

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

505^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 18 E 19 FEBBRAIO 2015

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo relativa alla strategia e al piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali: affrontare i rischi, rafforzare la sicurezza della catena di approvvigionamento e agevolare gli scambi»

COM(2014) 527 final

(2015/C 251/05)

Relatore: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Correlatore: Jan SIMONS

La Commissione europea, in data 1^o ottobre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo relativa alla strategia e al piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali: affrontare i rischi, rafforzare la sicurezza della catena di approvvigionamento e agevolare gli scambi»

COM(2014) 527 final.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 febbraio 2015.

Alla sua 505^a sessione plenaria dei giorni 18 e 19 febbraio 2015 (seduta del 18 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 141 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE accoglie con favore la comunicazione della Commissione relativa alla strategia e al piano d'azione per la gestione dei rischi doganali. Ai fini di una corretta attuazione della strategia, le autorità doganali dovrebbero cooperare non solo tra di loro ma anche con altre autorità di governo (ad esempio i servizi sanitari e di consumo e i servizi di sicurezza mediante la cooperazione nel campo della giustizia).

Per il CESE è importante garantire l'effettiva applicazione delle norme doganali dell'UE e il corretto funzionamento dei meccanismi di cooperazione previsti dal diritto dell'Unione.

1.2. Per una gestione integrata dei rischi da parte delle autorità doganali, è necessario altresì armonizzare altre politiche, rendendone compatibile l'attuazione. Gli Stati membri dispongono già di dati ufficiali su tali materie, per cui occorre procedere alla condivisione e allo scambio di informazioni su di essi, specie attraverso l'interoperabilità dei dati ufficiali relativi ai rischi gravi.

1.3. Per adottare la sua propria legislazione e per finalizzare la sua situazione, l'UE dovrebbe basarsi sulle norme contenute nella Raccolta relativa alla gestione dei rischi e su altre norme dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) affinché le disposizioni dell'UE in ambito doganale siano in linea con la maggior parte di quelle che attualmente disciplinano questa materia.

1.4. Conformemente all'obiettivo 3 del piano d'azione è opportuno determinare chiaramente chi esegue i controlli, quando e dove, il che risulterebbe in linea con la mappa dei rischi e con la loro classificazione, mappa di cui il CESE auspica l'adozione da parte della Commissione come misura attuativa. A tal fine, il CESE ritiene che questa azione dovrebbe essere, per la sua importanza, la misura prioritaria da mettere in pratica.

1.5. Dato che è fondamentale garantire l'applicazione uniforme delle norme doganali dell'UE, anche l'obiettivo 5 del piano d'azione è di grande importanza, poiché concerne l'intera strategia di promozione della cooperazione tra tutti i tipi di osservanza delle norme e di controllo da parte delle autorità nazionali e lo scambio di informazioni tra le amministrazioni nazionali e dell'UE.

1.6. Il CESE desidera sottolineare che al momento di definire la strategia occorre prendere in considerazione le diverse caratteristiche delle pratiche doganali attuate nei vari Stati membri, quali le dimensioni dei rispettivi flussi commerciali, i volumi e le procedure; questi elementi devono tuttavia essere compatibili con i principi e la legislazione dell'Unione e tenerne conto.

1.7. Il CESE condivide l'importanza attribuita nella comunicazione alla cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri, ma desidera anche sottolineare l'importanza e il ruolo che possono avere gli altri soggetti sociali coinvolti nella strategia.

1.8. Come suggerisce la Commissione nella sua comunicazione senza però affrontare direttamente l'argomento, il CESE chiede di dare una maggiore visibilità ai progetti pilota sul campo, il che favorirebbe un maggiore ruolo dei soggetti coinvolti e quindi un maggiore investimento privato per sostenere la strategia di comunicazione mediante la promozione dell'innovazione.

2. Introduzione

2.1. La gestione dei rischi è un principio fondamentale dei moderni metodi di controllo alle dogane. Le amministrazioni doganali mettono in pratica meccanismi di analisi e di riesame, al fine di assicurare l'efficacia delle procedure di controllo in tutto il territorio doganale. Le procedure devono essere costantemente riesaminate e, se necessario, adattate per rispondere alle nuove esigenze.

2.2. In base alla gestione dei rischi, le amministrazioni doganali mirano a raggiungere un giusto equilibrio tra la lotta alla frode e la necessità di colpire il meno possibile la circolazione legale delle merci e delle persone e di mantenere i costi al livello più basso possibile.

