

Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alle statistiche del transito e alle statistiche dei depositi concernenti gli scambi di beni tra Stati membri

(92/C 223/02)

Il Consiglio, in data 4 maggio 1992, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Giacomelli, in data 12 maggio 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 26 maggio 1992, nel corso della 297ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La prevista realizzazione del mercato interno il 1º gennaio 1993 comporterà l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne della Comunità e, di conseguenza, l'abolizione del sistema di raccolta alle frontiere dei documenti di accompagnamento delle merci.

1.1.1. Per assicurare comunque la compilazione di una statistica degli scambi intracomunitari gli Stati membri hanno messo a punto un nuovo sistema di rilevazione chiamato Intrastat, il quale entrerà in vigore il 1º gennaio 1993.

1.2. Il Comitato può approvare la proposta di regolamento in esame nella misura in cui essa discende dall'articolo 31 del regolamento di base (CEE) n. 3330/91 del Consiglio relativo alle statistiche sugli scambi di beni tra Stati membri senza per questo rinunciare all'atteggiamento critico che a suo tempo aveva ispirato il parere CES 552/89 — SYN 181 del 26 aprile 1989⁽¹⁾ sulla proposta relativa al regolamento ora citato. Tale atteggiamento critico era motivato, oltre che dall'incertezza, ora rientrata, dell'ipotesi fiscale, da dubbi quanto all'applicabilità, all'affidabilità e alla completezza del nuovo sistema statistico proposto. A norma dell'articolo 31 summenzionato spetta al Consiglio adottare, su proposta della Commissione, le disposizioni necessarie alla realizzazione delle statistiche diverse da quelle riguardanti il commercio fra gli Stati membri.

1.3. A norma dell'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 3330/91 di cui sopra la proposta ora in esame contempla le merci oggetto della statistica del transito: quelle che, siano esse di origine comunitaria o non comunitaria, sono trasportate, con o senza rottura di carico, attraverso uno Stato membro senza esservi immagazzinate per motivi non inerenti al trasporto. Sono inoltre contemplate le merci oggetto della statistica dei depositi, come pure quelle che, in provenienza da un paese terzo, entrano nei depositi doganali o nelle zone franche o che escono da tali depositi o zone conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1736/75.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. La situazione attuale

Attualmente il sistema di rilevazione statistica riguardante il commercio intracomunitario si basa sulle formalità, sui documenti e sui controlli cui sono sottoposti gli scambi di beni fra Stati membri. Le formalità, i documenti e i controlli sono essenzialmente motivati da un'esigenza fiscale connessa alle dichiarazioni relative all'IVA che grava sugli scambi intracomunitari. Ciò è dovuto al fatto che, essendo provvisoriamente mantenuto il principio dell'imposizione nel paese di destinazione, i beni sono esentati nel paese in cui vengono spediti per essere poi gravati d'imposta nel paese di arrivo. Dal 1º gennaio 1988 le formalità sono state notevolmente semplificate grazie all'impiego del documento amministrativo unico (DAU) nel quale sono inseriti fogli contenenti i dati necessari alle statistiche del commercio fra gli Stati membri. È pure prevista la rilevazione statistica per i beni comunitari in transito, con o senza rottura di carico, mentre i beni, siano essi comunitari o non comunitari, che entrano in un deposito formano oggetto di rilevazione statistica conformemente al regime dei depositi doganali definito nel regolamento (CEE) n. 2503/88 del Consiglio del 25 luglio 1988.

2.2. La situazione dopo il 1992

L'abolizione delle formalità alle frontiere a partire dal 1º gennaio 1993 e lo spostamento dei controlli al livello della contabilità delle imprese comporterà la soppressione degli attuali supporti delle statistiche intracomunitarie, cioè la documentazione predisposta principalmente per scopi fiscali e in via accessoria a fini statistici. Verrebbero dunque meno sia le indicazioni circa il transito comunitario sia le statistiche dei depositi che si riferiscono agli scambi fra Stati membri.

2.3. Argomenti a favore del mantenimento delle statistiche sul transito

2.3.1. Mentre taluni Stati membri non dimostrano alcun particolare interesse per il mantenimento delle

⁽¹⁾ GU n. C 159 del 26. 6. 1989, pag. 16.

statistiche sul transito e sui depositi dopo il 1992, altri Stati membri continuano invece ad attribuire loro grande importanza: in effetti, a motivo della loro posizione geografica, essi sono attraversati da grandi quantità di traffico di passaggio e dispongono d'infrastrutture adeguate per l'accoglienza, il trasbordo e il collegamento con i paesi di provenienza e di destinazione.

