per le dogane.

³⁰ Documento amministrativo unico.

³¹ Messaggio amministrativo unico.

³² Questa azione è collegata direttamente alla creazione di un contesto senza supporto cartaceo per le dogane.

4.2.1. Garantire le interfacce dogana/dogana e operatore/dogana

Per consentire agli uffici doganali di tutto il territorio comunitario di operare come un'unica autorità doganale, occorre fare in modo che siano collegati tra di loro. Per questo motivo è necessario fornire le opportune interfacce tra i vari sistemi elettronici doganali.

Gli operatori dovrebbero avere la possibilità di presentare la loro dichiarazione o notifica direttamente dal proprio sistema informatico (oppure, se lo desiderano, attraverso un centro di sdoganamento o uno spedizioniere doganale) e fornire alle dogane tutti i dati necessari per via elettronica utilizzando un'interfaccia standard. Si potrebbe prevedere una deroga per alcune notifiche, laddove l'operatore abbia concesso, su base volontaria, alle amministrazioni doganali l'accesso elettronico ai propri registri. Anche in questo caso occorre mettere a punto adeguate interfacce comuni. Per le piccole e medie aziende dovrebbe essere possibile effettuare una dichiarazione/notifica doganale via Internet.

4.2.2. Definire sistemi di pagamento via Internet sicuri

Per quanto riguarda la sicurezza tecnica, l'iniziativa **e-Europe**³³ della Commissione prevede diverse soluzioni, tra cui un piano d'azione per le tessere magnetizzate, nonché ulteriori lavori sulle tecniche di identificazione e autenticazione.

Occorre seguire da vicino tali sviluppi, ricercando le soluzioni più appropriate.

4.2.3. Unico punto di accesso informatizzato per gli operatori economici

È importante che gli operatori economici dispongano di un unico punto d'accesso informatizzato alla Comunità. Da tale punto potrebbero cioè accedere al sistema doganale di sdoganamento e informazione pertinente, fornendo soltanto una volta i loro dati, indipendentemente dal numero di paesi di destinazione.

4.2.4. Trasparenza

Le informazioni riguardanti le procedure doganali, la semplificazione, i criteri di accreditamento, le linee guida, ecc. dovrebbero essere rese disponibili su Internet in una lingua ampiamente conosciuta nel commercio internazionale.

³³ COM(2002)263 def., 28.5.2002.

CONCLUSIONE

La comunicazione della Commissione relativa a una strategia per l'unione doganale³⁴ ha evidenziato la necessità di semplificare e razionalizzare la legislazione doganale per tener conto dell'andamento dell'attività economica e lottare contro le frodi. Un'attenzione particolare viene rivolta soprattutto alla promozione delle nuove tecnologie e di una maggiore diffusione delle informazioni per aiutare le dogane e gli operatori economici ad applicare la legislazione in modo coerente.

Nella risoluzione del 30 maggio 2001 relativa ad una strategia per l'unione doganale³⁵ il Consiglio ha invitato la Commissione "ad elaborare un programma di informatizzazione su base ampia delle procedure doganali e dello scambio di informazioni doganali, nonché una strategia plausibile per lo sviluppo e l'impiego delle reti informatiche nelle attività doganali."

L'obiettivo di un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio, in cui gli scambi legittimi determinino una circolazione continua delle merci con un'interferenza minima da parte delle dogane, è stato fissato e sostenuto dalla comunità imprenditoriale in occasione del Forum sulle dogane elettroniche (Toledo, maggio 2002).

Si tratta dell'unico modo per impedire ulteriori deviazioni dal mercato interno e un aumento degli accordi bilaterali (come succede con le autorizzazioni europee uniche). Soltanto la standardizzazione e semplificazione delle procedure doganali eviterà che le aziende vadano alla ricerca di autorizzazioni, con notevoli conseguenze economiche per alcuni Stati membri e possibili distorsioni della concorrenza. Soltanto processi doganali uniformi ed integrati possono impedire l'insorgere di elevati costi amministrativi e di un grave svantaggio concorrenziale per le imprese europee.

Inoltre, l'approccio proposto permette di non mettere a repentaglio la sicurezza, la salute pubblica e la salvaguardia dell'ambiente, evitando che vi siano punti d'ingresso e territori meno "sicuri" in ambito europeo, nonché l'abbandono di alcune regioni e porti.

Non resta che garantire condizioni ottimali per i compiti che le autorità doganali e gli operatori economici sono chiamati a svolgere.

Occorre rinnovare e semplificare la legislazione, i sistemi e i processi esistenti e creare un ambiente privo di supporti cartacei. Bisogna inoltre colmare eventuali divari tecnici e giuridici per ottenere una struttura giuridica e tecnica integrata. Tali miglioramenti permetteranno all'infrastruttura normativa comunitaria di andare al passo con gli ultimi sviluppi nelle prassi logistiche commerciali, la riduzione dei dazi doganali e il prossimo allargamento.

I controlli doganali non intralceranno più gli scambi e diventeranno parte delle transazioni commerciali garantendo la massima efficienza.

³⁴ COM(2001)51 def., 8.2.2001.

³⁵ GU C 171, pag. 1

Sono stati individuati i principali protagonisti della riforma e i ruoli che essi saranno chiamati a svolgere. È inoltre stato proposto un piano d'azione. Gli enti pubblici (Commissione e altre amministrazioni doganali) e il settore privato (operatori economici) dovranno discutere tale piano d'azione ed espletare i rispettivi compiti collaborando tra loro, consultandosi a vicenda e promuovendo costantemente la trasparenza.

Il successo della strategia volta a conseguire un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio dipenderà notevolmente dall'impegno con cui i soggetti interessati cercheranno di metterla in pratica.

L'allegato 1 illustra il primo piano d'azione, mentre l'allegato 2 offre una visione dei suoi costi e benefici per gli operatori economici e le amministrazioni.

ALLEGATO 1

PROPOSTA DI AZIONE NEL QUADRO DELLE DOGANE INFORMATIZZATE

1

1. Tipo di azione proposta

Giuridica

Proporre la modifica del codice doganale comunitario modifica del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio

2. Oggetto/contenuto (questioni principali)

Adeguare il codice doganale al principio che le dichiarazioni e i messaggi elettronici sono la norma e le dichiarazioni su carta costituiscono l'eccezione.

Definire le condizioni per la creazione di un contesto digitale nel settore doganale

Razionalizzare i regimi e i trattamenti doganali (normali e semplificati) (da 13 a 3) riducendo le divergenze al massimo e definendo un insieme comune di dati

Ridefinire i ruoli e le responsabilità degli uffici doganali interni e di frontiera.

Utilizzare una garanzia unica per tutti i trattamenti doganali.

Favorire l'uso dello sdoganamento centrale.

Creare una base giuridica per nuovi metodi e strumenti (per esempio, modelli di analisi del rischio e basi di dati).

3. Importanza dell'azione: notevole

4. Risultati previsti dell'azione proposta:

Proposta di un nuovo regolamento del Consiglio e del Parlamento per la modifica del codice doganale

5. Valutazione dei risultati raggiunti

Adozione della proposta

Attuazione da parte degli Stati membri

6. Costi e benefici³⁶ per le principali parti interessate:

³⁶

È attualmente in fase di elaborazione uno studio preliminare di fattibilità che comprende un'analisi costi/benefici. Fino a quando lo studio non sarà completato, potranno essere presi in considerazione soltanto i contatti con gli Stati membri e gli operatori.

6.1. Commissione

Costi: Un lieve aumento del bilancio per le missioni (analizzando la situazione negli Stati membri per lo studio di fattibilità) e le riunioni. Assegnazione provvisoria di almeno due funzionari A (uno è già impegnato sul dossier) e consulenti tecnici (un uomo/anno).

Benefici: Semplificazione della normativa, attuazione più agevole negli Stati membri e migliore applicazione della normativa doganale attraverso i miglioramenti significativi ottenuti nella lotta contro le frodi. Sarà migliorata la riscossione delle entrate (risorse proprie) grazie alla lotta contro la frode e grazie a livelli di conformità migliori nelle dichiarazioni.

6.2. Stati membri

Costi: Il lavoro giuridico preparatorio non dovrebbe comportare spese supplementari (esclusa la partecipazione ad alcuni seminari e riunioni supplementari) almeno per gli attuali Stati membri perché rientrano negli sviluppi e nelle modifiche previsti. Per quanto riguarda i nuovi Stati membri, queste spese sono già pianificate e previste nel bilancio per l'attuazione dell'acquis.

Benefici: Vale lo stesso discorso fatto per la Commissione. Utilizzazione più efficace delle risorse umane e delle altre risorse grazie alla rielaborazione delle procedure e dei regimi doganali e all'abolizione di attività e controlli ripetuti tra Stati membri. Utilizzazione più efficiente degli investimenti/infrastrutture NCTS, nonostante i cambiamenti delle frontiere esterne e la diminuzione delle operazioni di transito. Mantenere uffici doganali negli attuali Stati membri che non hanno frontiere esterne. Maggiore sicurezza e conformità.

6.3. Operatori

Costi: Investimenti necessari per accedere ai servizi (inclusi software e formazione, costi di rete/telecomunicazioni e eventuali misure di sicurezza). Spese per l'installazione e la manutenzione dell'interfaccia comune alle dogane (soltanto una per tutti gli Stati membri).

Benefici: Numerosi e ricorrenti. Riduzione dei tempi per lo sdoganamento e lo svincolo doganale. Semplificazione degli obblighi e delle procedure di conformità (per esempio, autorizzazione europea unica, autorizzazione unica per tutti i trattamenti doganali). Maggiore trasparenza, collaborazione e uniformità nelle relazioni con la dogana. Riduzione dei costi attraverso l'automazione dei regimi doganali. Disponibilità di uno sportello unico informatizzato nell'UE. Maggiore flessibilità nella struttura di cooperazione con le amministrazioni doganali.

7. Calendario dell'azione

Dopo le discussioni tecniche preparatorie in seno al comitato del codice doganale (iniziate nel 2002, termineranno alla fine del 2003) la proposta formale dovrebbe essere trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo nel 2004 (se saranno disponibili le risorse).

8. Durata dell'azione:

+/- un anno e mezzo fino alla presentazione di una proposta (in funzione della disponibilità di risorse)

9. Implicazioni in termini di risorse (per la Commissione)

Aumento due funzionari A (a tempo pieno) e un consulente (un anno).

1. Tipo di azione proposta

Giuridica

Proporre la modifica delle disposizioni di attuazione del codice doganale comunitario (regolamento della Commissione)

2. Oggetto/contenuto (questioni principali)

cfr. tabella 1, ma ad un livello più "tecnico" (una guida per l'applicazione del codice doganale)

Adeguare il codice doganale al principio che le dichiarazioni e i messaggi elettronici sono la norma e le dichiarazioni su carta costituiscono l'eccezione.

Definire le condizioni per la creazione di un contesto digitale nel settore doganale

Razionalizzare i regimi e i trattamenti doganali (normali e semplificati) (da 13 a 3) riducendo le divergenze al massimo e definendo un insieme comune di dati

Ridefinire i ruoli e le responsabilità degli uffici doganali interni e di frontiera.

Utilizzare una garanzia unica per tutti i trattamenti doganali.

Favorire l'uso dello sdoganamento centrale.

Creare una base giuridica per nuovi metodi e strumenti (per esempio, modelli di analisi del rischio e basi di dati)

3. Importanza dell'azione: notevole

4. Risultati previsti dell'azione proposta:

Proposta di un nuovo regolamento della Commissione per la modifica delle disposizioni di applicazione del codice doganale

5. Valutazione dei risultati raggiunti

Adozione della proposta

Attuazione da parte degli Stati membri

6. Costi e benefici³⁷ per le principali parti interessate:

6.1. Commissione

Costi: Un lieve aumento del bilancio per missioni (analizzando la situazione negli Stati membri per lo studio di fattibilità) e riunioni. Assegnazione provvisoria di almeno due funzionari A (uno già impegnato sul dossier) e consulenti tecnici (un uomo/anno).

Benefici: Semplificazione della normativa, attuazione più agevole negli Stati membri e migliore applicazione della normativa doganale attraverso i miglioramenti significativi ottenuti nella lotta contro le frodi. Sarà migliorata la riscossione delle entrate (risorse proprie) grazie alla lotta contro la frode e grazie a livelli di conformità migliori nelle dichiarazioni.

6.2. Stati membri

Costi: Il lavoro giuridico preparatorio non dovrebbe comportare spese supplementari (esclusa la partecipazione ad alcuni seminari e riunioni supplementari) almeno per gli attuali Stati membri perché rientrano negli sviluppi e nelle modifiche previsti. Per quanto riguarda i nuovi Stati membri, queste spese sono già pianificate e previste nel bilancio per l'attuazione dell'acquis.

Benefici: Vale lo stesso discorso fatto per la Commissione. Utilizzazione più efficace delle risorse umane e delle altre risorse grazie alla rielaborazione delle procedure e dei regimi doganali e all'abolizione di attività e controlli ripetuti tra Stati membri. Utilizzazione più efficiente degli investimenti/infrastrutture NCTS, nonostante i cambiamenti delle frontiere esterne e la diminuzione delle operazioni di transito. Mantenere uffici doganali negli attuali Stati membri che non hanno frontiere esterne. Maggiore sicurezza e conformità.

6.3. Operatori

Costi: Investimenti necessari per accedere ai servizi (inclusi software e formazione, costi di rete/telecomunicazioni e eventuali misure di sicurezza). Spese per l'installazione e la manutenzione dell'interfaccia comune alle dogane (soltanto una per tutti gli Stati membri).

Benefici: Numerosi e ricorrenti. Riduzione dei tempi per lo sdoganamento e lo svincolo doganale. Semplificazione degli obblighi e delle procedure di conformità (per esempio, autorizzazione europea unica, autorizzazione unica per tutti i trattamenti doganali). Maggiore trasparenza, collaborazione e uniformità nelle relazioni con la dogana. Riduzione dei costi attraverso l'automazione dei regimi doganali. Disponibilità di uno sportello unico unico informatizzato nell'UE. Maggiore flessibilità nella struttura di cooperazione con le amministrazioni doganali.

³⁷

È attualmente in fase di elaborazione uno studio preliminare di fattibilità che comprende un'analisi costi/benefici. Fino a quando lo studio non sarà completato, si potranno formulare ipotesi solo in base ai contatti con gli Stati membri e gli operatori.

7. Calendario dell'azione

Prima e dopo l'adozione del nuovo regolamento del Consiglio e del Parlamento europeo per la modifica del codice doganale, inizieranno, non appena sarà presentata la proposta di modifica del codice doganale, delle discussioni tecniche preparatorie in seno al comitato del codice doganale; queste discussioni dovranno terminare entro un anno dall'adozione della proposta.