2.3. Stante l'impossibilità materiale di monitorare a volte una parte significativa delle merci, il programma SAFE costituisce la base del sistema dei cosiddetti «operatori economici autorizzati» (*Authorised Economic Operators, AEO*), che consente di accreditare, attraverso un controllo ex ante, le imprese come partner affidabili in materia doganale. A tal fine, le autorità devono comprendere perfettamente l'attività dell'operatore, avere un quadro chiaro dei suoi processi professionali, del contesto imprenditoriale in cui opera e avere accesso permanente ai suoi registri contabili. Nell'Unione, il Regolamento (CE) n. 648/2005⁽¹⁾ prevede, all'articolo 5 bis, lo status di «operatore economico autorizzato» e i criteri per la sua concessione. Gli operatori economici sono del parere che conseguire questo status sia indispensabile per svolgere correttamente la propria attività sul mercato.

2.4. Nell'Unione europea, la «Unione doganale» è prevista dal TFUE in quanto competenza esclusiva, alla pari delle procedure e dei dazi d'esportazione e importazione. Tale politica rappresenta un diritto sovranazionale, a livello di diritto primario, sotto il titolo «Libera circolazione delle merci», di cui agli artt. da 28 a 37. Oggi però le dogane sono sempre più chiamate a svolgere anche altri compiti. Di fatto esistono tre pilastri: la fiscalità, la sicurezza e la vigilanza sulle norme non tariffarie. Per tale motivo, una parte è disciplinata dall'articolo 87 del TFUE in materia di cooperazione di polizia, che non rientra tra le competenze esclusive dell'UE.

2.5. In una comunicazione del gennaio 2013⁽²⁾, la Commissione ha presentato un approccio comune per la gestione integrata del rischio che, nei punti d'ingresso e di uscita dell'Unione doganale, consenta di raggiungere i seguenti obiettivi:

- una migliore allocazione delle risorse umane e finanziarie, concentrandole, ove necessario,
- un'applicazione totale e uniforme delle normative doganali unionali,
- un sistema integrato di cooperazione autorità-operatori-vettori,
- lo snellimento delle pratiche e la riduzione dei tempi e dei costi delle transazioni.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 648/2005, del 13 aprile 2005, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 117 del 4.5.2005, pag. 13) e altre normative, quali il Regolamento (CE) n. 2454/1993.

⁽²⁾ COM(2012) 793 definitivo.

2.6. Il CESE ha espresso ⁽³⁾ parere favorevole su questa comunicazione del 2013, giudicando essenziale un approccio comune alla gestione dei rischi doganali e alla sicurezza della catena di approvvigionamento per garantire un'applicazione uniforme e non discriminatoria della legislazione dell'UE da parte di tutte le autorità interessate in tutta l'Unione doganale.

2.7. Nella sua riunione del 18 giugno 2013, il Consiglio ha adottato conclusioni concernenti il rafforzamento della sicurezza della catena di approvvigionamento e la gestione dei rischi doganali, invitando la Commissione a presentare una strategia coerente. L'UE condivide gli obiettivi strategici comuni di proteggere la sicurezza e l'integrità della catena di approvvigionamento, di garantire la sicurezza dei cittadini e gli interessi finanziari dell'UE e dei suoi Stati membri e infine di facilitare e accelerare il commercio legale per promuovere la competitività.

2.8. L'attuale rifusione del Codice doganale, adottata con il Regolamento n. 952/2013 ⁽⁴⁾, non solo prevede la gestione dei rischi come funzione specifica delle dogane, ma comprende alla base del sistema, vale a dire il regolamento della tariffa doganale comune, anche un ruolo di «sorveglianza». L'inclusione della gestione del rischio nel Codice doganale rafforza la cooperazione e lo scambio di informazioni tra autorità nazionali, dogane e autorità non doganali, e la Commissione e a volte conferisce a quest'ultima competenze di esecuzione a tal fine.

3. La comunicazione della Commissione

3.1. La Commissione ha presentato una nuova strategia volta a migliorare la gestione dei rischi nell'ambito doganale dell'UE, nonché un piano d'azione dettagliato, che gestirà in modo più efficace il volume crescente di scambi commerciali in una catena di approvvigionamento internazionale sempre più complessa.