2.3.2. Questo vale in particolare per i paesi del Benelux e per la Repubblica federale di Germania. In effetti, i grandi porti marittimi dei primi registrano una quota di transiti da e per l'estero all'incirca pari alla metà del totale dei trasporti marittimi. La distribuzione di tali beni avviene poi nell'intero interland dell'Europa occidentale. Per quanto riguarda più specificamente il Lussemburgo, le autorità nutrono interesse per le statistiche relative al transito data l'esistenza di progetti per il potenziamento dell'aeroporto allo scopo di trasformarlo in un importante crocevia per i trasporti aerei di merci. D'altro canto, i porti tedeschi del mare del Nord registrano anch'essi consistenti volumi di transito che sono diretti non tanto verso l'Europa occidentale quanto piuttosto verso l'interno dei paesi dell'Est europeo e, per quanto riguarda il transito esclusivamente via mare, verso la Scandinavia.

2.3.3. Per parte sua, la Francia, pur non essendosi pronunciata formalmente a favore del mantenimento di statistiche in proposito, ha manifestato comunque interesse per l'elaborazione della proposta di regolamento in esame.

2.3.4. È in ogni caso certo che la compilazione di statistiche riguardanti il transito e i depositi fornirà agli Stati membri interessati preziose indicazioni circa il volume dei trasporti internazionali da e per altri Stati membri. Esse consentiranno di valutare l'impiego delle infrastrutture, di prevedere gli investimenti in questo campo e di farsi un'idea precisa delle attività delle imprese di trasporto e di trasbordo interessate dai flussi di transito.

2.3.5. Il transito attraverso uno Stato membro può interessare anche altri paesi partner perché l'accesso alle statistiche in materia consente loro di accertare il volume del proprio import ed export che attraversa rispettivamente i porti marittimi e/o gli aeroporti situati in quest'altro Stato membro.

2.3.6. Infine, le statistiche relative al transito e ai depositi permettono di giudicare la competitività dei porti marittimi e degli aeroporti.

2.3.7. Essenzialmente, la misurazione statistica dei volumi di transito richiede metodi specifici. In effetti, i fattori che li determinano sono diversi da quelli che influiscono sulle importazioni e sulle esportazioni: le decisioni economiche che pesano sul volume del transito vengono prese soprattutto all'estero, per cui il transito evolve in maniera autonoma, talvolta senza alcun rapporto con l'import e l'export.

2.3.8. Ciò significa che le statistiche sui transiti potranno rispondere agli obiettivi ricercati solo se rile-

veranno un numero di caratteristiche sufficienti, ad esempio la natura e il peso delle merci, il secondo modo di trasporto (visto che il transito comporta sempre due modi, ossia quello utilizzato all'entrata, o arrivo, e quello utilizzato all'uscita dallo Stato membro interessato), il condizionamento delle merci in transito, l'eventuale impiego di container (vedere riquadro sul DAU), il paese di provenienza e di destinazione, il luogo di carico/scarico e di trasbordo e la cittadinanza dei trasportatori su strada.

2.4. Il supporto statistico dopo il 1992

2.4.1. Il prevedibile aumento delle transazioni commerciali dopo il 1992 comporterà inevitabilmente un'intensificazione dei trasporti. Ne deriverà inoltre una lievitazione del volume del transito attraverso gli Stati membri che per la loro posizione geografica si prestano particolarmente al transito. Ne consegue che il migliore strumento per le statistiche sul transito con trasbordo sarebbe stato quello che si basa sulle formalità doganali (le quali offrono le indicazioni più complete e più affidabili) e che avrebbe potuto fornire una descrizione statistica della catena dei trasporti.

2.4.2. Con l'eliminazione delle formalità e, di conseguenza, dei documenti doganali negli scambi intracomunitari verrà a mancare, almeno in parte, una fonte preziosa di dati statistici non solo per il transito, ma anche per il commercio fra gli Stati membri. Su quest'ultimo punto timori erano stati espressi anche nel parere CES 552/89 — SYN 181 del 26 aprile 1989 in merito alla proposta di regolamento relativo alle statistiche sugli scambi di beni tra Stati membri. Il regolamento (CEE) n. 3330/91 che ha fatto seguito a tale proposta, e che non è servito a rassicurare del tutto il Comitato, si è limitato a precisare un metodo d'osservazione per le statistiche relative agli scambi intracomunitari. Con l'articolo 31 ha previsto che sarà un altro regolamento del Consiglio a definire le modalità di rilevazione delle statistiche relative al transito e ai depositi.

2.4.3. Una volta riconosciuta la necessità di mantenere le statistiche sul transito come aspetto importante degli scambi intracomunitari, soprattutto per taluni Stati membri, si sono cercate soluzioni per rimediare alla perdita della fonte d'informazioni costituita dai documenti doganali, che verranno soppressi all'interno della Comunità a partire dal 1° gennaio 1993.

2.4.4. Dato che per i trasporti marittimi e aerei fra gli Stati membri non ci saranno più documenti doganali comunitari, ai fini della rilevazione statistica sul transito con trasbordo si è ritenuto che le statistiche potranno basarsi fra l'altro sui documenti di trasporto e, nel caso dei trasporti marittimi, sui manifesti. Questi ultimi consistono infatti di un elenco di tutte le merci trasportate contemporaneamente dalla medesima nave. Essi riportano alcune informazioni: numero, marche e

numeri di codice delle merci, nominativi dei responsabili del trasbordo e dei destinatari. Per ogni porto c'è poi un manifesto distinto di tutte le merci che dovranno esservi scaricate. I manifesti sono compilati nel porto di carico in varie copie, una delle quali viene consegnata alla dogana. Si è constatato che, per poter servire alla compilazione delle statistiche sul transito nel quadro degli scambi intracomunitari, tali manifesti dovrebbero appunto contenere alcune informazioni: gli Stati membri d'origine e di destinazione, la natura e il peso delle merci, il modo di trasporto impiegato al termine del trasporto marittimo (il cosiddetto secondo modo di trasporto) e la distinzione fra le merci T1 (comunitarie) e T2 (non comunitarie). I manifesti dovrebbero essere messi a disposizione dello Stato membro di transito.

2.4.4.1. Anche se il manifesto può sembrare lo strumento più idoneo per soddisfare le esigenze statistiche, la proposta in esame lascia comunque agli Stati membri interessati la facoltà di utilizzare supporti diversi, ad esempio le fatture commerciali, sempre che il loro contenuto risponda alle esigenze statistiche.

2.4.4.2. Una stretta collaborazione con le dogane appare comunque opportuna, almeno durante un periodo transitorio più o meno lungo.

2.4.4.3. Com'è noto, nei porti marittimi tedeschi le statistiche sono compilate grazie alla collaborazione delle dogane. Ne consegue che, se gli Stati membri mantengono la facoltà di designare un'amministrazione in grado di fornire i dati statistici relativi al transito, è molto probabile che tale amministrazione sia quella doganale.

2.4.5. Per quanto i documenti doganali possano essere una fonte affidabile per le statistiche relative al transito, altre soluzioni vengono contemplate per ridurre i tempi dell'ulteriore collaborazione richiesta alle dogane. Si è pensato di collegare i servizi interessati dai movimenti nei porti a un sistema elettronico di dati istituito dalle autorità portuali in modo da raccordarli le rilevazioni statistiche sui trasferimenti marittimi e sul transito.

2.4.6. Si è infine pensato di ottenere statistiche sui transiti rivolgendosi alle imprese di trasporto interessate. Qui la difficoltà è che tali imprese sono al corrente solo dei trasporti che esse stesse effettuano nell'ambito del proprio settore. Ora, le statistiche relative ai transiti dovrebbero offrire un quadro completo dei trasporti, mentre gli armatori, i trasportatori su strada, le imprese di navigazione interna e le società ferroviarie non conoscono le caratteristiche dei trasporti effettuati dagli altri modi di trasporto.

2.4.7. La proposta di regolamento in esame, la cui motivazione constata che nell'attuale situazione la Comunità non ha bisogno di tali statistiche malgrado vari Stati membri elaborino già, o prevedano di elaborare, le statistiche relative al transito e ai depositi, instaura

il nuovo sistema di rilevazione sulla falsariga del regolamento (CEE) n. 3330/91, basandolo su un rapporto diretto con quanti sono tenuti a fornire le informazioni, e stabilisce la metodologia da seguire. Per evitare un aumento del volume di lavoro che incombe ai fornitori delle informazioni, e anche eccessive disparità fra gli Stati membri, tale metodologia prevede alcuni limiti. Essa definisce altresì i supporti e le nomenclature da utilizzare, come pure i dati da dichiarare.

2.4.7.1. Agli Stati membri viene lasciato tuttavia un certo margine di manovra tenuto conto delle loro caratteristiche specifiche, senza che per questo sia rimesso in questione l'obiettivo della semplificazione delle formalità.

2.4.7.2. Vengono pertanto stabilite soglie minime che dovranno essere osservate dagli Stati membri. Al di sotto di tali soglie minime i fornitori delle informazioni non avranno più alcun obbligo di dichiarazione ai fini statistici.

3. Osservazioni particolari

3.1. Articolo 3

Definisce le merci oggetto di rilevazione al fine della compilazione delle statistiche sul transito.

3.2. Articolo 4

Definisce le merci che formano oggetto delle statistiche sui depositi in un determinato Stato membro.

3.3. Articolo 5

Il paragrafo 1 consente di autorizzare i fornitori delle informazioni statistiche a utilizzare come supporto di queste ultime i documenti amministrativi o commerciali già richiesti per altri scopi. Ai fini dell'uniformazione gli Stati membri possono elaborare supporti di natura esclusivamente statistica, a patto che al fornitore dell'informazione sia lasciata la facoltà di scegliere quale supporto utilizzare.

3.3.1. L'estrema flessibilità di questa disposizione può sorprendere se si considera che si tratta di una rilevazione di dati a fini statistici, cioè di un'operazione che normalmente richiede maggior rigore. Sarebbe stato quindi preferibile un elenco limitativo dei documenti che possono essere utilizzati come supporto.

3.4. Articolo 6

Il paragrafo 2 attribuisce agli Stati membri la facoltà di ridurre gli obblighi degli operatori commerciali trasferendoli, anche se parzialmente, ai servizi amministrativi che possono sostituirsi ai soggetti tenuti a fornire le informazioni.

3.5. Articolo 7

Il primo trattino del paragrafo 1 consente di utilizzare ai fini statistici oggetto del regolamento in esame diverse denominazioni o nomenclature per designare le merci.

3.5.1. È lecito chiedersi se, nel caso di scambi d'informazioni non rientranti nella proposta in esame, questa diversità non sia di ostacolo allo scambio di dati fra gli Stati membri che effettuano statistiche sul transito e sui depositi, o anche alla comunicazione di tali informazioni a Stati membri che, non disponendo di statistiche proprie, sono comunque interessati a conoscere quelle degli Stati partner per i motivi esposti nel capitolo « Osservazioni di carattere generale ».

3.6. Articoli 8, 9 e 10, paragrafo 1

Le disposizioni degli articoli in esame sembrano soddisfare alle esigenze relative alla natura e al numero dei dati da fornire sui supporti statistici previsti per il transito e i depositi.

3.7. Articolo 11

Nel capitolo « Osservazioni di carattere generale » era già stato evidenziato il carattere specifico della misurazione statistica del volume del transito. Ora, è lecito sperare che le soglie minime al di sotto delle quali sono sospesi gli obblighi dei fornitori delle informazioni (soglie o limiti che rispondono all'esigenza di alleggerire gli obblighi loro imposti) siano state scelte a ragion veduta: si rileva in effetti che, per i motivi esposti nell'ultima pagina del documento COM(92) 97 def. in esame, non si è proceduto alla consultazione preventiva delle parti sociali, fra le quali figurano le principali organizzazioni professionali interessate.

4. Conclusione

4.1. Tenuto conto dell'indubbio interesse e utilità che le statistiche relative al transito e ai depositi presentano per taluni Stati membri, si potrebbe contestare che l'approccio adottato dalla Commissione nella stesura della proposta in esame riveli un certo lassismo. Esso lascia infatti agli Stati membri un margine di manovra considerevole circa la scelta dei supporti, gli obblighi da imporre a quanti sono tenuti a fornire informazioni, o la designazione dell'amministrazione che si sostituisce eventualmente a questi ultimi per la raccolta dei dati.

4.2. Nei pareri precedenti sulle varie altre proposte in materia (di cui la proposta ora in esame costituisce l'ultima per quanto riguarda gli scambi fra Stati membri) il Comitato aveva sempre insistito sulla necessità di assicurare il valore e l'affidabilità degli strumenti statistici. Pur compiacendosi della volontà di alleggerire la mole di lavoro imposta ai fornitori delle informazioni, il Comitato auspica che la proposta in esame consenta anche di soddisfare a tale esigenza.

4.3. Il Comitato confida pertanto che le statistiche sul transito e sui depositi rispondano al criterio secondo cui, nel loro insieme, le statistiche comunitarie devono basarsi su un sistema di grande qualità, come previsto dalle regole precise e dettagliate che figurano nella « Comunicazione sull'evoluzione del sistema statistico comunitario » ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ GU n. C 47 del 21. 2. 1992, pag. 4.

Fatto a Bruxelles, il 26 maggio 1992.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Michael GEUENICH