8. Durata dell'azione:

+/- uno-due anni (in funzione delle risorse e dei progressi compiuti in Consiglio e in Parlamento)

9. Implicazioni in termini di risorse (per la Commissione)

cfr. tabella 1

1. Tipo di azione proposta

Operativa (cooperazione tra alcuni Stati membri)

Progetto pilota sull'esportazione informatizzata

2. Oggetto/contenuto (questioni principali)

Il progetto pilota riguarderà l'esportazione indiretta verso un paese terzo che coinvolga almeno due Stati membri (nel primo è situato l'ufficio di esportazione e nel secondo l'ufficio di uscita)

Durante il seminario tenutosi nel dicembre 2002 in Finlandia, tre Stati membri, Germania, Italia e Belgio, si sono offerti di partecipare al progetto pilota. Gli operatori hanno manifestato interesse a partecipare attraverso società selezionate.

3. Importanza dell'azione: notevole

4. Risultati previsti dell'azione proposta:

Assicurare (in un contesto doganale informatizzato) che le merci dichiarate per l'esportazione, il perfezionamento passivo o la riesportazione abbiano lasciato il territorio doganale per il territorio di un paese terzo, dopo il controllo dell'ammissibilità dell'esportazione.

Integrare i requisiti in materia di dati relativi alla sicurezza dei paesi terzi (e definire una serie comune di dati necessari all'esportazione in un paese terzo) nell'insieme dei dati scambiati tra l'ufficio doganale di partenza e quello di uscita.

Assicurare una cooperazione ottimale tra gli uffici doganali degli Stati membri interessati.

Individuare difficoltà e problemi da risolvere.

Condividere le esperienze e i risultati ottenuti con altri Stati membri, attuali e futuri, e operatori, e fungere da modello per il sistema di esportazione informatizzata da applicare in tutta la Comunità, come primo risultato tangibile dell'iniziativa doganale elettronica adottata dopo l'attuazione del nuovo sistema di transito computerizzato (NCTS). Organizzazione di un seminario con tutte le parti interessate.

5. Valutazione dei risultati raggiunti

Valutazione dei risultati da parte degli Stati membri e della Commissione (relazioni), attuazione negli Stati membri interessati.

6. Costi e benefici per le principali parti interessate:

6.1. Commissione

Costi: I costi saranno coperti dal programma "dogane 2007" nel quadro del bilancio per le "dogane informatizzate" e il mercato interno (seminario).

Benefici: Individuare problemi (di tipo giuridico e tecnico), inclusi gli aspetti relativi alla sicurezza prima di modificare la normativa (dato che la procedura d'esportazione si articola già in due fasi, non sono necessari modifiche sostanziali del codice doganale, ma occorre modificare soprattutto le disposizioni di attuazione) e prima di definire le interfacce.

Grazie alla conoscenza diretta dei requisiti previsti dagli altri paesi (quali la CSI³⁸), fungere da modello per l'informatizzazione dell'esportazione negli Stati membri.

6.2. Stati membri

Costi: Potrebbero essere necessari alcuni adattamenti tecnici dell'infrastruttura NCTS.

Benefici: Gli stessi indicati per la Commissione.

Utilizzazione dell'infrastruttura/investimento NCTS, anche se le frontiere esterne sono cambiate e sono diminuite le operazioni di transito. Mantenere uffici doganali negli Stati membri che non hanno frontiere esterne. Maggiori sicurezza e conformità.

6.3. Operatori

Costi: Eventuali adattamenti tecnici dell'interfaccia elettronica con le dogane.

Benefici: Tempi più rapidi per lo svincolo e lo sdoganamento doganale. Sistema migliore per la certificazione della prova dell'esportazione ai fini fiscali. Semplificazione degli obblighi e delle procedure in materia di conformità (inclusi i requisiti previsti dai paesi esteri nel contesto CSI).

7. Calendario dell'azione

Nel corso del 2003 e del 2004 si svolgeranno riunioni preparatorie.

8. Durata dell'azione:

+/- uno-due anni (in funzione delle risorse disponibili)

9. Implicazioni in termini di risorse (per la Commissione)

cfr. tabella 1

³⁸

CSI: sicurezza nel trasporto dei container.

1. Tipo di azione proposta

Tecnica

Valutare l'uso attuale delle tecnologie informatiche per creare un quadro di convergenza tra Stati membri

2. Oggetto/contenuto (questioni principali)

Creare un quadro di convergenza tra Stati membri (dotati attualmente di sistemi elettronici diversi a fini doganali e connessi) per assicurare l'interoperabilità; è necessaria una valutazione tecnica.

3. Importanza dell'azione: notevole

4. Risultati previsti dell'azione proposta:

Individuare problemi e proporre soluzioni per assicurare l'interoperabilità tra i sistemi informatici degli Stati membri.

Definire le specifiche tecniche per la convergenza

Elaborare e pubblicare una relazione basata sulle informazioni fornite dagli Stati membri.

5. Valutazione dei risultati raggiunti

Valutazione dei risultati da parte degli Stati membri e della Commissione, approvazione di un piano di convergenza.

6. Costi e benefici per le principali parti interessate:

6.1. Commissione

Costi: I lavori saranno realizzati dagli Stati membri (con l'aiuto della Commissione) nel quadro del programma "dogane 2007". I costi delle riunioni saranno coperti da C2007 nel quadro delle "dogane informatizzate".

Benefici: Se un quadro di convergenza tra sistemi diversi consente l'interoperabilità, sarà possibile rinunciare alle risorse finanziarie e umane necessarie per il funzionamento del sistema centrale gestito dalla Commissione.

6.2. Stati membri

Costi: Le spese di viaggio saranno coperte da C2007. Risorse umane: 1 per Stato membro.

Benefici: Gli Stati membri hanno già investito somme e risorse considerevoli nella tecnologia informatica. Utilizzare i sistemi disponibili (invece di introdurne di nuovi), ricorrendo a modifiche tecniche, consentirà loro di risparmiare denaro pubblico e risorse umane (non saranno necessarie nuove attività di formazione).

6.3. Operatori

Costi: Alcuni adattamenti tecnici, in funzione delle modifiche dell'interfaccia.

Benefici: Gli operatori che già effettuano le transazioni doganali elettronicamente sono abituati ai sistemi informatici degli Stati membri in cui risiedono. Se sarà possibile mantenere i sistemi utilizzati negli Stati membri, non saranno necessari nuovi investimenti tecnici o attività di formazione.

7. Calendario dell'azione

Nel corso del 2003 e del 2004.

8. Durata dell'azione:

+/- due anni.

9. Implicazioni in termini di risorse (per la Commissione)

cfr. tabella 1 + uno specialista in informatica.

1. Tipo di azione proposta

Tecnica

Definire interfacce appropriate per assicurare l'interoperabilità

2. Oggetto/contenuto (questioni principali)

Per assicurare l'interoperabilità tra Stati membri (che attualmente utilizzano sistemi elettronici diversi a fini doganali), è importante definire le interfacce tecniche appropriate:

dogane-dogane

dogane-altre amministrazioni (sportello unico)

dogane-operatori/operatori-dogane

3. Importanza dell'azione: notevole

4. Risultati previsti dell'azione proposta:

Individuare problemi e trovare soluzioni per garantire l'interoperabilità tra i sistemi degli Stati membri.

Definire specifiche tecniche per la convergenza.

Elaborare e pubblicare una relazione basata sulle informazioni trasmesse dagli Stati membri.

5. Valutazione dei risultati raggiunti

Valutazione dei risultati da parte degli Stati membri e della Commissione. Elaborare e approvare specifiche per interfacce.

6. Costi e benefici per le principali parti interessate:

6.1. Commissione

Costi: I lavori saranno realizzati dagli Stati membri (con l'aiuto della Commissione) nel quadro del programma "dogane 2007". I costi delle riunioni saranno coperti da C2007 nel quadro delle "dogane informatizzate".

Benefici: Se un quadro di convergenza tra sistemi diversi consente l'interoperabilità, sarà possibile rinunciare alle risorse finanziarie e umane necessarie per il funzionamento del sistema centrale gestito dalla Commissione.

6.2. Stati membri

Costi: Spese supplementari per l'aggiornamento del software, ma si tratta di spese analoghe a quelle solitamente sostenute durante la manutenzione e il ciclo di evoluzione del software.

Benefici: Gli Stati membri hanno già investito molto denaro e risorse per i propri sistemi informatici. Utilizzare sistemi già disponibili (invece di crearne di nuovi) attraverso interfacce appropriate consentirà di risparmiare denaro pubblico.

6.3. Operatori

Costi: Investimenti necessari per accedere ai servizi, inclusi software e formazione.

Benefici: Riduzione generale dei costi legati alle attività di impresa nell'UE grazie all'interfaccia unica per tutte le amministrazioni doganali dell'UE (attualmente 15 e presto 25 interfacce diverse).

7. Calendario dell'azione

Nel corso del 2004 e del 2005.

8. Durata dell'azione:

+/- due anni.

9. Implicazioni in termini di risorse (per la Commissione)

cfr. tabella 1 + uno specialista in informatica.

1. Tipo di azione proposta

Tecnica

Definire standard comuni per i requisiti in materia di dati.

2. Oggetto/contenuto (questioni principali)

Per assicurare l'interoperabilità tra Stati membri (che attualmente utilizzano sistemi elettronici diversi a fini doganali), è importante definire standard comuni per lo scambio dei dati:

dogane-dogane

dogane-altre amministrazioni (sportello unico)

dogane-operatori/operatori-dogane

Inoltre, è importante concordare una serie minima di dati comuni (come nel quadro dell'NCTS) che saranno scambiati tra loro e consentiranno di gestire elettronicamente lo scambio di merci.

3. Importanza dell'azione: notevole

4. Risultati previsti dell'azione proposta:

Individuare una serie comune di dati e di norme

5. Valutazione dei risultati raggiunti

Preparare e approvare un elenco di dati e norme fondamentali.

6. Costi e benefici per le principali parti interessate:

6.1. Commissione

Costi: I lavori saranno realizzati dagli Stati membri (con l'aiuto della Commissione) nel quadro del programma "dogane 2007". I costi delle riunioni saranno coperti da C2007 nel quadro delle "dogane informatizzate".

Benefici: Una serie comune standardizzata di dati agevolerà lo scambio di informazioni tra operatori.

6.2. Stati membri

Costi: Spese di viaggio più una persona per Stato membro.

Benefici: Gli stessi indicati per la Commissione.

6.3. Operatori

Costi: Spese per l'adattamento delle strutture dei dati e dei codici esistenti.

Benefici: Riduzione generale dei costi connessi alle attività delle imprese nell'UE grazie alla disponibilità di dati comuni e standardizzati a livello comunitario.

7. Calendario dell'azione

Nel corso del 2003 e del 2004.

8. Durata dell'azione:

+/- due anni.

9. Implicazioni in termini di risorse (per la Commissione)

cfr. tabella 1 + uno specialista in informatica.

ALLEGATO 2

Principali costi e benefici per gli operatori economici e le amministrazioni

| | <i>Benefici</i> | <i>Costi</i> |
|----------------------------|---|---|
| <i>Operatori economici</i> | <ul style="list-style-type: none">• Maggiore capacità di reazione delle amministrazioni doganali, specie per quanto riguarda i tempi necessari per ottenere uno sdoganamento.• Semplificazione e razionalizzazione degli obblighi e delle procedure da seguire, derivanti in modo particolare dalla semplificazione e riduzione delle procedure doganali, l'autorizzazione europea unica e la possibilità di usare garanzie globali.• Maggiore trasparenza, prevedibilità, collaborazione e uniformità nell'interazione con le amministrazioni e i sistemi doganali.• Riduzione generale dei costi dell'attività economica nell'Unione europea attraverso l'informatizzazione delle procedure e la conseguente sostituzione di quelle che si avvalgono di supporti cartacei.• Disponibilità di un unico punto d'accesso informatizzato alle amministrazioni europee, incluso lo sportello unico per le dogane e per le altre agenzie.• Disponibilità di un software doganale meno costoso attraverso la creazione di un mercato comunitario per un software doganale basato su un'unica serie di specifiche, che vada a sostituire i 15 (o 25) mercati per software nazionali particolari.• Nuove opportunità economiche per spedizionieri doganali e centri di sdoganamento, che avranno la possibilità di adeguare i sistemi delle imprese private a quello dell'UE e di rappresentare gli operatori che risiedono al di fuori della Comunità per quanto riguarda le dichiarazioni e i pagamenti dovuti.• Maggiore flessibilità nella collaborazione con le amministrazioni doganali attraverso un uso più diffuso dei memorandum d'intesa (MU). | <ul style="list-style-type: none">• Gli investimenti necessari per accedere ai servizi, inclusi il software e la formazione destinati ai clienti, i costi di messa in rete/telecomunicazione e qualsiasi misura/impegno in materia di sicurezza da osservare.• Maggiore responsabilità per gli operatori economici cui sono state concesse agevolazioni a livello comunitario. |

| | | |
|------------------------|---|--|
| <i>Amministrazioni</i> | <p>Le amministrazioni doganali nazionali e la Commissione europea saranno in grado di svolgere meglio i loro compiti mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • controlli più incisivi sull'applicazione della normativa vigente e sulla sicurezza attraverso notevoli progressi nell'individuazione delle frodi, specie quando in una attività di importazione o esportazione sono coinvolti diversi Stati membri, nonché nell'esecuzione di altri controlli grazie ad un approccio integrato (ambiente, salute, sicurezza, ecc.); • una migliore raccolta delle entrate come diretta conseguenza di quanto sopra (migliore controllo della circolazione delle merci), nonché una probabile maggiore conformità alla normativa nelle dichiarazioni; • una migliore (ovvero più efficiente) distribuzione delle risorse umane e di altro tipo derivante dalla sistematica riorganizzazione e semplificazione dei processi e delle procedure doganali; • una riduzione dei costi per ogni procedimento informatizzato al fine di ottenere un ambiente privo di supporti cartacei, in cui tutte le transazioni doganali vengano eseguite per via elettronica. | <ul style="list-style-type: none"> • Adeguamenti giuridici, inclusa sia l'armonizzazione che alcune modifiche specifiche necessarie (SM + CE). • Adozione e convergenza verso modelli di analisi del rischio comuni e uniformi, ma che comunque possono essere adeguati alle condizioni locali (SM + CE). • Adozione di un modello di interoperabilità comune (SM + CE). • Sforzi permanenti di coordinamento per creare e mantenere specifiche funzionali comuni, modelli di dati, ecc. per sistemi doganali su scala europea (SM + CE). • Investimenti in infrastrutture (basati però sull'ampliamento di servizi esistenti, come il CCN, quelli utilizzati dal NCTS, ecc., incluse l'infrastruttura a chiave pubblica (PKI), le firme elettroniche, ecc.) (SM + CE). • Conseguire e mantenere una coerenza con altri organi amministrativi e agenzie (non doganali) (SM + CE). • Programmazione e realizzazione di prototipi e fasi pilota per nuovi sistemi informatizzati (SM + CE). • Conduzione di studi di fattibilità e creazione di piani di attuazione e migrazione (CE). • Adeguamento delle risorse umane, anche con l'assunzione di personale aggiuntivo e programmi di formazione (SM soprattutto + CE in parte). • Necessaria riorganizzazione degli organi amministrativi e delle agenzie che partecipano al processo commerciale e riorganizzazione dei processi e delle procedure doganali (SM + CE). • Costi aggiuntivi per l'aggiornamento del software, derivanti dalla convergenza delle strategie informatiche (SM + CE). • Principali costi di adeguamento associati con l'esecuzione di tutti i programmi (SM + CE). • Costi di elaborazione e altri costi esecutivi derivanti dai nuovi sistemi informatici e dalla nuova infrastruttura (SM + CE). • Vari costi di adeguamento non quantificabili e tangibili, che esistono in piccole unità, sono diffusi, ma che complessivamente risultano significativi (costi per lo più sostenuti dagli SM e in parte dall'iniziativa e-Europe). |
|------------------------|---|--|

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO
E SOCIALE EUROPEO**

sul ruolo della dogana nella gestione integrata delle frontiere esterne

La presente Comunicazione fa seguito alla Comunicazione della Commissione di maggio 2002 "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea"³⁹.

Essa tiene anche conto della Comunicazione della Commissione di febbraio 2001, relativa ad una strategia per l'unione doganale⁴⁰ e della Risoluzione del Consiglio di giugno 2001, ad essa relativa⁴¹. Attualmente è opportuno orientare e potenziare la strategia per l'unione doganale, al fine di integrare in modo ottimale le crescenti preoccupazioni in materia di sicurezza. Le dogane sono innanzi tutto responsabili del controllo sulle merci. Nel nuovo contesto, caratterizzato dall'emergenza di nuove minacce, occorre tuttavia conferire alle dogane un ruolo maggiore, finalizzato a combattere le minacce eventualmente connesse alle merci che attraversano le frontiere comunitarie. Di fronte ad atti di terrorismo, al traffico illegale di merci o a pericoli per la salute e l'ambiente, la Comunità deve, in ogni caso, disporre dei mezzi idonei a garantire la sicurezza dei cittadini.

La presente Comunicazione si prefigge di razionalizzare la gestione dei controlli doganali. A tal fine, essa propone un approccio comune dei rischi connessi alle merci, definito in stretta cooperazione con tutti i servizi interessati, nell'ambito di una struttura e di un quadro comuni. Proponendo di articolare le priorità nei controlli doganali, attuare un sistema comunitario di gestione dei rischi nonché identificare i sistemi e le attrezzature necessari, la Comunicazione mira a conferire alle dogane e agli altri servizi incaricati della gestione delle merci alla frontiera esterna, i mezzi necessari per lottare congiuntamente contro qualsiasi forma di rischio per l'integrità e la sicurezza della Comunità.

Essa conclude che le forze di polizia e le guardie di frontiera sono responsabili del controllo sulle persone, e le dogane dei controlli sulle merci, ma che i loro obiettivi sono comuni e le loro missioni complementari e strettamente interdipendenti. Per garantire la sicurezza, è imperativo potenziare le sinergie tra i servizi, mettendo in valore le rispettive caratteristiche positive e definendo i meccanismi che garantiscono una maggiore, efficace cooperazione, idonea a conseguire questi obiettivi comuni: lottare contro la frode e garantire l'integrità dell'Unione e la sicurezza dei cittadini.

³⁹ COM (2002)233 def. del 7.5.2002.

⁴⁰ COM (2001) 51 def. dell'8.2.2001.

⁴¹ GU C 171 del 15.6.2001, pag. 1.

INDICE

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | INTRODUZIONE..... | 42 |
| 2. | DOGANA E SICUREZZA: UNA PRIMA CONSTATAZIONE | 43 |
| 3. | PRINCIPALI MINACCE PER LA SICUREZZA..... | 45 |
| 4. | RAFFORZAMENTO DOGANALE DELLA SICUREZZA DELLE MERCI..... | 46 |
| 4.1 | Ruolo centrale della dogana per il controllo delle merci | 46 |
| 4.2 | Razionalizzare i controlli doganali alle frontiere esterne..... | 47 |
| 4.3 | Dotare le funzioni di sicurezza della dogana di un quadro legislativo e finanziario . | 48 |
| 5. | MIGLIORAMENTI AUSPICABILI | 49 |
| 5.1 | Approccio comune dei rischi | 49 |
| 5.2 | Garantire un livello adeguato di risorse umane e di attrezzature | 52 |
| 5.3 | Facilitare il commercio senza compromettere l'integrità e la sicurezza della CE..... | 53 |
| 5.4 | Esaminare la possibilità di condividere le responsabilità. | 53 |
| 5.5 | Rafforzare la cooperazione con i paesi terzi. | 54 |
| 5.6 | Misure di sostegno all'allargamento..... | 54 |
| 6. | CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI | 55 |

1. INTRODUZIONE

- 1.1. Nel dicembre 2001, il Consiglio europeo di Laeken ha chiesto " (...) al Consiglio e alla Commissione di definire i meccanismi di cooperazione tra i servizi incaricati dei controlli alle frontiere esterne e di studiare le condizioni per la creazione di un meccanismo o di servizi comuni di controllo delle frontiere esterne⁴²". In risposta a tale richiesta, la Commissione **imposta una strategia europea integrata** della gestione delle frontiere esterne che tenga conto della pluralità delle sue dimensioni. Tale strategia si prefigge essenzialmente di migliorare la sicurezza e i vari controlli alla frontiera esterna nonché di agevolare ulteriormente il transito legale delle persone e del commercio legittimo.
- 1.2. Nel maggio 2002 la Commissione ha presentato una Comunicazione su "una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea⁴³". Essa ha trattato essenzialmente le questioni relative ai controlli sulle persone e ha affermato che una gestione comune effettiva delle frontiere esterne dell'Unione europea porta al rafforzamento della sicurezza e alla consapevolezza dei cittadini dell'Unione di appartenere ad uno spazio e ad un destino comuni. La Comunicazione di maggio 2002 ha annunciato un secondo contributo incentrato sui controlli sulle merci. La **presente Comunicazione, che propone miglioramenti per una gestione integrata dei controlli sulle merci e sui mezzi di trasporto (bagagli inclusi) nonché altri suggerimenti in settori in cui l'azione doganale può corroborare i controlli sulle persone effettuati da altri servizi**, persegue tale obiettivo. Le due comunicazioni sono complementari e costituiscono le prime tappe della strategia globale che la Commissione propone per una gestione integrata ed efficace delle frontiere esterne. Si tratta di definire un quadro coerente per un'azione comune a livello dell'Unione europea.
- 1.3. Rispondere alla richiesta del Consiglio europeo implica non solo di esaminare **le modalità da seguire per migliorare i controlli tramite un'intensificazione della cooperazione tra i servizi** responsabili dei controlli alle frontiere esterne, ma anche di esaminare **se gli attuali controlli procurino un grado di sicurezza sufficiente per la Comunità e i cittadini**. Il termine sicurezza è utilizzato in senso lato nel documento. Esso comprende le minacce per la sicurezza pubblica (intenzione di commettere reati, pericolo di attacchi terroristici o altri) che implicano il movimento di merci (traffico o transazioni illecite di armi da fuoco, di prodotti biologici o di esplosivi, per esempio) e le minacce per la sicurezza della società derivanti dal commercio di merci pericolose per la salute, l'ambiente e i consumatori. Le misure, siano esse del primo o del terzo pilastro, mirano d'altra parte sempre gli stessi obiettivi e sono complementari. Esse devono pertanto avanzare congiuntamente nello spirito dell'obiettivo di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia instaurati dal trattato di Amsterdam.
- 1.4. Gli attuali metodi di controllo doganale delle merci non consentono di rispondere in maniera adeguata alle crescenti preoccupazioni di sicurezza. Per tali ragioni, la presente Comunicazione raccomanda **cambiamenti fondamentali sui metodi impiegati per combattere le minacce per la sicurezza, senza ostacolare il**

⁴² Conclusione n. 42 del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001. Pag. 12.

⁴³ COM (2002) 233 def. del 7.5.2002.

commercio legittimo. L'approccio proposto combina una razionalizzazione dei controlli doganali e la definizione comune, in cooperazione con gli altri servizi implicati, dei metodi e mezzi idonei a potenziare il controllo delle merci. Le raccomandazioni tendono ad ottimizzare l'impatto congiunto di controlli effettuati da varie autorità, continuando a garantire una migliore disponibilità delle risorse e delle attrezzature necessarie. L'attuazione di tali proposte migliorerà la sicurezza dei cittadini e avrà ripercussioni positive sul commercio, gli investimenti e, di conseguenza, l'occupazione nell'ambito della Comunità.

- 1.5. La presente Comunicazione propone inoltre tutti i miglioramenti necessari ai controlli intesi ad aumentare la sicurezza, effettuati all'attraversamento della frontiera comunitaria, **nella prospettiva dell'allargamento ai nuovi Stati membri che, dall'adesione,** dovranno garantire che le merci pericolose o illecite non compromettano la sicurezza degli altri Stati membri e l'integrità della Comunità. Va notato in merito che i controlli di sicurezza, contrariamente a taluni controlli finanziari, devono perlopiù essere effettuati imperativamente all'attraversamento della frontiera.
- 1.6. La presente Comunicazione si inserisce nell'ambito degli orientamenti della Comunicazione della Commissione, relativi ad una strategia per l'Unione doganale di febbraio 2001⁴⁴ e della risoluzione del Consiglio di giugno 2001, ad essa relativa⁴⁵. Essa sviluppa tali proposte e intende maggiormente integrarvi l'elemento sicurezza.
- 1.7. La presente Comunicazione non intende rimettere in questione gli orientamenti e le attività prioritarie previste nel quadro della tutela degli interessi finanziari delle Comunità e della lotta contro la frode, quali essi figurano nella Comunicazione della Commissione COM(2000) 358 def. del 28.06.2000, per un approccio strategico globale 2000-2005, né le azioni di mutua assistenza in materia doganale disciplinate, da un lato, dal regolamento (CE) n. 515/97⁴⁶ e, dall'altro, dai protocolli o accordi di assistenza reciproca in materia doganale, conclusi con in paesi terzi.

La Commissione invita il Consiglio, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo ad esaminare gli orientamenti proposti e a sostenere le misure di cui al punto 6 della Comunicazione, per poter presentare a brevissimo termine le corrispondenti proposte concrete di attuazione.

2. DOGANA E SICUREZZA: UNA PRIMA CONSTATAZIONE

Nella Comunità, il lavoro doganale si è tipicamente sviluppato negli ultimi decenni nell'ambito dei controlli finanziari e commerciali. In genere, la lotta contro la frode è tradizionalmente connessa alla missione di sorveglianza dei flussi di merci. Più recentemente si è delineata l'esigenza della sicurezza dei cittadini nei confronti delle merci pericolose o a rischio. L'organizzazione del lavoro si è sviluppata secondo questa logica e gli strumenti

⁴⁴ COM (2001) 51 def. dell'8.2.2001.

⁴⁵ GU C 171 del 15.6.2001, pag. 1.

⁴⁶ Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio del 13 marzo 2003 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 (*GU L 082 del 22.03.1997, pagg. 1-0016*).

comunitari, quali i programmi doganali di modernizzazione, sono stati soprattutto impiegati per identificare le "migliori pratiche" di lavoro nel settore dei controlli finanziari e commerciali.

Di fronte all'aumento delle minacce derivanti da merci pericolose, dal crimine organizzato o da organizzazioni terroristiche, è opportuno chiedersi se l'approccio che prevale attualmente garantisca una protezione adeguata della Comunità e dei cittadini in qualsiasi punto della frontiera esterna.

La Commissione ritiene che la risposta a tale questione sia ampiamente negativa.

È certo che gli attuali controlli permettono di proteggere gli interessi finanziari della Comunità e degli Stati membri, tanto più che, laddove si individuino problemi successivamente all'entrata delle merci, audit a posteriori permettono di riparare la situazione. I controlli per contro non permettono attualmente di neutralizzare sufficientemente o di prevenire le azioni terroristiche. Essi non bastano nemmeno ad assicurare un elevato livello di protezione dei cittadini nei confronti delle merci pericolose o difettose.

Ciascuno Stato membro è attivo nei menzionati settori, ma le misure e priorità nonché gli investimenti in attrezzature e risorse differiscono da uno Stato membro all'altro. A livello comunitario, per esempio, i controlli di sicurezza sono diversificati, non armonizzati e talvolta lenti nel far fronte alle nuove minacce. Ne risulta un differente grado di efficienza in tali settori, in vari punti del territorio doganale: in taluni luoghi, è messo in opera un sistema informatizzato di gestione dei rischi, che si avvale delle necessarie risorse umane ed attrezzature; in altri luoghi, l'assenza di investimenti e di sistemi moderni porta a controlli meno efficienti.

In termini di sicurezza ciò significa che le possibilità di bloccare in tempo un dispositivo esplosivo, un'arma biologica o una merce pericolosa dipendono dal punto in cui tali merci attraversano la frontiera esterna. Dopo l'allargamento, i rischi di trattamenti diversificati aumenteranno. Esiste pertanto un'effettiva necessità di coordinare tali approcci individuali, affinché le "migliori pratiche" nazionali diventino un modello di riferimento comunitario.

La Comunicazione si applica all'insieme delle frontiere esterne (terrestri, marittime ed aeroportuali) della Commissione, senza perdere di vista il V allargamento.

Per assicurare una gestione comune effettiva ed integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea, occorre sostenere soluzioni rapide e programmatiche tramite un fermo impegno politico e finanziario. In caso contrario, la Comunità corre il rischio di diventare un obiettivo facile per le frodi e le azioni terroristiche.

Gli attuali controlli di sicurezza delle merci devono pertanto essere potenziati per assicurare un livello di protezione elevato e uniforme in tutti i punti della frontiera esterna della Comunità.

Il presente documento indica possibili soluzioni che permettono di potenziare la sicurezza delle merci. Esso enumera le principali minacce da neutralizzare e le lacune dei sistemi attuali e mette in luce settori specifici che richiedono un'attenzione particolare. Esso individua le azioni che dovrebbe svolgere la Dogana per migliorare la situazione nonché i mezzi adeguati per intensificare la cooperazione con gli altri servizi incaricati della sicurezza delle merci.

3. PRINCIPALI MINACCE PER LA SICUREZZA

Le minacce per la sicurezza della Comunità sono di vario tipo. Esse possono essere classificate in varie categorie:

- **Minacce criminali o terroristiche** : esse possono essere
 - dirette, se implicano un'intenzione deliberata di introdurre merci illegali, come esplosivi o armi nucleari, biologiche, o chimiche;
 - indirette, se implicano il contrabbando o il traffico di merci illecite (droghe, sigarette, alcoli, contraffazioni), destinate ad approvvigionare o finanziare (riciclaggio di denaro) le organizzazioni terroristiche o il crimine organizzato.
- **Rischi per la salute e la sicurezza dei consumatori:**
 - Rischi per la salute:** si tratta di preoccupazioni connesse alle minacce relative alla biosicurezza, per esempio, a motivo dell'importazione non autorizzata di prodotti contaminati (l'estensione di taluni casi di mucca pazza sono stati attribuiti all'importazione di lotti di carni contaminate) o di prodotti derivati di nuovi sviluppi scientifici, quali gli OGM. In termini di consumo, i prodotti stupefacenti, gli anabolizzanti o altre sostanze psicotrope possono anch'essi essere classificati in questa categoria.
 - Rischi connessi con i prodotti pericolosi:** essi raggruppano taluni beni contraffatti o non conformi alle norme comunitarie di sicurezza, per esempio, medicinali, prodotti alimentari o utensili (accendini, pezzi staccati...).
- **Rischi ambientali e sanitari:** essi si verificano quando, per esempio, specie in via di estinzione della fauna e della flora, sostanze radioattive o animali malati attraversano illegalmente la frontiera
- **Rischi per la sicurezza pubblica:** come il traffico di armi illecite o di stupefacenti.

Per neutralizzare queste crescenti minacce di attacchi deliberati o di pericoli per l'integrità e la sicurezza della società comunitaria occorre concentrarsi maggiormente sui controlli delle merci.

Per far fronte alle minacce per la sicurezza, si sono già proposti miglioramenti nel settore dei controlli sulle persone, effettuati in primo luogo dai servizi di guardie di frontiera, spesso in stretta collaborazione con le dogane. Ma per lottare efficacemente contro la criminalità, il terrorismo, o qualsiasi altra minaccia per la sicurezza, occorre altresì esaminare altri aspetti, diversi dal controllo sulle persone. Di fatto, i rischi connessi con l'introduzione nella Comunità di armi, di sostanze radioattive o di esplosivi, ma anche di carni contaminate o di medicinali illegali implicano in genere movimenti di merci alle frontiere comunitarie. I circa 100 000⁴⁷ funzionari delle dogane dell'Unione europea svolgono un ruolo significativo, potenziando il coordinamento a livello europeo e lavorando in rafforzata cooperazione con gli altri servizi di controllo alle frontiere e soprattutto con le forze di polizia.

⁴⁷ La cifra può sembrare significativa, ma essa copre di fatto l'insieme dei compiti effettuati dalle dogane, che variano da uno Stato membro all'altro (missioni fiscali, gestione doganale, missioni nazionali specifiche).

4. RAFFORZAMENTO DOGANALE DELLA SICUREZZA DELLE MERCI

4.1 Ruolo centrale della dogana per il controllo delle merci

Le amministrazioni doganali assistono talvolta i servizi che hanno come missione principale di effettuare controlli sulle persone alle frontiere. Per di più, le informazioni raccolte mediante i controlli di routine sui viaggiatori e i veicoli, o semplicemente mediante una presenza fisica alle frontiere, permettono spesso di risalire alle organizzazioni di criminalità transnazionale, talvolta in stretta cooperazione con altri servizi repressivi.

Soltanto la dogana ha tuttavia una conoscenza sufficientemente estesa ed approfondita, per assicurare adeguati controlli di sicurezza sulle merci.

Per quanto riguarda il commercio legittimo, considerato nel suo insieme, la dogana si avvale, di fatto, di una lunga esperienza in materia di controllo, che le ha permesso di costituire reti di stretti contatti con gli operatori economici e di acquisire una conoscenza approfondita delle merci. Attraverso l'esperienza acquisita e la costituzione delle menzionate reti, la dogana ha accesso ad informazioni che le consentono di individuare con maggiore precisione e di combattere i traffici illeciti o a rischio elevato. Oltre a tali contatti privilegiati, gli uffici doganali sono presenti in tutti i posti di frontiera, compresi i porti e gli aeroporti internazionali e talvolta addirittura nei locali stessi degli operatori economici. Essa è pertanto l'unica organizzazione in grado di seguire tutti gli spostamenti delle merci, in entrata, in uscita e nell'ambito della Comunità. Tali competenze si esercitano sia nei posti di valico e di sdoganamento che in corso di circolazione, a prescindere dal modo di trasporto utilizzato per via aerea, marittima o terrestre. Questi vantaggi devono essere messi a profitto per potenziare la sicurezza delle merci.

La dogana svolge pertanto un **ruolo centrale per il controllo delle merci lecite, che permette di individuare le merci illecite**. Con la sua presenza alle frontiere, essa è per di più predestinata ad individuare traffici illeciti al di fuori dei circuiti di sdoganamento. Essa deve pertanto disporre dei mezzi necessari per assicurare una cooperazione e un coordinamento intensificato ed efficace con gli altri servizi incaricati della sicurezza alle frontiere. Di fatto, le amministrazioni doganali dispongono di determinate informazioni e hanno elaborato strumenti di assistenza e di cooperazione⁴⁸; le forze di polizia e gli altri servizi si avvalgono, dal canto loro, dei loro propri sistemi e fonti di informazioni (per esempio, sistemi intelligenti che permettono di individuare le persone sospettate o i criminali). Un interscambio intensificato di tutte queste informazioni consentirà essenzialmente di individuare con maggiore precisione i reati, a prescindere dalla loro natura, nel rispetto delle competenze dei singoli servizi. Le sinergie tra servizi ne sarebbero, per di più, fortemente potenziate.

Permettere alla dogana di assumere questa funzione implica di riesaminare l'assegnazione dei compiti doganali, al fine di razionalizzare i controlli alle frontiere esterne. Questo punto è essenziale, tanto più che, successivamente all'allargamento, i nuovi Stati membri dovranno immediatamente applicare la legislazione doganale comunitaria. L'acquis di Schengen si applicherà anch'esso dall'adesione, ma occorrerà nondimeno una decisione del Consiglio per sospendere i controlli alle frontiere interne con i nuovi Stati membri.

⁴⁸ Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio del 13 marzo 2003 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. GU L 082 del 22.03.1997; Convenzione, in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra le amministrazioni doganali, GU C 24 del 23.01.1998.

4.2 Razionalizzare i controlli doganali alle frontiere esterne

In genere, gli Stati membri applicano i controlli doganali nel rispetto della legislazione comunitaria, ma spesso gli interessi nazionali pesano sulla scelta delle priorità in materia di controlli. Ciò porta inevitabilmente a differenti livelli e gradi di protezione da un punto all'altro del territorio doganale, in particolare per quanto riguarda i controlli di sicurezza che non sono attualmente necessariamente concepiti a livello comunitario. Tale situazione non fa che incoraggiare i traffici illeciti di merci nei punti di frontiera in cui i controlli sono meno rigidi. Questa lacuna dev'essere colmata. Occorre in effetti assicurare il livello di protezione delle frontiere esterne più omogeneo possibile, identificando controlli di sicurezza comuni a tutti gli Stati membri, tanto più che in futuro i controlli dovranno essere effettuati in gran numero da nuovi Stati membri che presentano, anch'essi, priorità nazionali.

Da ricordare in proposito che gli Stati membri incaricati della gestione della frontiera esterna sono responsabili dell'integrità di tutta la Comunità e non soltanto della sicurezza del loro paese. È interesse comunitario pertanto garantire che i principali rischi per la sicurezza siano trattati in tempo debito e in maniera equivalente in qualsiasi punto della frontiera esterna.

Per ottimizzare l'efficacia dei controlli, sarebbe opportuno riorganizzare le operazioni doganali mediante un processo di razionalizzazione che definisca le priorità e combini sicurezza effettiva e gestione ottimale delle risorse.

È lecito distinguere in merito due categorie di ruoli doganali fondamentali:

- una *missione di natura fiscale e commerciale*, intesa a tutelare gli interessi economici e finanziari comunitari e nazionali;
- una *missione connessa a preoccupazioni di sicurezza*, il cui obiettivo è di tutelare la società europea.

I rischi di queste due categorie devono essere ponderati in modo da permettere l'identificazione dei rischi più elevati, per i quali è necessario un controllo all'attraversamento della frontiera esterna. Per gli altri rischi, anch'essi importanti, si potrebbe prevedere di effettuare un controllo in altri luoghi, a condizione che ciò non comporti un aumento delle frodi. L'obiettivo sarebbe pertanto di focalizzare nei posti di frontiera i controlli dei rischi più elevati, cioè i controlli che, se non sono effettuati sulle merci all'attraversamento delle frontiere, possono avere conseguenze irreparabili.

In questo contesto, i controlli connessi alle missioni fiscali e di politica commerciale della dogana potrebbero in molti casi essere facilmente effettuati in luoghi diversi dai posti di frontiera. Semplificando e modernizzando le procedure doganali, come indicato nella Comunicazione sull'impiego elettronico di dati in materia doganale, ci si potrebbe, di fatto, avvalere maggiormente della trasmissione elettronica di dati relativi al controllo, in modo da assicurare un alto livello di protezione degli interessi comunitari e nazionali e non aumentare i rischi di frode. Tra i controlli di natura fiscale e di politica commerciale, si potrebbero in tal modo delimitare in maniera maggiormente precisa, quelli da mantenere ai posti di frontiera. Una razionalizzazione siffatta dei controlli permetterebbe, per esempio, di evitare le lunghe file di attesa ai posti di frontiera.

Gran parte dei controlli connessi alla sicurezza della CE possono per contro essere effettuati soltanto ai posti di frontiera: è imperativo che esplosivi, merci sospette di contaminazione o colpite da radiazioni non siano autorizzate ad attraversare le frontiere della CE, senza essere

state controllate e prese in carico. Tra questi controlli occorre pertanto identificare i controlli che non offrono sufficienti garanzie, se effettuati in uffici interni, e concentrarli ai posti di frontiera.

Le autorità politiche devono imperativamente definire le priorità nei rischi e, di conseguenza, i controlli che devono essere svolti ai posti di frontiera. Occorre inoltre che le dogane dispongano dei mezzi legislativi, regolamentari e finanziari, per mettere in opera questo approccio di razionalizzazione dei controlli.

4.3 Dotare le funzioni di sicurezza della dogana di un quadro legislativo e finanziario

Ai fini di una strategia globale, intesa a potenziare l'efficacia della gestione integrata delle frontiere esterne, è opportuno considerare i controlli nel loro insieme, siano essi di competenza comunitaria o nazionale. La distinzione arbitraria che prevale attualmente tra controlli di competenza del primo pilastro e controlli di competenza del terzo pilastro, è inadeguata agli obiettivi che si vogliono raggiungere: assicurare un elevato livello di protezione in qualsiasi punto della frontiera esterna, senza per questo compromettere il commercio legittimo. A più lungo termine, si potrà probabilmente sopprimere tale distinzione. I lavori della Convenzione sul futuro dell'UE sembrano già avviarsi in tal senso. Fatti salvi i risultati della Convenzione, gli strumenti esistenti devono tuttavia essere diretti a potenziare il ruolo di sicurezza della dogana.

Nei confronti dei flussi di merci, le dogane applicano, di fatto, due logiche. **Una logica di controllo**, che discende dall'applicazione delle procedure doganali. **Una logica di inchiesta**, che mira a prevenire o a lottare contro la frode e che può anche servire di input nel processo di selezione dei controlli o di complemento all'identificazione dei rischi sfuggiti ai controlli. Per continuare ad applicare queste due logiche occorrerà introdurre taluni miglioramenti.

Per quanto riguarda i controlli, è opportuno, da un lato, assicurare un'applicazione uniforme delle disposizioni comunitarie, includendovi le restrizioni e i divieti fissati dal diritto comunitario e, dall'altro, armonizzare i controlli che discendono da disposizioni nazionali, la cui applicazione differenziata da uno Stato membro all'altro è pregiudizievole per l'integrità di tutta la Comunità. Un approccio comune dei controlli e delle modalità con cui essi sono effettuati, elaborato a livello comunitario, permetterà di rafforzare l'efficacia della sicurezza nell'ambito dell'intera Comunità. Un approccio siffatto non impedisce di definire anche priorità nazionali di rischio, a condizione che i controlli fondamentali per la sicurezza di tutti gli Stati membri siano ponderati ed applicati in maniera equivalente in qualsiasi punto delle frontiere esterne.

Nel settore delle inchieste doganali, i poteri delle dogane variano in maniera significativa da uno Stato membro all'altro. Orbene, il potere di svolgere un'inchiesta integra logicamente i controlli doganali ed è indispensabile per lottare efficacemente contro la frode, dall'individuazione delle infrazioni al loro accertamento. Occorre pertanto definire un approccio comune sui poteri, mandati e ruoli delle dogane degli Stati membri. Ciò implica anche di rafforzare le sinergie con i servizi di polizia. Il ruolo delle dogane in quanto "polizia delle merci" dev'essere più esplicito. Le dogane devono contribuire attivamente alle indagini svolte dalle forze di polizia per identificare o risalire ad eventuali frodatori, tanto più che gli obiettivi perseguiti coincidono. I controlli incrociati di informazioni della polizia e della dogana, che sono spesso complementari, e le azioni congiunte di controllo di tali servizi, basate sull'esperienza acquisita dai singoli servizi, rafforzeranno la ricerca, l'identificazione e l'accertamento delle infrazioni.

La Comunità deve contemporaneamente sostenere una cooperazione sempre più stretta tra i servizi implicati, metodologie di lavoro convergenti, un controllo incrociato di informazioni pertinenti e la costituzione di reti interdisciplinari. Ciò include anche lo sviluppo, l'applicazione e il potenziamento dell'impiego di sistemi (esistenti o futuri) di raccolta, trattamento e scambi sicuri di informazioni.

Per introdurre tali miglioramenti è opportuno ampliare e adeguare **il quadro legislativo** esistente. Occorrerà, da un lato, estendere il campo d'azione dei testi legislativi ai poteri e ai compiti doganali e, dall'altro, adeguare le attuali disposizioni doganali, per integrare i criteri di sicurezza. Il codice delle dogane è, per esempio, essenzialmente orientato sulla dimensione fiscale e di politica commerciale del ruolo della dogana, mentre l'aspetto "sicurezza" è molto più marginale. Esso va adeguato affinché strumenti quali, per esempio, la gestione dei rischi e le misure di agevolazione del commercio integrino le preoccupazioni di sicurezza.

È necessario, da ultimo, constatare che attualmente non esiste una reale politica comunitaria delle attrezzature necessarie ai controlli. Questo aspetto potrebbe accentuarsi in una Comunità allargata. Occorrerebbe pertanto esaminare **soluzioni finanziarie adeguate**⁴⁹ ed in particolare avvalersi delle possibilità offerte dai fondi commerciali (strutturali, o altri), continuando ad evitare il cumulo degli interventi.

Gli strumenti legali, finanziari e doganali, considerati nel loro insieme, nonché le metodologie di lavoro devono pertanto completare questa dimensione di integrità e di sicurezza. A tal fine, la Commissione può svolgere un ruolo importante: essa non deve sostituirsi agli Stati membri, bensì incoraggiare i medesimi, nel rispetto della sussidiarietà e mediante un potenziamento del coordinamento, a collaborare al raggiungimento di obiettivi comuni.

5. MIGLIORAMENTI AUSPICABILI

5.1 Approccio comune dei rischi

La razionalizzazione dell'approccio e delle modalità di gestione dei rischi costituisce un punto di partenza obbligatorio. Ciò implica, in un primo tempo, di selezionare i controlli che possono essere delocalizzati senza incoraggiare la proliferazione dei relativi rischi, nonché i controlli che devono imperativamente essere effettuati ai posti di frontiera. L'obiettivo è di assicurare che gli elementi strettamente necessari all'integrità della Comunità siano trattati in priorità e di garantire che i relativi controlli siano effettuati nel luogo e nel momento in cui essi sono ottimali.

Su tale base, un **approccio comune dei rischi** alla frontiera esterna implica un quadro:

- **comune**
- **razionalizzato**
- **informatizzato**
- **completo**

⁴⁹ inclusa la possibilità di usare la percentuale di 25% considerata dagli Stati membri a motivo di riscossione delle risorse proprie tradizionali per il finanziamento della lotta contro la frode e della tutela degli interessi finanziari della Comunità, come applicabile dall'entrata in vigore della decisione n. 2000/597 del Consiglio del 29.09.2000.

Quadro comune

I controlli che devono essere mantenuti ai posti di frontiera per ragioni di sicurezza, devono essere ponderati per ordine di priorità. Tutti i servizi interessati (autorità doganali, forze di polizia, servizi per la tutela dei consumatori, servizi di protezione sanitaria e ambientale...) devono definire congiuntamente le menzionate priorità e i relativi profili di rischi comuni. In base a tali profili, occorre inoltre identificare le informazioni disponibili, provenienti da tutte le agenzie interessate, al fine di selezionare quelle che saranno più utili all'analisi dei rischi. Nell'ambito della Comunità sono già stati compiuti progressi significativi, ma tali sforzi non sono sufficientemente coordinati. Un quadro organizzativo unico, che funga da supporto comune all'insieme di tali servizi, risulta oltremodo indispensabile per potenziare il coordinamento degli sforzi ed identificare i necessari miglioramenti o cambiamenti.

La Comunicazione della Commissione di maggio 2002 ha proposto la creazione di un Organo comune di esperti delle frontiere esterne, inteso ad associare i responsabili di tutti i servizi incaricati della sicurezza alle frontiere esterne, avente un ruolo direttivo e concettuale⁵⁰

Nell'ambito di quest'Organo (se esso si orienta verso un profilo multidisciplinare) o di un'altra struttura organizzativa da definire, le amministrazioni doganali devono essere responsabili di tutte le questioni relative al controllo delle merci nell'ambito del commercio legittimo e illegittimo, in cooperazione con le altre autorità. Sulla base delle politiche adottate a livello comunitario dal Gruppo di politica doganale e in sinergia con i lavori delle altre squadre, si potrebbero pertanto esaminare orientamenti a carattere doganale. Ciò permetterebbe, se del caso, di ampliare le attività al di là dell'articolo 66, proposto nella precedente Comunicazione, e di non limitarsi agli aspetti connessi alla libera circolazione delle persone.

Quadro razionalizzato

Le informazioni relative alle merci dovrebbero essere trasmesse dagli operatori alle dogane, per una prima selezione dei rischi, sulla base dei profili comuni. Talune informazioni dovrebbero obbligatoriamente essere trasmesse prima dell'arrivo delle merci. La dogana potrebbe così centralizzare le informazioni necessarie, riducendo il numero di canali attualmente seguiti. L'investigazione delle dogane in materia di merci e di commercio sarebbe in tal modo messa a disposizione degli altri servizi, senza interferire nelle rispettive competenze. I servizi doganali potrebbero, di fatto, trasmettere immediatamente ai servizi competenti le informazioni di rischi riguardanti tali servizi, per permettere ai medesimi di darvi seguito.

Si tratterebbe pertanto di instaurare un canale unico di trasmissione e, in un secondo tempo, di trattamento di informazioni, sulla base di profili definiti dai servizi interessati. Questo approccio avrà il duplice merito di precisare il quadro organizzativo necessario alla sicurezza della futura frontiera dell'Unione nonché di semplificare le formalità amministrative richieste agli operatori economici, riducendo, per esempio, l'invio in duplice o triplice copia di

⁵⁰ Quest'Organo dovrebbe "agire come la "testa" della politica comune di gestione delle frontiere esterne per effettuare la valutazione comune ed integrata dei rischi; agire come un "direttore d'orchestra", coordinando e dirigendo azioni operative sul campo, in particolare in situazioni di crisi; agire come gestore e come stratega, per assicurare una maggiore convergenza tra le politiche nazionali per le questioni relative al personale e alle attrezzature; esercitare una forma di potere di ispezione, in particolare, in situazioni di crisi o se la valutazione dei rischi dovesse richiederlo". COM (2002) 233, p 14

informazioni simili a vari, differenti servizi ovvero assicurando un formato unico di trasmissione di informazioni.

È opportuno garantire l'applicazione di sistemi rapidi ed efficaci di trasmissione di informazioni tra le dogane e gli altri servizi competenti. La Comunicazione COM (2002) 233 ha proposto di instaurare, da parte dell'Organo di esperti della frontiera esterna, una procedura di sicurezza (PROSECUR), mirante a permettere un rapido scambio di informazioni tra autorità interessate in materia di sicurezza della frontiera esterna. Secondo tale Comunicazione, le amministrazioni doganali e le altre autorità, incaricate dell'applicazione delle regolamentazioni doganali rappresentate nell'ambito di tale Organo, dovevano essere responsabili del quadro di tali procedure, per lo scambio di informazioni connesse alle merci, tenendo conto ed adeguando, in particolare, i sistemi d'informazioni esistenti (quali il sistema TARIC, la rete AFIS (Anti Fraud Information System) o il SID (sistema informativo doganale⁵¹).

Questo lavoro dovrebbe integrarsi in un approccio globale, inteso ad impiegare tutti i mezzi idonei a stabilire, a seconda della natura delle informazioni e dei rischi identificati, legami e scambi diretti tra le autorità interessate in materia di sicurezza delle frontiere esterne.

Quadro informatizzato

Il fatto che le informazioni siano disponibili non costituisce l'unico punto rilevante: occorre altresì che esse siano fornite, in formato adeguato, nel momento e nel luogo appropriato. Per valutare rapidamente i rischi di flussi di merci molto rilevanti, occorre che le informazioni siano accessibili in formato elettronico. Attualmente, le informazioni trasmesse alla dogana non sono tutte fornite in questa forma. In taluni Stati membri, le informazioni figuranti nella dichiarazione in dogana esistono in formato elettronico, ma non è sempre possibile trasferirle rapidamente verso il luogo in cui esse sarebbero le più utili; in altri Stati membri, l'informazione è trasmessa solo manualmente (in particolare, per quanto riguarda le informazioni di esportazione). Altre fonti di informazioni, come i manifesti, indispensabili per una valutazione tempestiva dei rischi, sono ancora meno spesso accessibili per via elettronica.

Per assicurare un trattamento rapido ed efficace delle informazioni, occorrerebbe generalizzare la trasmissione per via elettronica. Ciò implica l'obbligo, per gli operatori economici, di impiegare il formato elettronico, tenuto conto di un margine di flessibilità a favore delle PMI e delle persone, nonché di utilizzare a livello comunitario e/o nazionale le necessarie basi di dati doganali.

Quadro completo

Il fatto di elaborare un approccio comune della gestione dei rischi ha senso soltanto se esso è accompagnato da un approccio comune dei controlli necessari ad individuare le merci a rischi. Ciò implica la necessità di determinare la natura e il tipo di controllo necessario. Occorrerebbe anche sviluppare modelli di riferimento di controllo, che permettano di identificare, in particolare, il luogo e l'autorità preposta ai controlli e il tipo di attrezzature specializzate utilizzate per effettuare i medesimi.

⁵¹ Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio del 13 marzo 1997, GU L 82 del 22.03.1997; Convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale del 26 luglio 1995, GU C 316 del 27.11.95.

Un approccio comune, razionalizzato, informatizzato e completo dei rischi permetterà di potenziare l'integrità della Comunità, garantendo che i rischi essenziali siano trattati nello stesso ordine di priorità e in maniera equivalente lungo tutta la frontiera esterna. Il rischio zero tuttavia non esiste e occorre altresì prevedere i mezzi per recuperare quanto ha potuto eventualmente sfuggire alla vigilanza doganale. L'esperienza acquisita dalle dogane per identificare e seguire i flussi di merci dev'essere utilizzata dappertutto (a livello dei posti di frontiera o nazionale) e cioè in tutti i compartimenti o settori di attività, in cui essa può rivelarsi benefica per l'integrità della Comunità. Il ruolo di "polizia delle merci" delle dogane dev'essere, in particolare in questo senso, maggiormente esplicito. Le dogane dovrebbero partecipare alle indagini intese a ritrovare o identificare eventuali frodatori. Una maggiore sinergia tra dogane e forze di polizia permetterà inoltre di identificare con maggiore precisione le tendenze di frode e di potere, conseguendo in materia un migliore grado di prevenzione.

5.2 Garantire un livello adeguato di risorse umane e di attrezzature

È imperativo pertanto assicurare un livello adeguato di risorse umane e di attrezzature, che permetta di effettuare i controlli necessari. La questione se le risorse e attrezzature, di cui possono avvalersi i servizi alle frontiere esterne, siano sufficienti, è di interesse comunitario. Di fatto, il problema delle frontiere esterne non riguarda unicamente i paesi geograficamente interessati, ma tutti i paesi della Comunità. È opportuno pertanto identificare in maniera congiunta le effettive esigenze, tenuto conto di parametri nazionali e comunitari. Per il momento, occorre sottolineare due punti:

- Occorre assicurare **la disponibilità dell'attrezzatura minima necessaria** in qualsiasi punto di controllo (per es., scanner, rivelatori di radiazioni,...). Un inventario delle attrezzature necessarie/esistenti permetterebbe di determinare il livello da raggiungere in materia di attrezzature. Per evitare costi sproporzionati, in caso di ricorso ad attrezzature specifiche e costose, occorrerebbe specializzare taluni agenti assegnati ai posti di frontiera nel controllo di taluni tipi di merci. Ciò permetterebbe di ripartire i costi delle attrezzature e concentrare la perizia specifica richiesta, in maniera mirata. Occorrerà vegliare tuttavia affinché ciò non comporti ostacoli al commercio legittimo, in forma di barriere non tariffarie (per es. aumento dei costi di avviamento delle merci verso posti specializzati, distanti dai luoghi di destinazione).
- Occorrerebbe esaminare **la possibilità di costituire squadre di intervento rapido in situazioni di rischi imprevisti**. Per assicurare un elevato livello di sicurezza in tutti i punti della frontiera esterna, occorrerebbe essere in grado di reagire rapidamente ai pericoli e ai rischi imprevisti, nel momento in cui essi si presentano. La costituzione di un "corpo europeo di riserva", che possa essere mobilitato in qualsiasi momento e in qualsiasi punto, risponderrebbe a questa esigenza. La possibilità di mobilitare unità di investigatori molto specializzati permetterebbe di ottenere una convergenza tra i livelli e i tipi di controlli effettuati in tutti i punti della frontiera esterna. Le funzioni di queste squadre potrebbero essere, in un primo tempo, di tipo consultivo, salvo poi ad essere ulteriormente formalizzate, se del caso.

Si noti che l'impiego delle risorse e il loro finanziamento fanno parte della competenza degli Stati membri: la Commissione può tuttavia sostenere il coordinamento tra Stati membri, l'identificazione di mezzi adeguati e la ricerca di soluzioni comunitarie, quando ciò risulti auspicabile e possibile.

5.3 Facilitare il commercio senza compromettere l'integrità e la sicurezza della CE

La Comunicazione intende riesaminare e potenziare il ruolo di "sicurezza" della dogana. Ciò non implica tuttavia che le altre funzioni della dogana siano considerate meno importanti.

La Dogana svolge in particolare un ruolo economico essenziale: essa contribuisce alla fluidità del commercio legittimo. Se le formalità amministrative e le procedure doganali sono lente, se le singole merci che attraversano le frontiere devono essere controllate fisicamente, la dogana diventa un freno al commercio con la Comunità. Ciò non corrisponde né ai suoi scopi, né alla sua funzione. La dogana deve al contrario avere un impatto economico positivo. Varie misure sono state pertanto adottate al fine di agevolare gli scambi, accelerando e semplificando le procedure e i controlli doganali del commercio legittimo. Gli strumenti, quali la Comunicazione relativa ad una strategia per l'Unione doganale di febbraio 2001, il programma Dogana 2002 e le azioni di cooperazione doganale con i paesi terzi vi hanno notevolmente contribuito. Questa Comunicazione sottolinea l'importanza di tali misure e la necessità di applicarle, tramite individuazione di **una giusta via di mezzo tra la protezione della Comunità e dei cittadini e l'agevolazione del commercio legittimo.**

Tra le azioni di agevolazione del commercio figura, per esempio, la semplificazione delle formalità doganali. Fino ad oggi, la concessione di agevolazioni era peraltro consentita soprattutto nei confronti di rischi fiscali e commerciali.

Ciò porta anche ad esaminare la questione della sicurezza del settore dei trasporti. Le agevolazioni sono in genere concesse agli operatori, importatori o esportatori di merci, sufficientemente conosciuti dalla dogana o che hanno presentato le necessarie garanzie. Salvo nei casi di transito, attualmente non esistono tuttavia garanzie per gli intermediari (trasportatori, ...). In termini di sicurezza, il fatto di riconoscere un produttore non risolve la questione dell'efficacia, se non si può contare anche sull'affidabilità del trasportatore delle merci.

Occorre riesaminare pertanto tutto l'approccio che prevaleva fino ad oggi, relativo alle "agevolazioni", affinché la concessione o meno di agevolazioni sia condizionata anche da criteri di integrità e di sicurezza. Ciò implicherà inevitabilmente che occorrerà garantire maggiormente l'insieme della catena logistica di approvvigionamento. Poiché anche l'Organizzazione Mondiale delle Dogane tratta di queste questioni, occorrerà continuare a coordinare le rispettive riflessioni, al fine di una loro applicazione armonizzata.

5.4 Esaminare la possibilità di condividere le responsabilità.

Talune iniziative hanno applicato il concetto di "responsabilità condivisa dei controlli" tra partner commerciali. L'iniziativa più recente, l'iniziativa americana sulla sicurezza dei container, propone lo scambio di informazioni relative alle merci che valicano la frontiera, al fine di selezionare con maggiore precisione il traffico ad alto rischio. Questo approccio è interessante dal punto di vista del rafforzamento della sicurezza internazionale, ma, su scala europea, esso produrrà gli effetti previsti soltanto se si situa a livello comunitario ed è basato su una stretta cooperazione tra gli Stati membri e, se del caso, con i paesi terzi interessati.

A livello europeo, occorre esaminare i principali elementi di questo approccio: in genere è in effetti più facile effettuare controlli nel paese di esportazione che nei posti di entrata. L'applicazione di questo approccio permetterebbe di assicurare il trasferimento di informazioni, dal punto in cui esse si possono localizzare in maniera ottimale e risultano essere le più esaurienti, al fine di accelerare le procedure doganali applicabili al commercio

legittimo, senza compromettere la sicurezza. Ne deriverebbe un guadagno di tempo e un aumento dell'efficacia.

La Comunità dovrebbe promuovere questo principio delle responsabilità condivise, in particolare con i paesi confinanti e i paesi a destinazione o in partenza dai quali sono previste le principali vie commerciali aeree e marittime.

Il principio delle responsabilità condivise si applica naturalmente anche alla Comunità che deve, per esempio, assumere le proprie responsabilità di controllo delle esportazioni. Attualmente, in effetti, i controlli comunitari si concentrano soprattutto sulle importazioni e i controlli delle esportazioni sono in confronto modesti. La Comunità è una zona commerciale importante; essa deve pertanto proteggersi ma anche proteggere il resto del mondo, e in particolare i paesi in via di sviluppo più vulnerabili, contro le intenzioni delittuose e criminali (come per es. le esportazioni illecite di sostanze chimiche pericolose o vietate). Il controllo delle esportazioni è un elemento importante di sicurezza da non trascurare. Affidare taluni compiti di controllo delle esportazioni ai posti doganali interni permetterebbe alla Comunità di rispondere in modo preciso delle proprie responsabilità, senza gravare sui controlli effettuati alle frontiere esterne. La trasmissione elettronica delle informazioni necessarie permetterebbe di verificare immediatamente ai posti di frontiera se i controlli richiesti sono stati effettivamente effettuati, salvo poi effettuare ai posti di frontiera specializzati controlli specifici che richiedono attrezzature speciali o costose.

5.5 Rafforzare la cooperazione con i paesi terzi.

Una gestione integrata efficace della frontiera esterna richiede una politica globale di cooperazione con i paesi terzi.

Da un lato, per garantire la sorveglianza effettiva delle frontiere comuni è indispensabile collaborare strettamente con i paesi limitrofi. Occorre perseguire e potenziare le iniziative regionali⁵². Come lo prevede, inoltre, la Comunicazione sull'"Europa ampliata - Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali"⁵³, lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera è essenziale alla sicurezza e al corretto funzionamento della frontiera: gli uffici di frontiera devono infatti essere innanzi tutto luoghi di passaggio.

Dall'altro, per quanto riguarda gli altri paesi terzi, occorrerà anche in questo caso rafforzare le cooperazioni esistenti, adattando gli accordi alle reciproche esigenze dei singoli paesi o insiemi geografici e della Comunità. Vari sforzi sono già stati compiuti in merito; si tratterà dunque di garantirne la continuità, adeguandoli alle nuove esigenze.

5.6 Misure di sostegno all'allargamento

Accogliere nuovi Stati membri quando nuovi paesi accedono all'OMC, implica un incremento del commercio, ma anche maggiori opportunità per i criminali.

Nella fase che precede l'adesione si potrebbero prevedere misure specifiche supplementari di sostegno ai nuovi Stati membri, per permettere loro di beneficiare delle "migliori pratiche" doganali esistenti, tramite, per esempio, la costituzione di "squadre congiunte miste". Queste squadre, composte di doganieri degli Stati membri e dei paesi candidati, tratterebbero

⁵² Come, pr es., il processo d'Imatra, avviato nel 1999 e le azioni avviate dalla "Conferenza doganale del Mar Baltico" nel quadro del Consiglio del Mar Baltico.

⁵³ COM(2003) 104 def. dell'11.03.2003.

questioni tecniche specifiche, su richiesta di questi ultimi. In merito si potrebbe fare riferimento al programma di modernizzazione doganale "Dogana 2007".

6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Alla soglia dell'allargamento e tenuto conto delle preoccupazioni crescenti di sicurezza, la Comunità deve dotare le frontiere esterne dei mezzi idonei a garantire la sicurezza dei cittadini. **La dogana è in primo luogo responsabile del controllo sulle merci, inteso a garantire la sicurezza e lo sviluppo economico della Comunità. I controlli e la metodologia di lavoro doganali devono seguire un nuovo orientamento, finalizzato ad assicurare la protezione della Comunità e dei cittadini contro le azioni criminali o terroristiche. Questa riorganizzazione deve inserirsi in un quadro generale e integrato di gestione delle frontiere esterne, il che implicherà nuove strutture organizzative ma anche meccanismi di cooperazione e di coordinamento stretto tra servizi implicati.**

Per assicurare il successo di tale approccio, la Commissione, nel rispetto delle responsabilità che incombono agli Stati membri, dovrà agire come catalizzatore del cambiamento e come agente dinamico di coordinamento. Le azioni avviate saranno fruttuose soltanto se attuate in tutta la Comunità. Esse esigeranno impegni finanziari, soprattutto a livello comunitario.

La Commissione invita il Consiglio, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo ad esaminare gli orientamenti proposti e a sostenere le menzionate misure, al fine di presentare, entro brevissimi termini, proposte concrete.

Si raccomandano i seguenti orientamenti:

I. Razionalizzare il carico dei controlli doganali ai posti di frontiera

1.1 Suddividere il lavoro doganale tra posti di frontiera e posti interni:

- in base ad una definizione e ad una selezione dei rischi prioritari da neutralizzare;
- sviluppando una metodologia di controlli che permettano questa suddivisione (per es. sviluppo di un approccio coordinato di audit a posteriori) e;
- adattando le agevolazioni concesse al commercio, affinché le medesime integrino criteri di sicurezza.

1.2 Rendere sicura la catena logistica di approvvigionamento delle merci, in particolare sviluppando e migliorando le tecniche di controllo delle merci e dei mezzi di trasporto.

II. Elaborare un approccio comune dei rischi connessi alle merci e renderlo operativo in un meccanismo comune di concertazione e di cooperazione

2.1 Le autorità doganali dovrebbero, in cooperazione con i servizi interessati, dirigere, controllare e adeguare il polo di trattamento dei rischi connessi alle merci, alle frontiere esterne, il che implica di:

- definire, identificare e ponderare a livello comunitario i rischi prioritari comuni;
- definire, nell'ambito di una struttura organizzativa da precisare, profili di rischi comuni che possano essere regolarmente adeguati in funzione dei risultati;
- definire a livello comunitario il tipo di controllo da effettuare su rischi selezionati e sviluppare modelli di riferimento di controllo.

2.2 Assicurare che tutte le informazioni di rischi relative alle merci, richieste dai profili comuni di rischi, siano rilasciate alle dogane comunitarie dagli operatori economici, attraverso un canale unico di trasmissione.

- Queste informazioni dovrebbero imperativamente essere trasmesse per via elettronica;
- Talune informazioni selezionate dovrebbero obbligatoriamente essere trasmesse prima dell'arrivo delle merci, secondo un termine da determinare.

2.3 Provvedere all'elaborazione di una base di dati e di sistemi (e/o ad una maggiore complementarità e convergenza dei sistemi esistenti) che permettano di raccogliere, trattare e scambiare le informazioni necessarie, in particolare:

- tutti i servizi delle dogane degli Stati membri devono imperativamente poter accedere ad una base di dati siffatta, sia essa centralizzata a livello della Commissione o decentrata a livello degli Stati membri;
- gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a realizzare sistemi informatizzati di selezione dei rischi, che consentano di integrare i profili di rischi identificati a livello comunitario, in modo da completare i profili nazionali;
- occorrerebbe assicurare la trasmissione rapida ed efficace delle informazioni raccolte dalle dogane, relative alle merci, alle altre autorità competenti e realizzare sistemi (o potenziare le convergenze tra sistemi esistenti) intesi a permettere lo scambio reciproco di informazioni mirate tra tutti questi servizi.

III. Garantire un livello adeguato di risorse umane e di attrezzature alle frontiere esterne

3.1 Provvedere ad assicurare le risorse necessarie per garantire un elevato livello di sicurezza alle frontiere esterne. Ciò implica che:

- gli Stati membri assicurino la disponibilità e la formazione del personale doganale necessario; in termini di formazione, si potrebbe fare riferimento, a titolo sussidiario, al programma Dogana 2007;
- si definisca (a livello comunitario) e si garantisca (a livello nazionale) l'attrezzatura minima necessaria;
- si esaminino le possibilità di bilancio comunitarie, nell'ambito e nel rispetto dei trattati, in particolare per quanto riguarda il finanziamento delle attrezzature;
- si identifichino le situazioni in cui una sinergia potenziata con altri servizi alle frontiere o il raggruppamento di attrezzature doganali costose in posti di frontiera specializzati, potrebbero comportare economie di scala.

- 3.2 Prevedere azioni specifiche, fin dalla fase che precede l'adesione, per permettere ai candidati di beneficiare delle "migliori pratiche" doganali esistenti, tramite, per esempio, la costituzione di "squadre congiunte miste", composte di doganieri degli attuali e futuri Stati membri, incaricati di trattare, in funzione delle domande dei paesi candidati, questioni specifiche.
- 3.3 Prevedere la costituzione di squadre di intervento rapido in situazioni di rischi imprevisti. Si potrebbero prevedere una serie di punti di contatti per ciascuno Stato membro e di agenti di riserva specializzati, in grado di essere rapidamente mobilitati su richiesta di uno degli Stati membri interessati. Questa misura non dovrebbe comportare un carico finanziario o normativo smisurato. Nell'ambito delle discussioni sulla costituzione di un corpo europeo di guardie di frontiera, si potrebbe ulteriormente formalizzare la costituzione di squadre interdisciplinari e specializzate nel trattamento di rischi particolari.
- 3.4 Esaminare, sviluppare ed applicare a livello comunitario le "migliori pratiche" di lavoro per la sicurezza delle frontiere esterne, appoggiandosi sulle esperienze nazionali e comunitarie.
- 3.5 Elaborare le misure di formazione comune e definire un quadro organizzativo per la formazione, nell'ambito della gestione delle frontiere esterne, sul controllo delle merci.

IV. Assicurare un quadro legale e regolamentare che integri la dimensione sicurezza del lavoro doganale

- 4.1 Estendere il campo d'azione degli atti legislativi ai poteri e ai compiti delle dogane.
- 4.2 Adeguare gli atti legislativi e regolamentari, in particolare il codice doganale e le disposizioni d'applicazione del codice doganale, al fine di integrare i risultati della gestione dei rischi, inserire criteri di integrità e di sicurezza in materia di concessione di agevolazioni doganali, nonché permettere un migliore controllo della catena di approvvigionamento, continuando a garantire che le misure adottate siano conformi alle norme internazionali in materia e non creino un effetto restrittivo sul commercio e ripercussioni smisurate nei confronti degli obiettivi da raggiungere.
- 4.3 Promuovere accordi di responsabilità condivise in un interesse reciproco, con i paesi limitrofi nonché con i paesi, a destinazione o in partenza dai quali sono previste le principali vie commerciali aeree e marittime. Ciò implica anche l'identificazione dei flussi a rischio, dalla loro nascita in paesi o territori terzi, nonché la ricerca di un'organizzazione dei controlli, in grado di gestire in maniera oculata il tempo e le infrastrutture, che sia favorevole alla cooperazione transfrontaliera.
- 4.4 Potenziare e garantire la continuità della cooperazione con i paesi terzi.

V. Potenziare la cooperazione con le forze di polizia, le guardie di frontiera e le altre autorità alle frontiere esterne

- 5.1 Potenziare la cooperazione operativa e lo scambio di informazioni, a livello comunitario e nazionale, tra i servizi incaricati della sorveglianza delle frontiere

esterne, in particolare le guardie di frontiera, i servizi sanitari, veterinari, ambientali ed altri, nelle situazioni in cui i compiti e le missioni di questi servizi convergono.

- 5.2 Provvedere ad applicare strutture di cooperazione/coordinamento tra servizi incaricati della sorveglianza delle frontiere esterne ai posti di frontiera più importanti.
- 5.3 Tenuto conto dell'interdipendenza e del carattere complementare delle informazioni detenute dai servizi della dogana e della polizia, occorre potenziare le reciproche sinergie, implicare attivamente le dogane nelle indagini avviate dalla polizia per ricercare, identificare e combattere i criminali implicati nei traffici di merci illecite (e vice versa), prevedere meccanismi comuni di scambio e di incrocio di informazioni, al fine di facilitare l'identificazione dei frodatori e delle tendenze di frode, assicurare una cooperazione sistematica tra tali servizi.

2003/0167 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice
doganale comunitario

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

Punto 1 (articolo 4, n. 14)

Lo scopo di questa modificazione è di specificare

- da un lato, che i controlli doganali devono garantire la corretta applicazione non solo della legislazione doganale, ma anche di altre legislazioni relative all'importazione e all'esportazione di merci, e
- dall'altro, che tali controlli possono coinvolgere anche altre autorità (ad esempio, autorità veterinarie, polizia); occorre quindi un coordinamento tra le agenzie interessate e, in prospettiva, si potrebbe realizzare uno sportello unico, evitando in tal modo agli importatori e agli esportatori di dover contattare diverse agenzie per la stessa operazione di importazione o esportazione.

Punto 2 (articolo 4, nn. 25 - 27)

Il codice doganale comunitario non contiene attualmente alcun riferimento al "rischio", alla "gestione del rischio" o all' "operatore autorizzato". Il termine 'operatore' comprende tutte le parti che intervengono nella catena logistica del commercio internazionale, compresi in particolare importatori, esportatori, trasportatori e agenti doganali. Questi concetti sono attualmente applicati da tutti gli Stati membri, ma secondo criteri nazionali, il che crea distorsioni nel mercato interno e lacune nella sicurezza. Lo scopo di queste nuove disposizioni è quello di consentire l'introduzione di criteri comuni a livello dell'UE. Queste definizioni completano l'articolo 13 modificato (v. punto 3).

Punto 3 (articolo 13)

Questa modificazione introduce l'obbligo per gli Stati membri di usare tecniche di analisi dei rischi. Finché non esisteranno criteri comunitari o internazionali, si applicheranno criteri nazionali (come avviene attualmente). La modificazione prevede che la Commissione stabilisca, secondo la procedura del comitato, un quadro comune in materia di gestione del rischio e che vengano istituiti sistemi automatizzati di supporto coordinati e collegati tra loro. La disposizione non riguarda l'azione legale contro le attività criminali compresa nel terzo pilastro, in quanto ad essa si applicano altre norme. Continueranno ad esistere sistemi nazionali di analisi dei rischi, che potranno anche usare criteri nazionali e locali. Gli operatori autorizzati sono in genere considerati a scarso rischio e sono pertanto soggetti a meno controlli. La possibilità di espletare controlli doganali in un paese terzo è stata introdotta nell'eventualità che un accordo internazionale la preveda. Essa verrebbe usata soltanto in situazioni eccezionali dato che, in linea di principio, le dogane e altre amministrazioni devono controllare le merci nel territorio per il quale sono competenti, e scambiare informazioni con le autorità di altri paesi se necessario e come stabilito in un accordo internazionale (v. punto 4).

Punto 4 (articolo 15)

Attualmente, nell'articolo 15 non sono precisati i casi in cui è consentito lo scambio di dati riservati ricevuti dall'autorità doganale di uno Stato membro o dalla Commissione nell'espletamento dei loro compiti nell'ambito della legislazione doganale, a parte il caso dei procedimenti giudiziari successivi a tali azioni. Lo scopo di questa modificazione è di chiarire

che dati riservati relativi ad operazioni di importazione o esportazione (compresi i regimi sospensivi, quali transito e zone franche) possono essere scambiati tra

- le amministrazioni doganali degli Stati membri,
- tali amministrazioni doganali e la Commissione,
- le amministrazioni doganali e fiscali di uno stesso o di diversi Stati membri (ad esempio, ai fini del rimborso dell’IVA o delle accise all’esportazione),
- le autorità doganali e altre autorità (ad esempio, autorità veterinarie, polizia) di uno stesso o di diversi Stati membri (ad esempio, al fine di segnalare merci potenzialmente pericolose),
- le amministrazioni doganali e altre amministrazioni (ad esempio, agenzie per la sicurezza) di paesi terzi, nella misura in cui un accordo internazionale prevede tale scambio di informazioni.

Ovviamente, si applicano in tale contesto le disposizioni in materia di protezione dei dati vigenti a livello comunitario e nazionale.

Punto 5 (articoli 36 bis e 36 ter)

Questa è la principale innovazione della proposta: mentre attualmente la dichiarazione sommaria o la dichiarazione in dogana devono essere presentate soltanto all’atto della presentazione in dogana delle merci, si propone di introdurre l’obbligo di presentare una dichiarazione prima dell’arrivo delle merci. Ciò consente un preesame del carico e permette, se del caso, di prendere precocemente adeguati provvedimenti. Dichiarazioni ante arrivo sono già richieste da alcuni Stati membri e da alcuni dei principali partner commerciali della Comunità. Dal funzionamento di tali sistemi risulta che l’industria e gli agenti interessati possono effettuare i cambiamenti di procedura necessari. I principali problemi da superare sono:

- l’organizzazione dei flussi di dati,
- l’istituzione di sistemi IT compatibili,
- consegne just in time senza sufficiente preavviso.

Il codice doganale comunitario può pertanto solo prevedere un quadro generale e deve lasciare alle disposizioni di applicazione e alle autorità doganali competenti la definizione dell’attuazione pratica delle dichiarazioni ante arrivo al fine di trovare il giusto mezzo tra aumento della sicurezza e facilitazione degli scambi.

Si suggerisce quindi, come regola di base, che la dichiarazione ante arrivo debba essere presentata 24 ore prima della presentazione in dogana delle merci. Se un accordo internazionale stabilisce termini diversi, occorrerà tenerne conto nelle disposizioni di applicazione. Queste ultime devono chiarire che la dichiarazione ante arrivo deve rispettare criteri relativi ai dati da fornire e alla loro esattezza come una dichiarazione in dogana. Regole speciali dovrebbero riguardare, tra l’altro,

- le merci trasportate dai viaggiatori (esenti),

- le piccole spedizioni (esenti), finché non sono introdotti sistemi elettronici di rintracciabilità e interfacce operatore/dogana,
- il trasporto terrestre e aereo, nonché i trasporti marittimi quando il viaggio è più breve di 24 ore (periodi più brevi),
- consegne just in time da parte di operatori autorizzati (periodi più brevi).

Durante il periodo transitorio in cui non esiste un'interfaccia comune a livello dell'UE, o nei singoli Stati membri, dovranno essere applicate norme meno rigorose. Finché non esiste un'interfaccia operatore/dogana per le informazioni ante arrivo, gli Stati membri possono non esigere questa procedura, a meno che un accordo internazionale non disponga altrimenti, o richiedere documenti cartacei. Disposizioni flessibili saranno necessarie anche per i casi in cui la dichiarazione ante arrivo sia stata presentata ad un ufficio doganale di entrata, ma le merci siano arrivate ad un altro ufficio doganale e ancora non vi sia un'interfaccia tra i due uffici.

Inoltre, occorre tenere presente che la presentazione di una dichiarazione sommaria (ad esempio, manifesto marittimo) o di una dichiarazione in dogana incompleta, semplificata o completa solo al momento della presentazione in dogana delle merci dopo la loro entrata nel territorio doganale non comporterà il rifiuto della dichiarazione. La principale conseguenza sarà che l'esame di tali dichiarazioni richiederà più tempo e che lo svincolo delle merci verrà concesso più tardi di quanto non lo sarebbe se fosse stato rispettato il termine. Inoltre, un operatore che sistematicamente non rispetta i termini o fornisce informazioni errate può essere colpito da sanzioni amministrative o essere retrocesso dal suo status di operatore autorizzato (v. punti 2 e 3). Se all'arrivo delle merci un operatore non sa a quale scopo sono state importate (caso che dovrebbe essere eccezionale) può collocarle in custodia temporanea o vincolarle al regime del deposito doganale sulla base dei dati relativi al trasporto. Secondo le proposte che saranno avanzate nel quadro della comunicazione "Un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio" questi due regimi saranno fusi (insieme agli altri regimi sospensivi).

Punti 6 - 8 (Titolo III, capitolo 3, articolo 40, articoli 43 - 45)

Le disposizioni relative alla dichiarazione sommaria (attualmente articoli da 43 a 45) sono state spostate agli articoli 36 bis e 36 ter per tener conto delle dichiarazioni ante arrivo. Occorre pertanto modificare il titolo III, capitolo 3, e sopprimere gli articoli da 43 a 45.

L'attuale formulazione dell'articolo 40 privilegia le zone franche in quanto in alcuni casi non sono richieste né la presentazione in dogana delle merci né la dichiarazione sommaria. Lo scopo della modificazione è di colmare questa lacuna nella sicurezza. Gli operatori autorizzati possono, tuttavia, essere esonerati dall'obbligo di presentare le merci in dogana, purché abbiano presentato la dichiarazione di cui agli articoli 36 bis e 36 ter.

Punti 9 e 10 (articoli 170, paragrafo 2, e 176, paragrafo 2)

L'aggiunta della lettera d) all'articolo 170, paragrafo 2, adegua le disposizioni riguardanti le zone franche alla nuova formulazione dell'articolo 40. La modificazione dell'articolo 176, paragrafo 2, introduce l'obbligo di presentare una dichiarazione ante arrivo e ante partenza anche per le merci direttamente introdotte in o estratte da una zona franca, ai sensi degli articoli 40, 182 bis e 182 ter (v. punti 8 e 13).

Punto 11 (articolo 181)

Nell'articolo 181 è stato aggiunto un riferimento al titolo V al fine di coprire i nuovi articoli 182 bis e 182 ter.

Punto 12 (articolo 182, paragrafo 3)

Dato che in tutti i casi di riesportazione sarà richiesta una dichiarazione ante partenza (tranne nei casi di deroga a tale disposizione), la notifica attualmente prescritta all'articolo 182, paragrafo 3, non è più necessaria e può pertanto essere soppressa.

Punto 13 (articoli 182 bis e 182 ter)

Gli articoli 182 bis e 182 ter corrispondono agli articoli 36 bis e 36 ter.

La principale differenza è la seguente:

- All'importazione, il primo ufficio doganale competente per le merci è l'ufficio di entrata (ossia il primo ufficio per cui passano le merci dopo che hanno attraversato la frontiera comunitaria); questo ufficio deve pertanto ricevere la dichiarazione ante arrivo per poter decidere se sono necessari controlli a fini di sicurezza.
- All'esportazione, il primo ufficio doganale competente per le merci è l'ufficio di esportazione (ossia l'ufficio competente per il luogo in cui l'esportatore è stabilito o in cui le merci sono imballate o caricate per essere esportate (articolo 161, paragrafo 5)). Questo ufficio deve pertanto ricevere la dichiarazione ante partenza (che è normalmente la dichiarazione in dogana incompleta, semplificata o completa) per poter decidere se sono necessari controlli a fini di sicurezza.

Articolo 2 (entrata in vigore)

Questo articolo prevede che le modificazioni entrino in vigore il settimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Tale disposizione non crea alcun problema per quanto riguarda le definizioni (articolo 4), la gestione del rischio in quanto tale (articolo 13), lo scambio di informazioni (articolo 15) e l'estensione delle regole normali alle zone franche (articoli 170, 176 e 181). L'attuazione dei sistemi di trattamento ante arrivo e ante partenza e l'istituzione di sistemi automatizzati di supporto coordinati e collegati tra loro per la gestione del rischio potrebbero richiedere un certo tempo negli Stati membri che ancora non utilizzano tali sistemi. Si propone pertanto che gli articoli 13, 36 bis, 36 ter, 182 bis e 182 ter, nella misura in cui richiedono sistemi elettronici, siano applicabili due anni dopo l'entrata in vigore del presente regolamento.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 26, 95, 133 e 135,

vista la proposta della Commissione⁵⁴,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁵⁵,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato,

considerando quanto segue:

- (1) Il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario⁵⁶, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 2700/2000⁵⁷, fissa le norme relative al trattamento doganale delle merci importate o da esportare.
- (2) È opportuno specificare le condizioni alle quali le informazioni fornite alla dogana dagli operatori economici possano essere comunicate ad altre autorità dello stesso Stato membro, ad altri Stati membri, alla Commissione o ad autorità di paesi terzi.
- (3) È necessario stabilire un livello uniforme di controllo doganale nella Comunità e garantire un'applicazione armonizzata dei controlli doganali da parte degli Stati membri. Occorre ricordare che tali controlli sono principalmente di competenza degli Stati membri. Essi devono essere basati su norme e criteri di rischio concordati per la selezione delle merci e degli operatori economici, al fine di minimizzare i rischi per la Comunità e i suoi cittadini. Gli Stati membri e la Commissione devono pertanto introdurre un quadro comunitario in materia di gestione del rischio, volto a sostenere un'impostazione comune che consenta un'efficace fissazione delle priorità e un'efficiente allocazione delle risorse al fine di mantenere un adeguato equilibrio tra controlli doganali e facilitazione del commercio legale. Tale quadro deve anche prevedere criteri comuni e obblighi uniformi per gli operatori autorizzati e garantire

⁵⁴ GU C [...] del [...], pag. [...]

⁵⁵ GU C [...] del [...], pag. [...]

⁵⁶ GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1.

⁵⁷ GU L 311 del 12.12.2000, pag. 1.

un'applicazione uniforme di tali criteri e obblighi. L'istituzione di un quadro comune a tutti gli Stati membri in materia di gestione del rischio non deve impedire loro di effettuare controlli delle merci a campione.

- (4) È opportuno che informazioni relative a rischi connessi a merci di importazione e di esportazione vengano scambiate tra le competenti amministrazioni degli Stati membri e la Commissione. Le informazioni da scambiare sono informazioni generali sul controllo delle merci piuttosto che informazioni specifiche riguardanti gli operatori o le spedizioni. A tal fine, occorre creare un sistema comune che consenta in condizioni di sicurezza alle autorità competenti di accedere a tali informazioni, di trasferirle e di scambiarle in maniera tempestiva ed efficace. Tali informazioni potranno anche essere scambiate con i paesi terzi qualora un accordo internazionale lo preveda.
- (5) Per consentire appropriati controlli basati sul rischio, occorre introdurre l'obbligo di fornire informazioni prima dell'arrivo o della partenza delle merci per tutte le merci che entrano nel territorio doganale della Comunità o ne escono, fatta eccezione per le merci che attraversano per via aerea o marittima tale territorio senza scalo nello stesso. Tali informazioni devono essere disponibili prima che le merci entrino nel territorio doganale della Comunità o ne escano. Possono essere fissati termini e regole diverse a seconda del tipo di merci, di trasporto e di operatore economico. Per evitare lacune nella sicurezza, questo obbligo deve essere prescritto anche per le merci introdotte in o estratte da una zona franca.
- (6) Occorre pertanto modificare il regolamento (CEE) n. 2913/92 di conseguenza,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Il regolamento (CEE) n. 2913/92 è così modificato:

1. All'articolo 4, il n. 14 è sostituito dal seguente:

"14) controlli doganali: atti specifici espletati dall'autorità doganale o in coordinamento con questa ai fini della corretta applicazione della legislazione doganale e delle altre legislazioni relative all'importazione o esportazione di merci, come la visita delle merci, il controllo dell'esistenza e dell'autenticità di documenti, l'esame della contabilità delle imprese e di altre scritture, il controllo dei mezzi di trasporto, il controllo del bagaglio, e di altra merce che le persone hanno con sé o su di sé, l'esecuzione di inchieste amministrative e di altri atti similari, volti a garantire l'osservanza della normativa doganale e, ove occorra, delle altre disposizioni applicabili alle merci sotto vigilanza doganale."

2. All'articolo 4, sono aggiunti i punti seguenti:

“(25) rischio: la probabilità che nella circolazione e nello scambio internazionali delle merci possa verificarsi un evento che minacci la sicurezza della Comunità, comporti un rischio per la salute pubblica, l'ambiente e i consumatori, o impedisca la corretta applicazione delle misure comunitarie o nazionali per quanto riguarda le merci che entrano nella Comunità o ne escono;

- (26) gestione del rischio: la sistematica identificazione e attuazione di tutte le misure necessarie per limitare l'esposizione ai rischi, in particolare attività quali raccolta di dati e informazioni, analisi e valutazione dei rischi, prescrizione e adozione di misure e regolare monitoraggio e riesame del processo e dei suoi risultati, sulla base di fonti e strategie internazionali, comunitarie e nazionali;
- (27) operatore economico autorizzato: un soggetto operante nella catena di fornitura degli scambi commerciali autorizzato dalle autorità doganali, che soddisfa i criteri specificati mediante la procedura del comitato, in particolare un adeguato livello di adempimento degli obblighi doganali, un soddisfacente sistema di gestione delle scritture commerciali e appropriate misure materiali di sicurezza. In tal modo, l'operatore autorizzato offre tutte le garanzie necessarie per un corretto e sicuro svolgimento delle operazioni e può quindi beneficiare di alcune semplificazioni, purché siano soddisfatte determinate condizioni. Lo status di operatore economico autorizzato è concesso per un certo periodo e periodicamente soggetto a riesame;"

3. All'articolo 13, è aggiunto il comma seguente:

"I controlli doganali si devono fondare sull'analisi dei rischi, al fine di identificare e quantificare i rischi e di definire le misure necessarie per effettuare una valutazione, sulla base di criteri elaborati a livello nazionale e, se possibile, a livello comunitario o internazionale. Viene definito secondo la procedura del comitato un quadro comune in materia di gestione del rischio, che fissa il quadro organizzativo e la procedura per stabilire criteri comuni e settori di controllo prioritari. Gli Stati membri e la Commissione istituiscono sistemi automatizzati di supporto coordinati e collegati tra loro per l'attuazione della gestione del rischio. Controlli doganali ai fini della corretta applicazione della legislazione comunitaria possono essere effettuati in un paese terzo, qualora un accordo internazionale lo preveda."

4. L'articolo 15 è sostituito dal seguente:

"Articolo 15

1. Tutte le informazioni di natura riservata o fornite in via riservata sono coperte dal segreto d'ufficio e non sono divulgate dalle autorità competenti senza l'espressa autorizzazione della persona o dell'autorità che le ha fornite; la trasmissione delle informazioni è, tuttavia, consentita se le autorità competenti sono tenute o autorizzate a divulgare tali informazioni in virtù delle norme vigenti, segnatamente in materia di protezione dei dati, o nell'ambito di procedimenti giudiziari.
2. Le autorità doganali, le autorità fiscali e le altre autorità competenti possono procedere allo scambio dei dati ricevuti nel contesto dell'importazione o esportazione di merci tra di loro, tra Stati membri e con la Commissione se ciò è necessario ai fini della procedura interessata, allo scopo di proteggere la sicurezza dei cittadini e delle imprese, o di individuare o impedire irregolarità. La comunicazione di dati riservati alle amministrazioni di paesi terzi è ammessa unicamente nel quadro di un accordo internazionale."

5. Nel titolo III, capitolo 1 (Introduzione delle merci nel territorio doganale della Comunità), sono inseriti gli articoli seguenti:

“Articolo 36 bis

1. Prima dell'introduzione delle merci nel territorio doganale della Comunità, deve essere presentata una dichiarazione sommaria all'ufficio doganale di entrata. La presentazione di una notifica e l'accesso ai dati della dichiarazione sommaria sul sistema elettronico dell'operatore possono sostituire la presentazione di una dichiarazione sommaria, nonostante l'obbligo giuridico del dichiarante di presentare una dichiarazione in dogana. Se un ufficio doganale diverso da quello di entrata riceve tale dichiarazione, la trasmette senza indugio e per via elettronica all'ufficio doganale di entrata.
2. Se è richiesta la presentazione di una dichiarazione in dogana dopo l'introduzione delle merci nel territorio doganale della Comunità, la dichiarazione doganale elettronica sostituisce la dichiarazione sommaria, purché sia presentata entro i termini prescritti per la dichiarazione sommaria. Se viene presentata una dichiarazione incompleta o semplificata, essa deve contenere i dati necessari.
3. Il termine normale per la presentazione di una dichiarazione sommaria è di 24 ore prima della presentazione in dogana delle merci, tranne quando la durata del trasporto è più breve o quando un accordo internazionale prevede termini diversi. Si usa la procedura del comitato per determinare
 - una serie di dati e un formato comuni per la dichiarazione sommaria, ove possibile sulla base di norme internazionali,
 - termini speciali per alcuni tipi di traffico e di operatori economici, e
 - le condizioni alle quali si può derogare a tale disposizione, in particolare per quanto riguarda gli operatori economici autorizzati.
4. Lo svincolo delle merci non può essere concesso prima della presentazione della dichiarazione sommaria o della dichiarazione in dogana.

Articolo 36 ter

1. La dichiarazione sommaria è presentata in forma elettronica conformemente alle specificazioni determinate secondo la procedura del comitato. Possono essere usate informazioni commerciali, portuali o relative al trasporto, purché contengano le indicazioni prescritte. L'autorità doganale può accettare dichiarazioni sommarie su carta in circostanze eccezionali e soltanto entro un periodo di due anni a decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento.
2. La dichiarazione sommaria è presentata
 - (a) dalla persona che introduce le merci nel territorio doganale della Comunità o dalla persona che provvede al trasporto delle merci ad introduzione avvenuta; o
 - (b) dalla persona per conto della quale agiscono le persone di cui alla lettera (a); o

(c) dal rappresentante, ai sensi dell'articolo 5, di una delle persone di cui alle lettere (a) e (b).”

6. Nel titolo III, l'intestazione del capitolo 3 è sostituita dalla seguente: “Scarico delle merci presentate in dogana”.

7. L'articolo 40 è sostituito dal seguente:

“Articolo 40

Le merci che entrano nel territorio doganale della Comunità devono essere presentate in dogana dalla persona che ha introdotto le merci in tale territorio o, se del caso, dalla persona che provvede al trasporto delle merci ad introduzione avvenuta, fatta eccezione per i mezzi di trasporto che si limitano ad attraversare le acque territoriali o lo spazio aereo del territorio doganale senza fare scalo all'interno di tale territorio. Gli operatori economici autorizzati possono essere esonerati dall'obbligo di presentare le merci in dogana, purché abbiano presentato una dichiarazione sommaria o una dichiarazione in dogana conformemente agli articoli 36 bis e 36 ter.”

8. Gli articoli da 43 a 45 sono soppressi.

9. L'articolo 170, paragrafo 2, è sostituito dal seguente:

“2 Devono essere presentate all'autorità doganale e formare oggetto delle formalità doganali previste le merci:

(a) che sono state vincolate ad un regime doganale e la cui entrata in una zona franca o in un deposito franco comporti l'appuramento di tale regime; tuttavia, la presentazione non è richiesta se il regime doganale in questione consente l'esonero dall'obbligo di presentare le merci;

(b) che sono state collocate in una zona franca o in un deposito franco sulla base di una decisione di rimborso o di sgravio dei dazi all'importazione;

(c) che beneficiano delle misure di cui all'articolo 166, lettera b);

(d) che entrano in una zona franca o in un deposito franco direttamente dall'esterno del territorio doganale della Comunità, salvo quando l'operatore sia stato autorizzato a non presentare le merci e abbia presentato una dichiarazione sommaria o una dichiarazione in dogana conformemente agli articoli 36 bis e 36 ter.”

10. L'articolo 176, paragrafo 2, è sostituito dal seguente:

“2. In caso di trasbordo di merci all'interno di una zona franca, i relativi documenti devono essere tenuti a disposizione dell'autorità doganale. Il magazzinaggio di breve durata, connesso a tale trasbordo di merci, è considerato parte di detto trasbordo.

Per le merci introdotte in una zona franca direttamente dall'esterno del territorio doganale della Comunità o estratte da una zona franca per uscire direttamente dal territorio doganale della Comunità deve essere presentata una

dichiarazione sommaria conformemente agli articoli 36 bis e 36 ter o 182 bis e 182 ter.”

11. L'articolo 181 è sostituito dal seguente:

“Articolo 181

L'autorità doganale accerta che siano rispettate le disposizioni in materia di esportazione o di riesportazione e le disposizioni del titolo V quando le merci vengano esportate o riesportate da una zona franca o da un deposito franco.”

12. All'articolo 182, paragrafo 3, prima frase, i termini "la riesportazione o" sono soppressi e la frase è sostituita dalla seguente: "Ad eccezione dei casi determinati secondo la procedura del comitato, la distruzione è preventivamente notificata all'autorità doganale."

13. Nel titolo V (Merci che escono dal territorio doganale della Comunità) sono inseriti i seguenti articoli:

“Articolo 182 bis

1. Prima che le merci escano dal territorio doganale della Comunità, deve essere presentata una dichiarazione sommaria all'ufficio doganale di esportazione 24 ore prima della presentazione delle merci a tale ufficio, salvo che un accordo internazionale preveda termini diversi. La presentazione di una notifica e l'accesso ai dati della dichiarazione sommaria sul sistema elettronico dell'operatore economico possono sostituire la presentazione di una dichiarazione sommaria, nonostante l'obbligo giuridico del dichiarante di presentare una dichiarazione in dogana.
2. Quando è richiesta una dichiarazione in dogana per l'esportazione o la riesportazione delle merci, la dichiarazione doganale elettronica sostituisce la dichiarazione sommaria, purché sia presentata entro i termini prescritti per la dichiarazione sommaria. Quando si usa una dichiarazione incompleta o semplificata, essa deve contenere i dati necessari.
3. Si usa la procedura del comitato per determinare
 - una serie di dati e un formato comuni per la dichiarazione sommaria, ove possibile sulla base di norme internazionali,
 - termini speciali per alcuni tipi di traffico e per gli operatori economici autorizzati, e
 - le condizioni alle quali deve essere presentata e le condizioni alle quali si può derogare a tale disposizione, in particolare per quanto riguarda gli operatori economici autorizzati.

Articolo 182 ter

1. La dichiarazione sommaria è presentata in forma elettronica conformemente alle specificazioni determinate secondo la procedura del comitato. L'autorità doganale può accettare dichiarazioni sommarie su carta in circostanze

eccezionali e soltanto entro un periodo di due anni a decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento. Possono essere usati dati commerciali, portuali o relativi al trasporto, compreso l'accesso al sistema elettronico dell'operatore, purché contengano le indicazioni prescritte.

2. Se non viene presentata una dichiarazione in dogana, viene presentata una dichiarazione sommaria
 - (a) dalla persona che porta le merci fuori dal territorio doganale della Comunità o dalla persona che provvede al trasporto delle merci; o
 - (b) dalla persona per conto della quale agiscono le persone di cui alla lettera (a); o
 - (c) dal rappresentante di una delle persone di cui alle lettere (a) e (b).”

Articolo 2

Il presente regolamento entra in vigore il settimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. La dichiarazione elettronica e i sistemi automatizzati di supporto per l'attuazione della gestione del rischio, ai sensi degli articoli 13, 36 bis, 36 ter, 182 bis e 182 ter, nonché le disposizioni di applicazione del presente regolamento, devono essere messi in atto due anni dopo l'entrata in vigore del presente regolamento.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il [...]

Per il Parlamento europeo
Il Presidente
[...]

Per il Consiglio
Il Presidente
[...]

| SCHEDA FINANZIARIA | | [...] | | |
|--|--|---|---|---|
| | | DATA: [...] | | |
| 1. | LINEA DI BILANCIO: B 5307 [...] | STANZIAMENTI: [...] | | |
| 2. | DEFINIZIONE DEL PROVVEDIMENTO: Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario (presentato dalla Commissione) | | | |
| 3. | BASE GIURIDICA: Articoli 26, 95, 133 e 135 del trattato | | | |
| 4. | OBIETTIVO DEL PROVVEDIMENTO: Tenere conto delle esigenze di sicurezza | | | |
| 5. | INCIDENZE FINANZIARIE | PERIODO DI 12 MESI (milioni di euro) | ESERCIZIO IN CORSO [n] (milioni di euro) | ESERCIZIO SUCCESSIVO [n+1] (milioni di euro) |
| 5.0 | SPESE - A CARICO DEL BILANCIO CE (RIMBORSI/INTERVENTI) - AUTORITÀ NAZIONALI - ALTRO | 0,3 | 1,47 | 2,04 |
| 5.1 | ENTRATE - RISORSE PROPRIE DELLE CE (PRELIEVI/DAZI DOGANALI) - SUL PIANO NAZIONALE | [...] | [...] | [...] |
| | | [n+2] | [n+3] | [n+4] |
| 5.0.1 | PREVISIONI DI SPESA | 2,34 | 1,99 | [...] |
| 5.1.1 | PREVISIONI DI ENTRATA | [...] | [...] | [...] |
| 5.2 | METODO DI CALCOLO: Preventivo di spesa del progetto di TI [...] | | | |
| 6.0 | FINANZIAMENTO POSSIBILE A MEZZO STANZIAMENTI ISCRITTI NEL CAPITOLO CORRISPONDENTE DEL BILANCIO IN CORSO DI ESECUZIONE | | | SI |
| 6.1 | FINANZIAMENTO POSSIBILE PER STORNO DI FONDI DA CAPITOLO A CAPITOLO DEL BILANCIO IN CORSO DI ESECUZIONE | | | NO |
| 6.2 | NECESSITÀ DI UN BILANCIO SUPPLEMENTARE | | | NO |
| 6.3 | STANZIAMENTI DA ISCRIVERE NEI BILANCI SUCCESSIVI | | | NO |
| OSSERVAZIONI: L'incidenza finanziaria è connessa alla creazione di un sistema automatizzato per la gestione di rischio | | | | |

SCHEDA DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

IMPATTO DELLA PROPOSTA SULLE IMPRESE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE (PMI)

DENOMINAZIONE DELLA PROPOSTA

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario (presentato dalla Commissione)

NUMERO DI RIFERIMENTO DEL DOCUMENTO

LA PROPOSTA

1. La Commissione ha competenza esclusiva per il corretto funzionamento dell'Unione doganale. In considerazione dell'attuale situazione politica, della minaccia terroristica e delle conseguenti esigenze di maggiore sicurezza nel commercio mondiale, nonché dell'opportunità di negoziare un accordo soddisfacente con gli Stati Uniti sul programma CSI (Container Security Initiative), è necessario introdurre nel codice doganale nuovi obblighi giuridici per gli operatori. Ciò avrà anche l'effetto di fornire una base credibile per i negoziati con gli Stati Uniti, nel contesto del CSI.

Benché la Commissione preveda un completo riesame del codice doganale a seguito della comunicazione sull'iniziativa della dogana elettronica, occorre adottare urgentemente vari tipi di misure per far fronte alle esigenze di sicurezza derivanti dall'attuale situazione politica mondiale (e dal rischio di attacchi terroristici). Questo tra l'altro consentirà alla Commissione di avere una base giuridica per elaborare un sistema di gestione del rischio a livello comunitario in modo da garantire un livello uniforme di controllo negli Stati membri.

L'adozione di tali misure, già necessaria oggi, è ancora più importante nell'ottica dell'allargamento, in quanto i controlli di sicurezza in grandi porti come Anversa e Rotterdam dipendono anche dalla qualità e dall'efficienza dei controlli doganali negli Stati membri in cui sono espletate le formalità per l'esportazione. Se non si prendono le misure necessarie, la sicurezza del commercio può essere compromessa con effetti negativi per gli operatori e per i cittadini all'interno e all'esterno della Comunità.

L'IMPATTO SULLE IMPRESE

2. Ambito di incidenza della proposta:

Saranno interessate le imprese che importano ed esportano merci da e verso paesi terzi;

- settori di attività interessati: importatori, esportatori, spedizionieri, agenti doganali;
- dimensioni delle imprese interessate (parte rappresentata dalle piccole e medie imprese): si stima che più del 30% delle PMI effettuino operazioni commerciali internazionali;

- eventuali particolari aree geografiche della Comunità in cui sono concentrate tali imprese: in ogni Stato membro.

3. Precisare gli obblighi imposti alle imprese per conformarsi alla proposta

Fornire informazioni alla dogana prima dell'importazione o esportazione di merci, entro un termine anteriore all'arrivo/partenza delle merci.

4. Definire la prevedibile incidenza economica della proposta

- sull'occupazione: nessuna
- sugli investimenti e sulla costituzione di nuove imprese: nessuna
- sulla competitività delle imprese:

Lo svincolo delle merci sarà più rapido per gli operatori autorizzati e si ridurrà il tempo necessario per l'espletamento delle formalità doganali. D'altra parte, l'obbligo di fornire dati più accurati prima dell'importazione/esportazione, potrebbe comportare per gli operatori un onere supplementare. È pertanto prevista una fase transitoria.

5. Indicare se la proposta contiene misure destinate a tener conto della situazione specifica delle piccole e medie imprese (esigenze più limitate o diverse , etc.)

Le facilitazioni dipenderanno dal livello di conformità; le PMI possono ricorrere a prestatori di servizi.

CONSULTAZIONI

6. Elencare le organizzazioni consultate in merito alla proposta ed esporre le principali osservazioni.

Tramite il gruppo di contatto per gli operatori istituito a fini di consultazione, sono state consultate le seguenti associazioni:

- FTA (Foreign Trade Association)
- UNICE
- EUROCOMMERCE
- EUROCHAMBERS
- EUROPEAN SMALL BUSINESS ALLIANCE
- CLECAT
- OCEAN (Organisation de la Communauté Européenne des Avitailleurs de Navires)
- Camera di commercio degli Stati Uniti
- Rappresentanti delle compagnie aeree.

Il principio non è stato sostanzialmente contestato, ma sono emerse preoccupazioni per quanto riguarda i termini ante arrivo/partenza e sono state chieste deroghe per alcuni tipi di trasporti e di operatori. La discussione è in corso e saranno previste delle eccezioni nel quadro delle disposizioni di applicazione del codice doganale.