3.1.1. Il piano d'azione delinea una serie di azioni per ciascuno degli obiettivi fissati. Si tratta di misure volte a porre rimedio alle lacune riscontrate in materia, al fine di aumentare progressivamente le capacità doganali dell'Unione europea e consolidare una cooperazione più sistematica con altri organismi, operatori economici e partner commerciali internazionali; tali misure comprendono, in alcuni casi, il sostegno e lo sviluppo di norme e standard internazionali.

3.1.2. La Commissione cerca la complementarità e la coerenza con altre iniziative dell'Unione, sia in materia doganale sia in altri settori, ad esempio le iniziative in materia di sicurezza dei trasporti, o di tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

3.2. Le dogane usano la gestione dei rischi per svolgere controlli efficaci ed efficienti, evitare indebite perturbazioni del commercio legale e garantire la corretta utilizzazione delle risorse, organizzando queste ultime e dando priorità ai settori che presentano rischi maggiori e più gravi.

3.3. La strategia fa riferimento alla gestione dei rischi e al controllo delle merci in entrata, in uscita o in transito attraverso l'Unione, tenendo conto nel contempo delle loro specificità, del livello di rischio e dei costi. Ciò richiede la capacità di individuare, valutare e analizzare l'intera gamma di minacce e rischi connessi con i prodotti e i loro movimenti.

3.3.1. I principi che regolano la gestione, da parte dell'Unione, dei rischi doganali della catena di approvvigionamento sono, secondo la comunicazione, i seguenti:

- valutazione in anticipo, controllando se necessario,
- cooperazione tra i diversi organismi,
- impostazione coordinata e a vari livelli, e
- utilizzazione efficiente delle risorse.

3.3.2. Per migliorare l'efficacia e l'efficienza del quadro di gestione dei rischi a livello dell'Unione, la Commissione e gli Stati membri devono collaborare per promuovere una gestione dei rischi doganali a molteplici livelli dell'UE, ai fini dell'adozione delle seguenti necessarie misure:

- migliorare la qualità dei dati e le relative modalità di classificazione,

⁽³⁾ GU C 327 del 12.11.2013, pag. 15.

⁽⁴⁾ Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU L 269 del 10.10.2013, pag. 1).

- assicurare la disponibilità dei dati sulla catena di approvvigionamento e condividere le informazioni relative ai rischi tra le autorità doganali,
- attuare, se necessario, misure di controllo e di attenuazione dei rischi,
- rafforzare le capacità,
- promuovere la cooperazione tra i vari organismi e la condivisione delle informazioni tra autorità doganali e altre autorità a livello degli Stati membri e dell'Unione,
- intensificare la cooperazione con gli operatori, e
- sfruttare il potenziale della cooperazione doganale internazionale.

3.3.3. La comunicazione indica i mezzi con cui conseguire gli obiettivi della strategia, caso per caso, affinché la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri possa condurre all'adozione delle misure necessarie.

4. Osservazioni generali

4.1. Il CESE esprime parere favorevole sulla comunicazione della Commissione, giudicando essenziale un approccio maggiormente comune alla gestione dei rischi doganali e alla sicurezza della catena di approvvigionamento per garantire la certezza giuridica e un'applicazione uniforme della legislazione doganale dell'UE in modo da agevolare la libera circolazione delle merci.

4.1.1. Si propone di rafforzare ed applicare taluni strumenti doganali, pienamente operativi, tra le autorità nazionali e la Commissione con gli operatori economici, introducendo una funzione, la gestione del rischio, che si aggiunge a quelle già esistenti relative all'applicazione dei dazi, alle misure commerciali e agli obiettivi statistici.

4.2. Il piano d'azione della Commissione prevede obiettivi e mezzi per conseguirli, che consentiranno di potenziare le capacità doganali dell'Unione e faranno in modo che le autorità del settore cooperino in modo più sistematico con altri organismi, siano operatori economici o anche partner commerciali internazionali.

4.2.1. La strategia di complementarità con altre autorità competenti coinvolte nella catena di approvvigionamento dovrebbe essere esplicitamente menzionata. Un'adeguata elaborazione della strategia richiede una cooperazione più intensa e più efficace tra le autorità doganali a livello internazionale, nonché tra le autorità doganali e altre autorità pubbliche, ad esempio nel settore della sanità e del consumo.

4.2.2. I cosiddetti «dati ufficiali», già esistenti a livello nazionale riguardo ai vari controlli alle frontiere, sono gestiti con sistemi informatici (controlli di sanità esterni nel campo della salute umana, animale e vegetale, prodotti farmaceutici e cosmetici ecc.). Tuttavia, considerato che questi dati attualmente non sono centralizzati né condivisi, verrà migliorato il funzionamento del sistema e agevolato il compito delle autorità doganali, in quanto sarà possibile registrare i dati relativi al rischio identificato nelle merci in tutta la catena di approvvigionamento.

4.2.3. In considerazione della dimensione transnazionale dei rischi e dunque delle relative soluzioni, è sempre più evidente che bisogna mettere in comune i «dati ufficiali» che già vengono elaborati a livello nazionale. Il CESE pertanto propone che i criteri fissati dall'Unione si basino sugli standard internazionali comuni e li completino perché abbiano effetto nell'UE. Insiste dunque sulla necessità di procedere all'interoperabilità dei dati al fine di attuare e portare a termine in modo efficace le azioni previste dalla strategia, considerando che è proprio la dimensione transnazionale a rafforzare la necessità di mettere in comune i «dati ufficiali» già esistenti a livello nazionale.

4.2.4. In linea di principio, per potenziare la cooperazione amministrativa nell'utilizzo di un sistema di individuazione dei rischi, il CESE è favorevole a basare il sistema in uso tra l'altro sui seguenti elementi:

- le misure, i criteri e le norme sui rischi e relativi emendamenti per individuare con esattezza i prodotti che presentano rischi dovrebbero essere contemplati dal sistema comune doganale di gestione dei rischi (CRMS) istituito dal regolamento (UE) n. 952/2013, tenendo conto dei sistemi di allerta precoce e della normativa in materia di protezione dei dati,

- sono incoraggiati i collegamenti con tutti gli altri sistemi pertinenti, come quelli previsti dal regolamento n. 515/97 del Consiglio ⁽⁵⁾,
- occorre seguire i principi fondamentali del sistema di informazione del mercato interno (IMI), sapendo che il sistema contiene strumenti già valutati, e adattarli al settore delle dogane,
- servono misure, criteri e norme per definire i livelli di rischio legato a prodotti, materiali, itinerari, origine o altri fattori che identifichino il rischio stesso, utilizzando la TARIC per evidenziare, nei limiti del possibile, i rischi più gravi.

Il CESE inoltre ribadisce la necessità che le amministrazioni procedano allo scambio d'informazioni.

4.2.5. Per quanto riguarda la complementarità della cooperazione prevista dalla strategia, bisognerà anche tener conto delle pertinenti azioni politiche in materia di sicurezza dei prodotti, sicurezza degli animali, sicurezza degli alimenti e dei mangimi e protezione ambientale, così come delle iniziative nel settore dei diritti di proprietà intellettuale (DPI). Il CESE giudica molto importante lo scambio di informazioni relative a gravi problemi per la salute pubblica e l'ambiente, nonché per la sicurezza e la protezione dei cittadini.

4.3. Per quanto concerne la Raccolta relativa alla gestione dei rischi doganali e altre norme dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD), i criteri da stabilire a livello dell'Unione dovrebbero poggiare su detti standard comuni e completarli perché abbiano effetto nell'UE.

4.4. È positivo che i programmi concernenti l'operatore economico autorizzato (OEA) associno questa figura alla gestione dei rischi, dato l'approfondito processo di valutazione cui l'operatore stesso e il suo ambiente si sottopongono durante la procedura di rilascio del certificato, il che risponde alla necessaria semplificazione delle procedure doganali che tale certificato comporta.

4.5. Nell'attuare le misure di controllo e di attenuazione dei rischi eventualmente necessarie, dovrebbe essere presa in considerazione la metodologia proposta nella Raccolta elaborata dall'Organizzazione mondiale delle dogane.

4.6. Per quanto concerne la mappa di classificazione dei rischi, che la Commissione dovrebbe adottare ai sensi degli articoli 50, paragrafo 1, e 284 del Codice sulla base di un opportuno processo trasparente di consultazione preliminare degli esperti nazionali e dopo aver sentito il parere degli operatori economici, il terzo obiettivo del piano d'azione dovrebbe essere ulteriormente specificato in modo da chiarire esattamente chi debba effettuare la valutazione in anticipo, eventualmente necessaria, in quale preciso momento vada effettuata e quale ne sia l'oggetto. In realtà, dovrebbe essere la prima azione da completare; in questo modo vi sarebbe maggiore chiarezza nell'attuazione degli altri piani d'azione e nella valutazione dei rischi e si avrebbe, al tempo stesso, una maggiore certezza giuridica.

4.7. Anche il quinto obiettivo del piano d'azione è molto importante dato che l'asse fondamentale della strategia è quello di promuovere la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali e dell'Unione, un aspetto che è sempre stato giudicato rilevante dal CESE. Per esigenze di brevità, il CESE ricorda le sue raccomandazioni in materia, formulate ai punti 1.9 e 1.10 e al punto 4 «La gestione dei rischi della catena di approvvigionamento» del suo parere del 2013 su una cooperazione più strutturata e sistematica tra le dogane e le altre autorità operanti nel mercato interno nonché sull'applicazione coerente e coordinata delle misure del piano d'azione.

4.8. Il CESE ribadisce che la strategia all'esame relativa alla gestione dei rischi non deve impedire agli Stati membri di applicare la legislazione doganale, affinché possano continuare a tener conto del volume dei flussi commerciali pertinenti salvaguardando al tempo stesso la coerenza del diritto dell'UE.

4.9. In tale contesto, il CESE ritiene possibile mantenere un elevato livello di protezione e contemporaneamente far sì che gli Stati membri intensifichino le misure volte a facilitare il commercio riducendo gli oneri amministrativi grazie alla promozione delle pratiche non cartacee, nonché semplificando le procedure e ricorrendo alla figura dell'operatore autorizzato.

4.10. È importante promuovere un'intensa cooperazione con altri ministeri e organi esecutivi nazionali competenti in questo settore, tra l'altro per ridurre al minimo gli oneri (compresi quelli amministrativi) che gravano sugli operatori commerciali. A questo riguardo il CESE raccomanda di prendere in considerazione i principi di base dell'IMI. Qualora si optasse per l'armonizzazione, per la cooperazione doganale o per una combinazione di entrambi gli approcci, le proposte dovrebbero basarsi sulle «migliori pratiche» e non su un livello medio europeo.

⁽⁵⁾ GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1.

4.11. Il Comitato chiede che nel formulare e attuare la strategia si tenga conto delle future modifiche al Regolamento (CE) n. 515/97 relativo alla mutua assistenza in materia doganale [doc. COM(2013) 796], data la forte affinità tra i casi disciplinati da entrambi i documenti.

4.12. Il CESE insiste sulla necessità di dare maggiore visibilità ai progetti pilota promuovendone la messa in pratica al fine di incoraggiare i soggetti interessati a svolgere un ruolo più importante. Questo potrebbe agevolare investimenti privati i quali, dal canto loro, permetterebbero di fare passi avanti nella strategia illustrata nella comunicazione, favorendo l'innovazione.

5. Osservazioni specifiche

5.1. Tra le attività che la Commissione definisce di sostegno e sviluppo di norme e standard internazionali, alle quali si fa riferimento al paragrafo 3.1.1, si dovrebbe prevedere la promozione di uno standard per un sigillo doganale che consenta di effettuare controlli mediante sistemi automatizzati, al fine di integrarlo nel quadro normativo dell'Organizzazione mondiale delle dogane per garantire e facilitare il commercio mondiale (SAFE).

5.2. La strategia non fa riferimento al rischio di frode nelle informazioni o al fatto che si possa «approfittare» della buona reputazione (il cosiddetto *identity tag*). La gestione dei rischi deve consentire alle autorità doganali di individuare eventuali frodi nell'ambito delle informazioni e il cattivo uso della buona reputazione, al fine di impedire l'importazione di prodotti falsi e pericolosi.

5.2.1. Anche se la Commissione già vi fa cenno all'obiettivo 6, il Comitato chiede di dare in modo più chiaro il via all'elaborazione di progetti pilota destinati ad introdurre innovazioni nei sistemi di controllo — ovviamente con un certo numero di condizioni — e, in caso venissero conseguiti risultati positivi, di autorizzarne anche l'ulteriore applicazione.

5.3. Secondo la Commissione europea, la nuova strategia aiuterà a gestire più efficacemente il volume crescente di scambi commerciali in un catena di approvvigionamento internazionale sempre più complessa (punto 3.1), il che dovrebbe presupporre una gestione più efficiente, favorendo così il miglioramento della stessa catena di approvvigionamento.

5.4. Il CESE si rammarica che nella strategia all'esame si preveda solo la cooperazione tra Stati membri e Commissione, trascurando le raccomandazioni formulate in alcuni precedenti pareri circa la necessità di considerare anche la cooperazione con gli operatori economici.

Bruxelles, 18 febbraio 2015.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE
