

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

C 44

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

50° anno
27 febbraio 2007

Numero d'informazione

Sommario

Pagina

IV *Informazioni*

INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI E DAGLI ORGANI DELL'UNIONE EUROPEA

Corte dei conti

2007/C 44/01

Relazione speciale n. 11/2006 sul sistema di transito comunitario, corredata delle risposte della Commissione

1

IT

IV

*(Informazioni)*INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI E DAGLI ORGANI
DELL'UNIONE EUROPEA

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 11/2006

sul sistema di transito comunitario, corredata delle risposte
della Commissione*(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)**(2007/C 44/01)*

INDICE

	Paragrafi	Pagina
ELENCO DEGLI ACRONIMI E DELLE ABBREVIAZIONI		2
SINTESI	I-IV	3
INTRODUZIONE	1-13	4
Definizioni e rischi	1-4	4
Misure correttive applicate a seguito delle difficoltà degli anni '90	5-13	4
AMBITO E APPROCCIO DELL'AUDIT	14-18	6
Principali obiettivi di audit	14-15	6
Approccio di audit	16-18	6
CONSTATAZIONI DI AUDIT	19-66	6
Attuazione del nuovo sistema di transito informatizzato	20-25	6
Coordinamento appropriato della Commissione	20-23	6
Carenze connesse all'ambiente informatico degli Stati membri	24-25	7
Controlli della Commissione dopo la riforma della base giuridica	26-27	7
Carenze nell'applicazione del nuovo dispositivo normativo	28-54	7
Applicazione non uniforme da parte degli Stati membri delle disposizioni normative modificate	28-49	7
Ritardi nell'accertamento dei dazi nei casi di operazioni di transito non appurate	50-54	10
Necessità di rafforzare la lotta antifrode e la gestione dei rischi	55-66	10
Scarsa affidabilità ed esaustività dei dati	55-62	10

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
Lacune nella gestione dei rischi e nell'analisi degli aspetti connessi alle frodi	63-66	11
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	67-74	11
Attuazione dell'NSTI	69	11
Applicazione del nuovo dispositivo normativo	70-72	12
Lotta antifrode e gestione dei rischi	73-74	12
ALLEGATO I		14
ALLEGATO II		15
Risposte della Commissione		16

ELENCO DEGLI ACRONIMI E DELLE ABBREVIAZIONI

CE	Comunità europee
CEE	Comunità economica europea
DG BUDG	Direzione generale del Bilancio
DG TAXUD	Direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale
EWS	Early Warning System (sistema di allarme rapido)
GU	Gazzetta ufficiale
MCC	Minimum Common Core (tronco minimo comune)
NSTI	Nuovo sistema di transito informatizzato
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
UE	Unione europea

SINTESI

I. Le frodi che hanno interessato il regime di transito hanno provocato tra il 1990 e il 1994 una perdita di entrate per il bilancio comunitario stimata a 320 milioni di ecu. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Corte dei conti europea avevano allora raccomandato l'informatizzazione delle procedure di transito, la riforma della relativa base giuridica e un rafforzamento dei controlli fisici basato su un sistema comune di analisi di rischio.

II. In risposta a tali raccomandazioni, la Commissione ha presentato nel 1997 un «piano d'azione per il transito in Europa». Nel 2001, ha definito un quadro normativo aggiornato ed ha coordinato, fino alla fine del 2005, l'introduzione di un nuovo sistema di transito informatizzato (NSTI) che rende possibile lo scambio di messaggi elettronici tra gli uffici doganali di tutti gli Stati membri.

III. La Corte ha verificato l'applicazione del nuovo dispositivo normativo e l'attuazione dell'NSTI in 11 Stati membri. Ha esaminato l'appuramento delle operazioni di transito, l'eventuale riscossione dei relativi dazi doganali e le misure di lotta antifrode formulando, in particolare, le seguenti osservazioni:

- a) la Commissione ha coordinato bene ed ha sostenuto in modo efficace l'attuazione dell'NSTI;
- b) il nuovo dispositivo normativo relativo alle procedure semplificate, alle procedure di ricerca e alle procedure di riscossione riguardanti le operazioni di transito non appurate è stato spesso male applicato negli Stati membri sottoposti ad audit;
- c) gli Stati membri hanno applicato in modo diverso le disposizioni normative concernenti la contabilizzazione dei diritti relativi a operazioni di transito non appurate, il che ha provocato ritardi nella messa a disposizione di tali importi per il bilancio comunitario;
- d) alla fine del 2005, i servizi della Commissione non avevano ancora effettuato alcuna ispezione incentrata sul transito negli Stati membri al fine di valutare l'applicazione effettiva del nuovo dispositivo normativo;
- e) nella maggioranza degli Stati membri visitati, la gestione del rischio relativo al transito è apparsa rudimentale e i controlli fisici delle merci in transito sono risultati scarsi;
- f) le informazioni a disposizione della Commissione sulle frodi in materia di transito non sono abbastanza affidabili, né sufficientemente complete per stabilire se la riforma normativa e il progetto NSTI abbiano realmente ridotto le frodi nel settore del transito.

IV. La mancanza di dati relativi alle frodi e le carenze della gestione del rischio negli Stati membri richiedono un'azione coordinata a livello europeo. La Commissione dovrebbe poter avere accesso alle informazioni dettagliate dell'NSTI ai fini dell'analisi del rischio e, sulla base delle pratiche migliori, promuovere strategie per attuare controlli fisici mirati delle merci in transito.

INTRODUZIONE

Definizioni e rischi

1. Il transito doganale facilita la circolazione delle merci sul territorio comunitario e semplifica le formalità doganali. I dazi e le imposte che gravano sulle merci importate nella Comunità vengono sospesi temporaneamente fino a quando queste non raggiungono la destinazione finale. Le formalità doganali vengono trasferite dal punto di passaggio della frontiera al punto di destinazione finale.

2. Il transito comunitario è applicabile:

- a) ai movimenti di merci non comunitarie e, in alcuni casi specifici, di merci comunitarie (transito comunitario esterno);
- b) ai movimenti di merci comunitarie che, tra due punti del territorio doganale comunitario, devono attraversare un paese terzo, ove tale possibilità rientri nell'ambito di una convenzione internazionale (transito comunitario interno).

3. Il rischio principale connesso al transito comunitario è che merci non comunitarie siano illecitamente sottratte alla vigilanza doganale e dirottate verso il mercato interno senza che vengano pagati i dazi doganali e le imposte indirette, in particolare l'imposta sul valore aggiunto e i diritti di accisa.

4. A causa del carattere sospensivo e temporaneo di un transito, le autorità doganali tendono a considerare una priorità secondaria il controllo delle operazioni di transito. Per compensare i rischi finanziari, le operazioni di transito sono generalmente coperte da una garanzia che assicura il pagamento dei dazi e delle imposte. La garanzia può essere isolata, e coprire una singola operazione di transito, oppure può essere globale per più operazioni ⁽¹⁾.

Misure correttive applicate a seguito delle difficoltà degli anni '90

5. Nei primi anni '90 si è verificato un aumento delle frodi nel quadro delle operazioni di transito. Tra il 1990 e il 1994 ⁽²⁾, si stima che le perdite per il bilancio comunitario siano ammontate a 320 milioni di ecu, senza tener conto degli importi successivamente recuperati dagli Stati membri, e che le perdite a livello di imposte nazionali siano state ancora più ingenti. A quell'epoca, il Consiglio ⁽³⁾ e la commissione temporanea di inchiesta sul

regime di transito comunitario del Parlamento europeo ⁽⁴⁾ hanno considerato importanti ai fini della lotta antifrode l'informatizzazione del transito e la riforma della base giuridica del transito comunitario, opinione condivisa dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1994 ⁽⁵⁾.

6. In effetti, prima dell'informatizzazione del sistema, le dichiarazioni di transito comunitario venivano presentate per iscritto. Le copie delle dichiarazioni originali, conservate presso l'ufficio di partenza, accompagnavano le merci fino all'ufficio doganale di destinazione. Quest'ultimo doveva rispedire all'ufficio di partenza un documento attestante che le merci erano giunte a destinazione e indicare se erano state individuate o meno irregolarità. Si trattava di una procedura lenta, che comportava numerosi rischi.

7. Nel 1997, pertanto, la Commissione ha presentato un «piano d'azione per il transito in Europa» ⁽⁶⁾, proponendo una serie di misure volte a migliorare la gestione dei rischi connessi al regime di transito e a renderlo meno vulnerabile alle frodi. Tali misure interessavano in particolare l'introduzione del sistema di transito informatizzato, il monitoraggio dello svolgimento delle operazioni di transito, il rafforzamento delle attività di controllo a tutti i livelli e, infine, il miglioramento della cooperazione tra amministrazioni doganali, nonché tra dogane e operatori. Al contempo, la Commissione avviava una revisione delle disposizioni normative disciplinanti il transito.

8. Nel 1999, è stata adottata la base giuridica del progetto NSTI (nuovo sistema di transito informatizzato), inteso a sostituire la procedura di transito comunitario in formato cartaceo con uno scambio di messaggi elettronici tra gli uffici doganali e, successivamente, tra gli operatori e le dogane.

9. Nel quadro della lotta antifrode, l'NSTI perseguiva un duplice obiettivo:

- a) prevenire le forme classiche di frode, ad esempio l'uso di timbri contraffatti o di documenti falsificati;
- b) individuare in tempo reale il mancato arrivo delle merci presso l'ufficio doganale di destinazione e, in tal caso, avviare immediatamente una procedura di ricerca.

⁽¹⁾ Articolo 94, paragrafo 2, del regolamento modificato (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1).

⁽²⁾ Cfr. COM(95) 108 def. Non sono state fornite stime per periodi successivi.

⁽³⁾ Decisione n. 210/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, relativa all'adozione di un programma d'azione doganale nella Comunità («Dogana 2000») (GU L 33 del 4.2.1997, pag. 24).

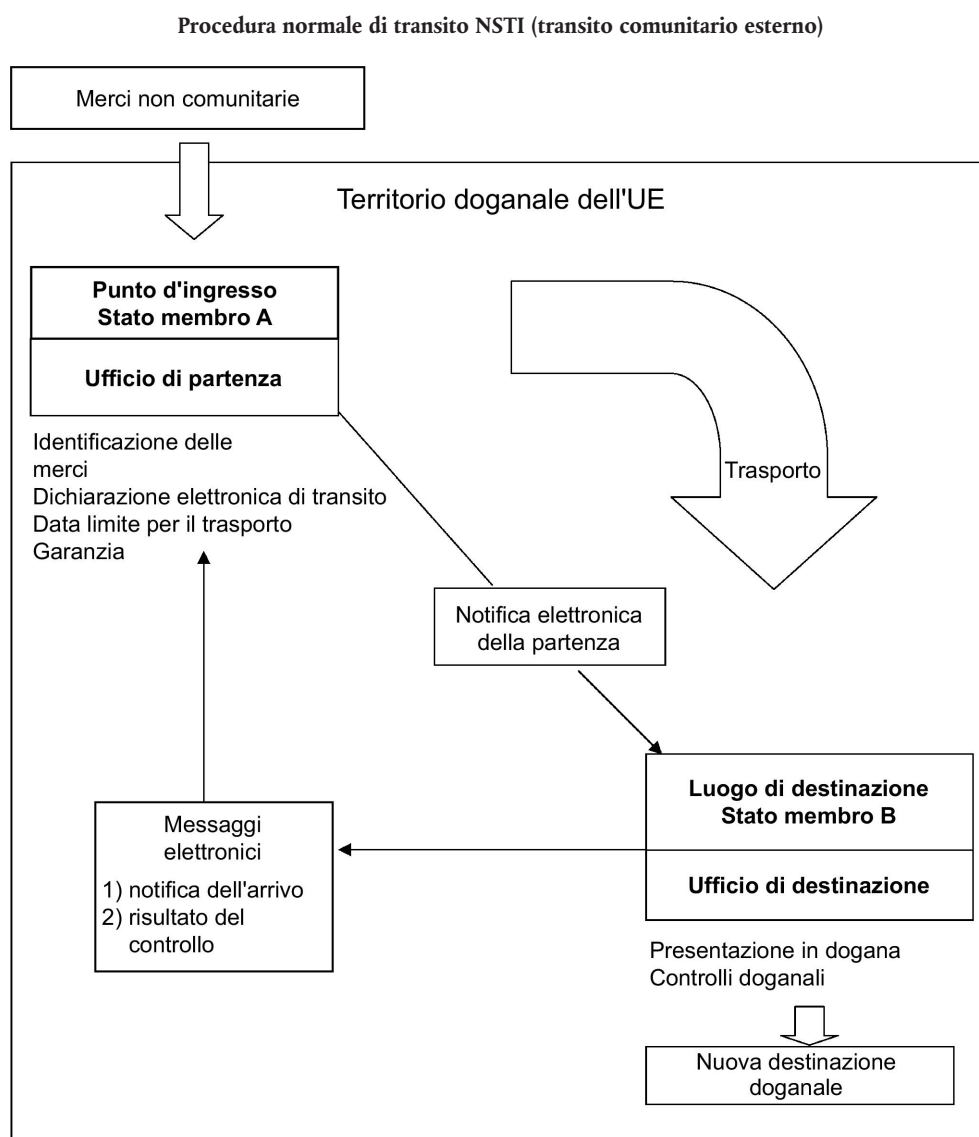
⁽⁴⁾ Relazione finale (PE 220.895/def.) del 20 febbraio 1997.

⁽⁵⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1994, corredata delle risposte delle istituzioni (GU C 303 del 14.11.1995, pag. 1).

⁽⁶⁾ COM(97) 188 def. del 10 giugno 1997.

10. Il grafico 1 illustra una procedura normale di transito nel quadro dell'NSTI.

Grafico 1



11. Nel 2001, la Commissione presentava, insieme all'informattizzazione, una riforma della base giuridica del transito ⁽⁷⁾, che prevedeva, in particolare, nuove disposizioni al fine di:

a) stabilire una distinzione più netta tra le procedure di transito normali e le procedure semplificate (con metodi di controllo doganale diversi in quest'ultimo caso) e definire in maniera più appropriata i requisiti di affidabilità degli operatori beneficiari;

b) basare il sistema di garanzia sull'affidabilità dell'operatore e sui rischi connessi alle merci, introducendo il concetto di merci «sensibili», che presentano cioè rischi maggiori di frode ⁽⁸⁾;

c) armonizzare le procedure di ricerca e di riscossione per le operazioni di transito non appurate e abbreviare i termini per l'avvio delle procedure.

⁽⁷⁾ In particolare, il regolamento (CE) n. 2787/2000 della Commissione, del 15 dicembre 2000, recante modifica del regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 330 del 27.12.2000, pag. 1).

⁽⁸⁾ Allegato 44 *quater* del regolamento modificato (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 253 dell'11.10.1993, pag. 1). Si tratta, ad esempio, di animali vivi, di sigarette o di talune bevande alcoliche.

12. L'attuazione dell'NSTI si è articolata in diverse fasi. La «fase principale» ⁽⁹⁾ è stata ultimata il 30 giugno 2003 nell'UE-15 e la Commissione ha continuato a sostenere l'attuazione dell'NSTI nei paesi in via di adesione. Le fasi successive, completate nel gennaio 2006, hanno interessato in particolare l'informatizzazione del trattamento delle garanzie e, successivamente, delle domande di ricerca.

13. Dal 1° luglio 2005, le dichiarazioni di transito comunitario sono redatte, di norma, in formato elettronico ⁽¹⁰⁾. Le statistiche della Commissione registrano un aumento del numero dei movimenti di transito che hanno utilizzato l'NSTI, passato da 5,5 milioni circa nel 2004 a più di 7,5 milioni nel 2005.

AMBITO E APPROCCIO DELL'AUDIT

Principali obiettivi di audit

14. L'audit della Corte mirava ad accertare che gli Stati membri applicassero correttamente il dispositivo normativo aggiornato e che le nuove procedure di transito fossero state ben coordinate dalla Commissione e correttamente attuate dagli Stati membri, al fine di proteggere gli interessi finanziari dell'UE in maniera efficace.

15. La Corte, inoltre, intendeva valutare l'applicazione delle misure raccomandate dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Corte, in particolare quelle contenute nel piano d'azione della Commissione. A tale riguardo, è stata prestata particolare attenzione all'esame della vulnerabilità alla frode del nuovo sistema e al seguito dato a tale questione dai servizi della Commissione.

Approccio di audit

16. Al fine di rilevare dati recenti relativi al transito, è stato trasmesso un questionario a tutti gli Stati membri. Tra il maggio 2005 e il gennaio 2006, sono state effettuate missioni di audit in 11 Stati membri, corrispondenti a quasi l'80 % delle operazioni di transito NSTI ⁽¹¹⁾.

17. Tali audit hanno riguardato:

- la gestione d'insieme e gli aspetti informatici dell'NSTI negli Stati membri visitati;
- l'autorizzazione delle procedure di transito semplificate (speditori/destinatari autorizzati e ricorso alle garanzie globali);
- le procedure di ricerca e di riscossione per le operazioni non appurate entro i termini.

⁽⁹⁾ Fase principale: informatizzazione delle procedure di transito comunitario per le quali era utilizzato il documento amministrativo unico.

⁽¹⁰⁾ Regolamento (CE) n. 837/2005 del Consiglio, del 23 maggio 2005, recante modifica del regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (G.U. L 139 del 2.6.2005, pag. 1).

⁽¹¹⁾ Belgio, Germania, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia e Svezia.

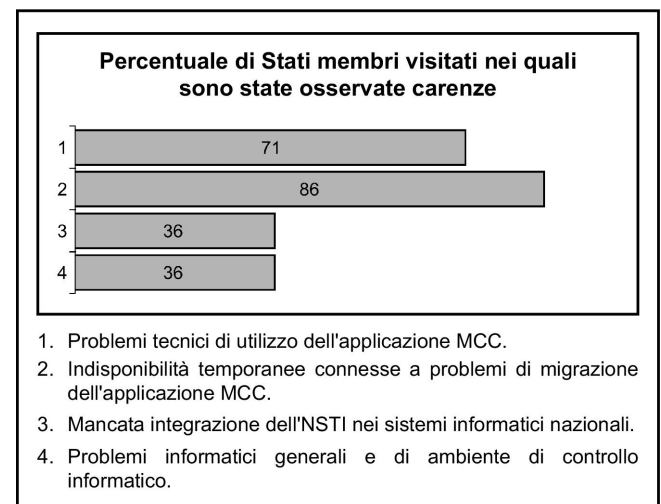
Nel corso dell'audit sono stati esaminati in totale 620 fascicoli e 26 dichiarazioni di transito.

18. È stato analizzato inoltre il ruolo svolto dai servizi della Commissione e, più in particolare, i lavori di coordinamento e di gestione della direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale (DG TAXUD), le attività di controllo della direzione generale del Bilancio (DG BUDG) relative al transito e gli interventi di prevenzione e di lotta antifrode dell'OLAF.

CONSTATAZIONI DI AUDIT

19. L'allegato I indica le principali carenze osservate nei paesi visitati.

Attuazione del nuovo sistema di transito informatizzato



Coordinamento appropriato della Commissione

20. La Commissione ha coordinato l'attuazione del progetto NSTI negli Stati membri ed ha compiuto sforzi considerevoli per fornire assistenza e costituire degli strumenti di sorveglianza. Ha sviluppato, inoltre, l'applicazione standard dell'NSTI, chiamata MCC (Minimum Common Core — tronco comune minimo), e ne garantisce la manutenzione. L'applicazione MCC è usata in 15 Stati membri, mentre gli altri 10 Stati membri hanno scelto di sviluppare proprie applicazioni nazionali per il regime di transito.

21. I lavori sono stati in gran parte subappaltati mediante le procedure d'appalto previste dalla normativa. Nel 2005, il servizio di audit interno della Commissione ha esaminato l'organizzazione, la pianificazione e la gestione del progetto NSTI, giudicandole molto soddisfacenti. In compenso, ha criticato la mancata conclusione di accordi operativi tra la Commissione e gli Stati membri per quanto riguarda la gestione delle situazioni critiche che compromettono la disponibilità e la continuità dell'NSTI.

22. Dal momento che i testi normativi prevedono l'informazione delle operazioni di transito come obiettivo generale della politica doganale comunitaria ⁽¹²⁾, la Commissione ha insistito sul fatto che ad essa spettava il compito di coordinare il progetto NSTI, mentre agli Stati membri competeva quello di sorvegliarne l'attuazione nella pratica.

23. Nello svolgere le attività di coordinamento, la Commissione ha effettuato visite di assistenza regolari negli Stati membri e ha fornito sostegno tecnico.

Carenze connesse all'ambiente informatico degli Stati membri

24. I test e le verifiche effettuati dalla Commissione non hanno permesso di evitare taluni problemi connessi all'ambiente di controllo informatico.

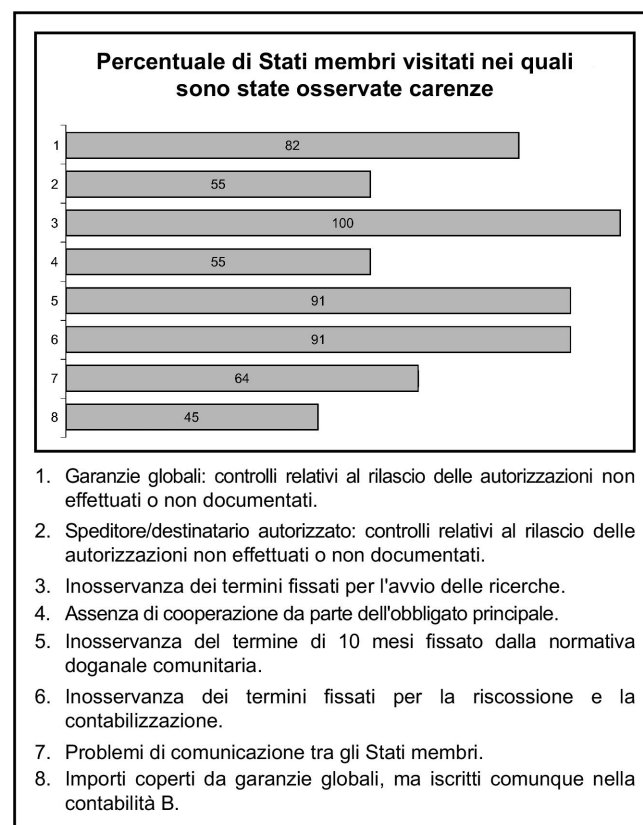
25. Cinque Stati membri visitati, quattro dei quali usavano l'applicazione MCC, hanno incontrato notevoli problemi di compatibilità quando hanno tentato di integrare l'NSTI nell'ambiente informatico nazionale, ad esempio per verificare che a tutte le operazioni di transito già completate fosse stata attribuita una nuova destinazione doganale, o per usare i profili di rischio già esistenti. Alla fine, quattro di essi hanno preferito che l'NSTI rimanesse un sistema autonomo e non l'hanno collegato ai rispettivi sistemi informatici doganali.

Controlli della Commissione dopo la riforma della base giuridica

26. La DG TAXUD vigila sull'applicazione uniforme della normativa doganale comunitaria da parte delle amministrazioni nazionali. La DG BUDG verifica, nel quadro di ispezioni regolari relative alle risorse proprie tradizionali, il rispetto delle disposizioni doganali applicabili e collabora strettamente con la DG TAXUD in merito alle questioni di politica doganale sollevate durante le ispezioni.

27. Tra il 2001 e il 2005, non è stata effettuata alcuna ispezione relativa alle risorse proprie tradizionali focalizzata in modo specifico sul transito, dato che la Commissione aveva deciso di attendere l'attuazione completa dell'NSTI prima di avviare un qualsiasi esame approfondito. Nel giugno 2003, tuttavia, è stata attuata la «fase principale» dell'NSTI (cfr. paragrafo 12), mentre nel 2001 erano entrati in vigore gli elementi principali della riforma della base giuridica. Il transito è il tema principale del programma di ispezioni previsto dalla DG BUDG per il 2006.

Carenze nell'applicazione del nuovo dispositivo normativo



Applicazione non uniforme da parte degli Stati membri delle disposizioni normative modificate

28. A seguito della riforma della base giuridica (cfr. paragrafo 11), la Commissione ha specificato le modalità del regime di transito in un manuale redatto congiuntamente con le amministrazioni nazionali, disponibile in 19 lingue comunitarie: il «manuale sul transito» ⁽¹³⁾.

29. È risultato che gli Stati membri continuano a non applicare correttamente le disposizioni normative modificate; in effetti, sono state osservate infrazioni alle disposizioni in vigore (alcune di natura formale) in 392 fascicoli su 620 esaminati nel corso dell'audit.

Procedure semplificate

30. Quando scelgono le procedure di transito semplificate, gli operatori economici dell'UE ricorrono di norma alle garanzie globali e allo status di speditore/destinatario autorizzato. L'articolo 373 delle disposizioni di applicazione del codice doganale comunitario specifica le condizioni generali applicabili a chiunque desideri beneficiare di tali semplificazioni (cfr. *allegato II*).

⁽¹²⁾ Ad esempio la decisione n. 210/97/CE e la decisione n. 105/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 1999 (GU L 13 del 19.1.2000, pag. 1).

⁽¹³⁾ Il «manuale sul transito» è stato annunciato nel piano d'azione ed elaborato dalla DG TAXUD. Contiene disposizioni specifiche relative a tutti gli aspetti del regime di transito, conformemente alla normativa doganale comunitaria, ed è stato pubblicato il 1° maggio 2004.

31. La garanzia globale permette la copertura di un gran numero di operazioni di transito con un solo strumento. Tale garanzia opera nel limite di un importo medio di dazi doganali e di imposizioni, detto importo di riferimento ⁽¹⁴⁾, che deve essere esaminato annualmente dall'ufficio doganale competente.

32. Lo status di spedite autorizzato che dispone di una garanzia globale permette di effettuare operazioni di transito senza presentare le merci in dogana. Allo stesso modo, il destinatario autorizzato può porre fine a una procedura di transito senza presentare le merci in dogana.

33. Quando l'operatore intende beneficiare di una riduzione o di un esonero dalla garanzia, o quando vuol trasportare merci sensibili vincolate al regime di transito, i criteri di affidabilità imposti sono più severi. Il riquadro 1 illustra i requisiti che deve possedere chi richiede garanzie globali che coprano le merci normali e le merci sensibili ⁽¹⁵⁾.

34. Le autorità doganali non sono tenute a eseguire controlli dopo il rilascio dell'autorizzazione, ad eccezione dell'esame annuale dell'importo di riferimento. Tuttavia, il titolare di un'autorizzazione è tenuto a segnalare ogni elemento suscettibile di incidere sul suo mantenimento o sul suo contenuto ⁽¹⁶⁾.

Riquadro 1

Requisiti per ottenere una garanzia globale o un esonero dalla garanzia

Requisiti	% dell'importo garantito	Merci normali				Merci sensibili			
		100 %	50 %	30 %	Esonero	100 %	50 %	30 %	Esonero non autorizzato
1. Situazione finanziaria sana			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2. Esperienza sufficiente (in anni) (*)			1	2	3	1	2	3	
3. Cooperazione molto stretta con le autorità competenti		— (**)	—	✓	✓	✓ (***)	✓	✓	
4. Controllo delle operazioni di trasporto			—	—	✓	✓ (***)	✓	✓	
5. Situazione finanziaria buona, che permette di adempiere agli impegni dell'obbligo principale			—	—	✓	—	—	✓	

(*) Questi periodi sono ridotti di un anno quando l'obbligato principale compila la dichiarazione di transito con l'ausilio di procedure informatiche.

(**) Nessuna condizione supplementare.

(***) È sufficiente soddisfare il requisito n. 3 o n. 4.

35. In sei Stati membri, le dogane non sono state in grado di fornire tutti gli elementi probatori attestanti la verifica dei requisiti per beneficiare dello status di esportatore/destinatario autorizzato prima della concessione dell'autorizzazione. In cinque di essi, le dogane non avevano verificato, dopo il rilascio dell'autorizzazione, se il beneficiario continuava a soddisfare le condizioni richieste.

36. Per quanto attiene all'uso delle garanzie globali, la situazione era preoccupante: in nove Stati membri, le dogane non disponevano di dati sufficienti attestanti il possesso dei requisiti previsti per i beneficiari al momento del rilascio dell'autorizzazione. In quattro Stati membri, le dogane hanno accettato l'importo di riferimento calcolato dagli operatori, invece di procedere all'esame annuale previsto. In uno Stato membro, gli operatori hanno continuato a beneficiare degli esoneri dalle garanzie o di

garanzie globali per un importo ridotto, e ciò nonostante le autorità doganali avessero avviato procedure di riscossione forzata nei loro confronti.

Procedure di ricerca

37. Qualora un'operazione di transito non sia stata appurata entro il termine stabilito, spetta al paese di partenza avviare le ricerche, al fine di determinare se tale operazione sia stata completata come previsto e se ne sia risultata un'obbligazione doganale. Le disposizioni di applicazione modificate del codice doganale comunitario hanno abbreviato notevolmente i termini di notifica dell'obbligato principale ⁽¹⁷⁾ e di avvio delle ricerche in caso di procedura informatizzata.

⁽¹⁵⁾ Articoli 380 e 381 del regolamento modificato (CEE) n. 2454/93.

⁽¹⁶⁾ Articolo 377 del regolamento modificato (CEE) n. 2454/93.

⁽¹⁷⁾ L'obbligato principale è il titolare del regime di transito [articolo 96 del regolamento modificato (CEE) n. 2913/92].

⁽¹⁴⁾ Articolo 379, paragrafo 2, del regolamento modificato (CEE) n. 2454/93.

38. Conviene pertanto ⁽¹⁸⁾ procedere simultaneamente all'inizio della notifica all'obbligato principale e all'avvio della procedura di ricerca allo scadere del termine prescritto ⁽¹⁹⁾ di presentazione delle merci all'ufficio di destinazione, ogniqualvolta quest'ultimo non abbia inviato il messaggio di arrivo previsto. Tale condizione non è stata rispettata in nessuno degli Stati membri visitati.

39. Le norme nazionali tollerano in genere due settimane di ritardo prima dell'avvio della procedura di ricerca.

40. Tuttavia, dieci degli undici Stati membri visitati non hanno rispettato le relative norme nazionali e hanno avviato ricerche con un ritardo decisamente superiore a due settimane. In taluni Stati membri, gli operatori non collaborano in modo soddisfacente con le dogane, provocando ritardi di appuramento che, a loro volta, possono causare una tardiva riscossione dei dazi doganali.

41. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1994, la Corte aveva sottolineato la necessità di potenziare le procedure di riscossione rifocalizzandole sulle obbligazioni a carico dell'obbligato principale. Aveva anche raccomandato l'introduzione di un sistema sanzionatorio rafforzato e armonizzato.

42. Prima dell'introduzione del sistema di gestione informatizzato delle ricerche, il paese di partenza trasmetteva un formulario di avviso di ricerca (TC 20) al paese di destinazione al fine di raccogliere le informazioni specifiche necessarie ⁽²⁰⁾. Le autorità doganali dello Stato membro di destinazione erano allora tenute a rispondere quanto prima a tali avvisi di ricerca ⁽²¹⁾. In nove degli Stati membri controllati, le autorità doganali avevano tardato a reagire agli avvisi di ricerca o non avevano trasmesso le informazioni richieste. In sette di essi, le azioni di ricerca erano state avviate con parecchi mesi di ritardo, poiché le informazioni trasmesse non permettevano sempre di determinare in modo certo se, alla fine, i dazi doganali fossero stati riscossi. Tali carenze avevano ritardato la riscossione dei dazi doganali.

43. La maggioranza degli Stati membri visitati ritenevano che l'introduzione del modulo di gestione delle ricerche dell'NSTI ⁽²²⁾ avrebbe permesso di ovviare a tali problemi di comunicazione. L'audit della Corte non ha però permesso verificarlo, dato che il modulo era stato introdotto troppo di recente.

⁽¹⁸⁾ Articolo 365, paragrafo 1 bis, e articolo 366, paragrafo 1, del regolamento modificato (CEE) n. 2454/93.

⁽¹⁹⁾ Articolo 366 del regolamento modificato (CEE) n. 2454/93.

⁽²⁰⁾ Le regole specifiche applicabili alla procedura di ricerca in formato cartaceo (ad esempio comunicazione tra gli Stati membri, formulari da utilizzare, istanze amministrative per ciascuno Stato membro) sono specificate nella parte IV del manuale sul transito.

⁽²¹⁾ Articolo 366, paragrafi 3 e 4, del regolamento modificato (CEE) n. 2454/93.

⁽²²⁾ All'inizio del 2006, il modulo di gestione delle ricerche del progetto NSTI (fase 3.2.2) era stato attuato praticamente in tutti gli Stati membri. Sostituisce la procedura di ricerca in formato cartaceo.

Procedure di riscossione

44. Le procedure di ricerca concluse forniscono, in genere, le informazioni necessarie per accertare l'esistenza dell'obbligazione doganale e determinare il paese che deve riscuotere i dazi. In caso di dubbio, la nuova normativa stabilisce che l'obbligazione sorge nel paese di partenza o di entrata al massimo dieci mesi dopo che le merci sono state vincolate al regime di transito ⁽²³⁾.

45. Le disposizioni anteriori relative alle procedure di riscossione avevano già generato problemi di applicazione in due Stati membri. La Commissione aveva citato tali Stati davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee e aveva vinto la causa ⁽²⁴⁾.

46. Non tutti gli Stati membri hanno interpretato e applicato le nuove disposizioni allo stesso modo. In 10 degli 11 Stati membri visitati, il termine di 10 mesi è stato rispettato di rado e i ritardi sono stati spesso notevoli. In due Stati membri, le autorità doganali hanno atteso la fine del periodo di 10 mesi, benché esistessero già le condizioni necessarie per l'insorgere dell'obbligazione ben prima di tale termine. In uno degli Stati membri EU-10, 18 mesi dopo l'adesione non era stata praticamente ancora avviata alcuna azione di riscossione per quanto riguarda casi di questo genere negli uffici doganali visitati.

47. La normativa comunitaria non stabilisce alcun termine per avviare una procedura di riscossione nei paesi di destinazione del transito. Tuttavia, non appena le autorità doganali vengono a conoscenza, per un'operazione di transito non appurata, dell'insorgere di un'obbligazione doganale nel loro paese e possono determinarne il debitore e liquidare i dazi, dispongono di due settimane al massimo per contabilizzare l'obbligazione ⁽²⁵⁾.

48. Negli Stati membri visitati, tali casi sono stati affrontati raramente con la necessaria diligenza e la riscossione delle risorse proprie è stata ritardata. In tre Stati membri, benché i destinatari stessi delle merci abbiano informato le autorità doganali, chiedendo la riscossione dei dazi, dette autorità hanno avviato le procedure di riscossione solo con diversi mesi di ritardo.

49. Come sottolineato dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 1994 e nella relazione speciale n. 8/99 sulle cauzioni e garanzie ⁽²⁶⁾, gli Stati membri hanno indicato che i ritardi nella riscossione erano spesso dovuti al fatto che la normativa comunitaria non richiedeva di indicare sempre sulle dichiarazioni di transito il valore e il codice delle merci. In due Stati membri, tuttavia, le autorità hanno preteso che gli operatori fornissero tali informazioni prima dell'inizio di ogni operazione di transito.

⁽²³⁾ Cfr. articolo 450 bis del regolamento modificato (CEE) n. 2454/93 e articolo 215, paragrafo 1, terzo trattino, del regolamento modificato (CEE) n. 2913/92.

⁽²⁴⁾ Cause C-460/01 e C-104/02 del 14 aprile 2005 (GU C 132 del 28.5.2005, pagg. 1 e 2).

⁽²⁵⁾ Articolo 218, paragrafo 3, e articolo 219 del regolamento modificato (CEE) n. 2913/92.

⁽²⁶⁾ Relazione speciale n. 8/99 sulle cauzioni e garanzie previste dal codice doganale comunitario per proteggere la riscossione delle risorse proprie tradizionali, corredata delle risposte della Commissione (GU C 70 del 10.3.2000, pag. 1).

Ritardi nell'accertamento dei dazi nei casi di operazioni di transito non appurate

50. Così come accade con tutte le obbligazioni doganali accertate a posteriori, il codice doganale ⁽²⁷⁾ stabilisce che, quando sono dovute obbligazioni per operazioni di transito non appurate, la registrazione (contabilizzazione) di tali obbligazioni deve avvenire entro due giorni dalla data in cui sono determinati l'importo e il debitore dei dazi in causa. Tale termine può essere prorogato a 14 giorni in determinati casi previsti nel codice doganale ⁽²⁸⁾.

51. In 10 degli 11 Stati membri visitati, sono stati osservati ritardi di contabilizzazione al di là del termine di 14 giorni, dovuti a procedure di ricerca insufficienti. In cinque Stati membri, vi sono stati altri ritardi nelle registrazioni contabili dovuti alla complessità delle procedure di riscossione. Sulle 194 pratiche di riscossione esaminate nel quadro dell'audit, 110 presentavano ritardi di registrazione.

52. Gli Stati membri devono tenere una contabilità dettagliata conformemente al regolamento relativo alle risorse proprie ⁽²⁹⁾. Devono aggregare i dati provenienti dalle registrazioni nella contabilità A e mettere a disposizione della Commissione il totale dei diritti accertati, previa deduzione delle spese di riscossione, durante il secondo mese successivo a quello nel corso del quale ha avuto luogo l'accertamento. Eccezionalmente, quando i diritti non sono riscossi e non è stata fornita alcuna garanzia, o sono coperti da garanzie, ma formano oggetto di contestazione, è possibile che non vengano messi a disposizione fino a quando non siano stati effettivamente riscossi. In questo caso, gli Stati membri iscrivono tali diritti in una contabilità separata (la contabilità B) ⁽³⁰⁾.

53. Gli Stati membri seguono pratiche diverse per la contabilizzazione delle risorse proprie da riscuotere quando le operazioni di transito non siano state appurate. In uno Stato membro, i diritti relativi a operazioni di transito non appurate coperte da una garanzia isolata sono stati iscritti nella contabilità B. Tre Stati membri hanno ritenuto che, poiché al momento in cui un ordine di riscossione viene stabilito non è noto l'importo reale coperto da garanzie globali, nessun importo può essere iscritto nella contabilità A. Tali Stati membri hanno iscritto tutti i diritti in causa nella contabilità B, ovvero hanno agito come se non fosse stata costituita alcuna garanzia. La stessa pratica è stata osservata presso gli uffici doganali di altri due Stati membri.

⁽²⁷⁾ Articolo 218, paragrafo 3, del regolamento modificato (CEE) n. 2913/92.

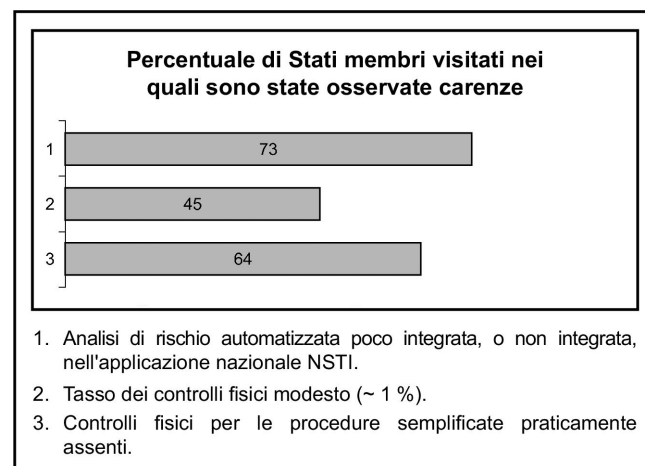
⁽²⁸⁾ Articolo 219, paragrafo 1, del regolamento modificato (CEE) n. 2913/92.

⁽²⁹⁾ Regolamento modificato (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000, recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità (GU L 130 del 31.5.2000, pag. 1).

⁽³⁰⁾ Articolo 6 del regolamento modificato (CE, Euratom) n. 1150/2000.

54. Per evitare interpretazioni diverse, la Commissione ha previsto di iscrivere i diritti coperti da garanzie nella contabilità A e gli altri diritti nella contabilità B. Nel caso di garanzie globali, gli Stati membri non seguono sempre l'interpretazione della Commissione. Per tale ragione, quest'ultima ha promosso un'azione davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee relativa al trattamento contabile dei diritti coperti da garanzie.

Necessità di rafforzare la lotta antifrode e la gestione dei rischi



Scarsa affidabilità ed esaustività dei dati

55. L'NSTI contribuisce a prevenire certe forme di frode, come l'utilizzo di timbri o di certificati di garanzia falsificati, e permette di accelerare la procedura di ricerca in caso di operazioni di transito non appurate. Tuttavia, l'informatizzazione non è in grado di impedire errori di descrizione o dichiarazioni intenzionalmente false con l'obiettivo di frodare il sistema.

56. Per valutare l'efficacia della riforma del regime di transito in termini di riduzione delle frodi connesse alle operazioni di transito, sarebbe opportuno disporre di dati affidabili e completi relativi alle frodi a livello comunitario. L'audit ha mostrato però che non vi sono garanzie circa l'affidabilità e l'eshaustività delle principali fonti di dati disponibili in materia di frodi e di irregolarità relative alle operazioni di transito comunitario.

Dati NSTI

57. La Commissione analizza in permanenza i movimenti di transito non appurati nell'applicazione NSTI. I dati disponibili indicano che tali movimenti si sono dimezzati tra il 2004 (2,5 %) e il 2005 (1,2 %). Tuttavia, tale analisi dei movimenti di transito registrati nell'NSTI non tiene conto di quelli effettuati sul territorio di un solo Stato membro ⁽³¹⁾, che rappresentano comunque una parte considerevole del totale dei movimenti di transito dell'NSTI.

⁽³¹⁾ Ad eccezione dell'Austria e della Finlandia.

Dati OWNRES

58. La base di dati OWNRES recensisce i casi di frode e irregolarità relativi alle risorse proprie di importo superiore a 10 000 euro comunicati dagli Stati membri alla Commissione (DG BUDG) in virtù del regolamento relativo alle risorse proprie ⁽³²⁾.

59. La qualità dei dati OWNRES rimane insufficiente, nonostante gli sforzi della Commissione per migliorarla. Tali dati, tuttavia, costituiscono la sola fonte utilizzata nelle ultime relazioni annuali della Commissione sulla lotta antifrode, e mostrano, a differenza di altre fonti, un aumento del numero e del valore dei casi di frode e irregolarità nel settore del transito tra il 2001 (anno della riforma della base giuridica) e il 2005. Pertanto, è opportuno intraprendere nuove azioni per poter disporre di una fonte di informazioni affidabile per l'analisi delle frodi relative ai diversi regimi doganali comunitari.

Sistema di allarme rapido (EWS)

60. Il sistema EWS istituito nel 1992 introduce il concetto di merci sensibili (cfr. paragrafo 11). Il funzionamento pratico è simile a quello dell'NSTI: l'ufficio di partenza invia una notifica preventiva di merci sensibili all'ufficio di destinazione e, all'occorrenza, agli uffici di passaggio, nonché all'OLAF.

61. Secondo l'OLAF, la percentuale dei casi di spedizioni in transito non giunte a destinazione notificata dagli Stati membri nel 2004-2005 è venti volte inferiore a quella corrispondente al solo primo trimestre 1998.

62. A seguito dell'introduzione dell'NSTI e tenuto conto delle similitudini tra le informazioni da inserire nei due sistemi, gli Stati membri considerano in effetti sufficiente l'NSTI e non alimentano più EWS. L'OLAF non ha però accesso ai dati contenuti nelle dichiarazioni di transito dell'NSTI. Nel gennaio 2006, è stata adottata una revisione degli accordi amministrativi per garantire tale accesso ai dati relativi al transito di merci sensibili a partire dal 2007.

Lacune nella gestione dei rischi e nell'analisi degli aspetti connessi alle frodi

63. Un giusto equilibrio tra fluidità degli scambi e protezione efficace degli interessi finanziari della Comunità richiede una gestione dei rischi appropriata e un controllo delle operazioni di transito basato sull'analisi di tali rischi.

64. La Corte ha osservato che l'analisi dei rischi nel settore del transito permaneva rudimentale in numerosi Stati membri. Un solo paese procedeva a una selezione casuale informatizzata per mantenere un certo grado di incertezza tra gli operatori. Solo tre Stati membri sugli 11 visitati ricorrevano a un'analisi dei rischi automatizzata, integrata all'NSTI e basata su profili di rischio specifici al transito. Secondo le autorità doganali di questi tre Stati, il fatto che non fosse obbligatorio riportare il codice delle merci sulle dichiarazioni di transito costituiva un serio ostacolo all'attuazione di controlli efficaci sulle operazioni. Nella relazione speciale n. 8/99, la Corte aveva già sottolineato che l'assenza di disposizioni che richiedessero di includere nel documento amministrativo unico informazioni sulla natura e sul valore delle merci ostacolava i controlli delle autorità doganali comunitarie.

65. La determinazione dei rischi e il controllo delle merci sono tuttora lasciati alla discrezione degli agenti doganali. La maggioranza degli Stati membri visitati non hanno considerato prioritari i controlli delle spedizioni in transito, in parte perché le informazioni contenute nelle dichiarazioni di transito erano limitate. In cinque Stati membri, la Corte ha osservato che il tasso dei controlli fisici sulle spedizioni in transito era particolarmente modesto (1 % circa), mentre in sette degli 11 Stati membri visitati quasi nessun controllo concerneva gli speditori o i destinatari autorizzati.

66. L'NSTI comunica alla Commissione dati statistici sul numero e sullo status delle operazioni di transito e sui paesi interessati, ma non fornisce indicazioni sulle merci o sugli operatori che permettano di svolgere un'analisi più approfondita. Inoltre, i servizi della Commissione non hanno ancora analizzato i meccanismi di frode in materia di transito, non hanno intrapreso alcuna attività di informazione in tale settore né hanno elaborato strumenti di analisi dei rischi specifici per le operazioni di transito.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

67. La Commissione ha attuato gli elementi fondamentali del piano d'azione per il transito, in particolare informatizzando la procedura del transito e completando una riforma della base giuridica (effettiva nel 2001).

68. I lavori di audit della Corte sul transito comunitario hanno convalidato la buona qualità dell'attuazione del nuovo sistema di transito informatizzato (NSTI), sebbene permangano taluni problemi tecnici. Inoltre, hanno permesso di rivelare un certo numero di carenze nell'applicazione delle disposizioni normative in materia di transito e delle disposizioni connesse relative alle risorse proprie tradizionali. Talune carenze, peraltro, hanno interessato le misure di lotta antifrode connesse al transito, a livello sia comunitario sia nazionale.

Attuazione dell'NSTI

69. La Commissione ha coordinato bene l'attuazione dell'NSTI negli Stati membri. Tuttavia, l'ambiente informatico di taluni di essi non ha permesso di garantire un funzionamento ottimale del sistema (cfr. paragrafi 20-25).

⁽³²⁾ Articolo 6, paragrafo 5, del regolamento modificato (CE, Euratom) n. 1150/2000.

La Commissione dovrebbe:

- a) considerare la conclusione di un accordo operativo con gli Stati membri relativo alla gestione dell'NSTI, segnatamente nelle situazioni critiche che condizionano la continuità dell'attività;
- b) oltre al suo ruolo di coordinamento, potenziare le attività di sorveglianza, in particolare per quel che riguarda l'ambiente di controllo informatico dell'NSTI negli Stati membri.

Applicazione del nuovo dispositivo normativo

70. Alla fine del 2005, la Commissione non aveva effettuato alcun controllo specifico relativo al transito, al fine di valutare l'efficienza dell'attuazione della riforma normativa completata nel 2001 (cfr. paragrafi 26 e 27).

71. Gli Stati membri spesso non hanno applicato in modo corretto le disposizioni modificate. La regolamentazione doganale comunitaria stabilisce che solo gli operatori affidabili e che soddisfano requisiti specifici sono autorizzati ad applicare le procedure semplificate di transito. L'audit ha mostrato l'assenza di controlli sul rispetto di tali requisiti, il che può nuocere agli interessi finanziari della Comunità (cfr. paragrafi 30-36). La procedura di ricerca si è rivelata macchinosa, poiché gli Stati membri non hanno applicato la regolamentazione in vigore né hanno dato prova della necessaria diligenza quando tale procedura è stata avviata. L'attuazione delle nuove procedure nel quadro dell'NSTI è troppo recente per poterne misurare l'impatto (cfr. paragrafi 37-43). Infine, le procedure di riscossione sono state spesso avviate in ritardo, così che le risorse proprie tradizionali non sono state riscosse e rese disponibili in tempo utile (cfr. paragrafi 44-49).

72. La contabilizzazione, a titolo di risorse proprie tradizionali, delle operazioni di transito non appurate ha subito ritardi connessi all'applicazione eterogenea delle procedure contabili o, più semplicemente, all'applicazione incorretta delle disposizioni normative, segnatamente in materia di garanzie (cfr. paragrafi 50-54).

La Commissione dovrebbe prendere in considerazione le carenze osservate nel quadro dell'audit della Corte in occasione dell'elaborazione delle modalità di applicazione delle disposizioni relative allo status di operatore economico autorizzato ⁽³³⁾.

Per quanto concerne le procedure di ricerca, la Commissione dovrebbe:

- a) assicurarsi che l'informatizzazione del trattamento delle procedure di ricerca permetta di trattare più rapidamente i casi di transito non appurati e migliori la comunicazione tra gli Stati membri e, se necessario, prendere misure correttive;

- b) proporre l'applicazione di sanzioni contro gli operatori che ostacolano le procedure di ricerca.

Per quel che riguarda le procedure di riscossione, la Commissione dovrebbe:

- a) rafforzare le ispezioni negli Stati membri, focalizzandole sulle procedure di riscossione relative alle operazioni di transito non appurate;
- b) chiarire l'interpretazione delle disposizioni normative relative alle riscossioni nel settore del transito e proporre una modifica della normativa doganale volta ad abbreviare il termine di dieci mesi e a facilitare le riscossioni relative alle operazioni di transito non appurate introducendo l'obbligo di riportare, sulla dichiarazione di transito, talune informazioni necessarie, quali il codice e il valore delle merci.

Infine, per quanto attiene al sistema delle garanzie, la Commissione dovrebbe:

- a) proseguire gli sforzi per ottenere l'applicazione corretta e coerente delle regole relative al trattamento dei diritti coperti da garanzie;
- b) rafforzare le ispezioni negli Stati membri, al fine di garantire un'applicazione corretta ed uniforme delle disposizioni normative.

Lotta antifrode e gestione dei rischi

73. Le fonti d'informazione messe a disposizione della Commissione in relazione alle frodi connesse alle operazioni di transito non sono ancora sufficientemente affidabili per misurare il contributo fornito dalla riforma della base giuridica e dal progetto NSTI alla riduzione delle frodi e all'analisi dei presunti casi di frode connessi a tali operazioni (cfr. paragrafi 55-62).

74. I servizi della Commissione non hanno ancora svolto un'analisi dei meccanismi di frode connessi alle operazioni di transito né hanno elaborato strumenti di analisi dei rischi specifici. La gestione sistematica dei rischi nel settore del transito è rudimentale o inesistente in numerosi Stati membri e soltanto un numero limitato di essi hanno integrato dei profili di rischio nell'NSTI. I controlli fisici sulle spedizioni in transito sono scarsi e addirittura inesistenti in taluni Stati membri (cfr. paragrafi 63-66).

La Commissione dovrebbe prendere misure che permettano di migliorare l'affidabilità delle fonti d'informazione sulle frodi e sfruttarle meglio, elaborando delle strategie per la gestione dei rischi.

Nell'ambito dell'attuazione del quadro comune di gestione dei rischi ⁽³⁴⁾, la Commissione dovrebbe favorire la realizzazione di un numero ragionevole di controlli fisici mirati delle spedizioni in transito e l'elaborazione di profili di rischio automatizzati specifici per il transito.

⁽³³⁾ Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 648/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2005, che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 117 del 4.5.2005, pag. 13).

⁽³⁴⁾ Articolo 1, paragrafo 3, e articolo 2 del regolamento (CE) n. 648/2005.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 14 dicembre 2006.

Per la Corte dei conti
Hubert WEBER
Presidente

ALLEGATO I

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI RELATIVE AGLI 11 STATI MEMBRI VISITATI

	DE	ES	FR	IT	BE (*)	LV (*)	HU (*)	NL (*)	PL (*)	SI (*)	SE (*)
Attuazione dell'NSTI											
Problemi tecnici di utilizzo dell'applicazione MCC					X	X		X		X	X
Indisponibilità temporanee connesse a problemi di migrazione dell'applicazione MCC					X	X	X	X		X	X
NSTI non integrato nei sistemi informatici nazionali			X			X		X			X
Problemi informatici generali e di ambiente di controllo informatico			X	X	X				X		
Applicazione delle disposizioni normative e attuazione della riforma della base giuridica											
Garanzie globali: controlli relativi al rilascio delle autorizzazioni non effettuati o non documentati	X	X	X	X	X		X		X	X	X
Speditore/destinatario autorizzato: i controlli relativi al rilascio delle autorizzazioni non effettuati o non documentati	X	X	X				X			X	X
Inosservanza dei termini fissati per l'avvio delle ricerche	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mancanza di cooperazione da parte dell'obbligato principale	X		X	X		X	X			X	
Inosservanza del termine di 10 mesi	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Inosservanza dei termini fissati per la riscossione e la contabilizzazione	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Problemi di comunicazione tra gli Stati membri	X	X	X	X		X				X	X
Importi coperti da garanzie globali, ma comunque iscritti nella contabilità B	X	X	X		X		X				
Lotta antifrode e gestione dei rischi											
Analisi automatizzata dei rischi poco integrata, o non integrata, nell'applicazione nazionale NSTI	X				X	X	X	X	X	X	X
Tasso dei controlli fisici modesto (~ 1 %)		X	X		X	X					X
Controlli fisici per le procedure semplificate praticamente assenti	X	X	X	X	X	X					X

(*) Paese che utilizza l'applicazione MCC.

ALLEGATO II

Riquadro 2: Articolo 373 delle disposizioni di applicazione del codice doganale comunitario

1. L'autorizzazione di cui all'articolo 372, paragrafo 1, è concessa unicamente alle persone che:
 - a) sono stabilite nella Comunità; tuttavia, l'autorizzazione ad utilizzare una garanzia globale può essere concessa soltanto alle persone stabilite nello Stato membro in cui la garanzia è costituita;
 - b) ricorrono regolarmente al regime di transito comunitario o le cui autorità doganali sanno che sono in grado di adempiere alle obbligazioni relative a questo regime o, quando si tratta della semplificazione di cui all'articolo 372, paragrafo 1, lettera f), ricevono regolarmente merci vincolate al regime di transito comunitario; e
 - c) non hanno commesso infrazioni gravi o ripetute alla legislazione doganale o fiscale.
2. Per garantire la corretta gestione delle semplificazioni, l'autorizzazione è concessa solamente:
 - a) se le autorità doganali possono assicurare la vigilanza e il controllo del regime senza dovere creare un dispositivo amministrativo sproporzionato rispetto alle necessità delle persone in causa, e
 - b) se le persone tengono scritture che permettono alle autorità competenti di effettuare un controllo efficace.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**SINTESI**

I-II. La Commissione ha rafforzato il transito doganale introducendo un sistema informatizzato solido e moderno in tutta la Comunità.

III.

- b) In base ai risultati provvisori delle recenti ispezioni della Commissione, l'applicazione di talune semplificazioni è già migliorata in alcuni Stati membri. Per quanto riguarda la ricerca e la riscossione, la Commissione sta esaminando le modalità per snellire la procedura.
- c) Il seguito dato alle operazioni non appurate è stato esaminato durante le verifiche sulla contabilità B degli Stati membri. Nel caso in cui i ritardi amministrativi abbiano causato una messa a disposizione tardiva di risorse proprie tradizionali, gli Stati membri sono stati sollecitati ad effettuare ulteriori indagini e a versare gli interessi di mora sui ritardi accertati. In caso di inadempienza saranno avviati procedimenti di infrazione.
- d) Basandosi su analisi di rischio, la Commissione ha deciso di rinviare qualsiasi ispezione su vasta scala in materia di transito fino a quando il sistema NSTI non sia pienamente applicato, per permettere che le conclusioni tratte in merito alla sua efficacia riguardino tutta la gamma delle sue possibilità.
- e) L'adozione e l'attuazione del regolamento (CE) n. 648/2005 obbligherà gli Stati membri ad utilizzare l'analisi di rischio per effettuare controlli doganali mirati.
- f) La Commissione ottiene informazioni sulle attività fraudolente sospette da una varietà di fonti. Nel complesso, le informazioni indicano che le frodi nel settore del transito sono diminuite.

IV. La Commissione sta adottando i provvedimenti necessari per avere accesso ai dati NSTI che forniranno una panoramica degli itinerari consolidati del traffico di merci sensibili in transito e consentiranno anche di eseguire analisi strategiche e operative per tali merci.

CONSTATAZIONI DELL'AUDIT

20. Per quanto attiene alla coesistenza del MCC (Minimum Common Core — tronco comune minimo) con le applicazioni nazionali, queste ultime dovevano anch'esse essere basate sulle specifiche tecniche e funzionali stabilite, che sono comuni a tutti gli Stati membri.

21. Nel luglio 2006 è stato adottato un accordo operativo con gli Stati membri.

24. Gli Stati membri sono responsabili del funzionamento dei sistemi di applicazione nazionali in materia di transito e la Commissione non ha né il mandato, né le risorse per eseguire verifiche di tipo informatico dei sistemi nazionali. Tuttavia la Commissione ha profuso sforzi notevoli per fornire sostegno e coordinamento ai progetti di sviluppo delle amministrazioni nazionali e esegue ora verifiche periodiche della qualità dei servizi da esse forniti.

25. All'inizio del progetto per l'NSTI, vari Stati membri che non desideravano sviluppare un'applicazione nazionale per il regime di transito hanno chiesto alla Commissione di fornire un'applicazione standard. L'MCC fornito dalla Commissione è un'applicazione autonoma. Gli Stati membri erano quindi liberi di scegliere se sviluppare una propria applicazione NSTI, con il conseguente vantaggio di poterla integrare nei loro sistemi esistenti, oppure utilizzare l'applicazione MCC autonoma fornita dalla Commissione. Nel corso delle ispezioni sul regime di transito del

2006, la Commissione ha esaminato se gli Stati membri abbiano attuato le procedure idonee per controllare le merci che passano dal transito ad altri regimi doganali e le merci che passano da un altro regime al transito. I sistemi usati dagli Stati membri possono essere efficaci, anche se non sono totalmente integrati.

27. La riforma del regime giuridico del transito è stata graduale ed è iniziata nel 1994. La Commissione ha inserito il regime di transito nei propri programmi d'ispezione per il 1996, 1997 e 2000. In seguito, viste le risorse limitate di cui disponeva per i controlli, la Commissione ha deciso di rinviare ulteriori ispezioni su vasta scala fino a quando non fosse stata in grado di valutare se i vantaggi dell'NSTI confermavano le aspettative. Alcuni aspetti specifici del transito sono tuttavia stati esaminati, generalmente come parte di altre materie.

29. La Commissione analizzerà nei dettagli le constatazioni della Corte, nonché quelle risultanti dai propri controlli, e richiamerà l'attenzione degli Stati membri sulle inadempienze cui si deve porre rimedio. Nei casi in cui l'inosservanza degli obblighi giuridici abbia causato perdite al bilancio comunitario, gli Stati membri sono tenuti a mettere a disposizione le risorse proprie e a versare gli interessi dovuti.

35. Anche la Commissione ha riscontrato casi di registrazioni incomplete relative alle verifiche per la concessione dell'autorizzazione in quegli Stati membri ed ha sottolineato le possibili conseguenze finanziarie derivanti da un'applicazione incompleta della normativa comunitaria.

36. Agli Stati membri interessati sarà rammentata l'importanza di registrare le verifiche per la concessione dell'autorizzazione e gli esami annuali previsti. L'avvio di una riscossione forzata nei confronti di un operatore economico non significa necessariamente che le agevolazioni concesse debbano essere ritirate: gli Stati membri devono valutare ogni caso per i propri meriti. Nei casi in cui una riduzione o un esonero di garanzia siano stati indebitamente concessi ed abbiano causato perdite constatate al bilancio comunitario, lo Stato membro interessato sarà tenuto a mettere a disposizione le risorse proprie corrispondenti e a versare gli eventuali interessi di mora.

38. Anche la Commissione, nel corso delle ispezioni, ha riscontrato che le procedure di ricerca non sono quasi mai avviate immediatamente. È stato istituito un gruppo di lavoro, che deve riferire entro la fine del 2006, in merito al completamento e all'appuramento delle operazioni di transito, ivi comprese le procedure di ricerca e di riscossione. Le eventuali proposte di modifica presentate saranno esaminate nel corso del 2007.

41. Nel caso in cui l'obbligato principale non accetti di cooperare, le amministrazioni dispongono già dei mezzi per rifiutare o ritirare le agevolazioni di transito, quali la garanzia globale o la riduzione concessa per l'importo di riferimento. Con la riforma, alle dogane è stata precisamente affidata la responsabilità di avviare la riscossione, indipendentemente dalla cooperazione dell'obbligato principale. Attualmente le ulteriori sanzioni e penalità rientrano nelle competenze dello Stato membro, anche se la proposta della Commissione di un codice doganale aggiornato ⁽¹⁾ prevede un quadro di convergenza.

42. La procedura di ricerca cartacea era soggetta a ritardi e il modulo elettronico di «gestione delle ricerche» dell'NSTI, introdotto nel gennaio 2006, intendeva porvi rimedio. I risultati delle ispezioni recenti confermano che ciò avviene. In ogni caso vi è un limite fissato per legge entro il quale l'ufficio di partenza deve agire per constatare l'esistenza di un'obbligazione doganale. La Commissione si occuperà dei casi segnalati dalla Corte in cui gli operatori economici stessi hanno notificato la ricezione delle merci e per i quali manifestamente non si sono prese misure sollecite volte a garantire che le merci fossero dichiarate per un altro regime doganale.

43. Le ispezioni della Commissione sono ancora in corso, ma tutto sembra indicare che i casi sottoposti a procedure di ricerca siano risolti più velocemente.

45. Nell'ottobre 2006 la Corte di giustizia delle Comunità europee si è pronunciata su un certo numero di cause riguardanti

precisamente le conseguenze delle varie disposizioni in materia di movimenti non appurati (ivi compresi quelli che rientrano nella convenzione TIR). In tre sentenze, che hanno implicazioni per la normativa attuale, la Corte di giustizia ha confermato la posizione della Commissione ⁽²⁾.

46. Anche la Commissione ha constatato spesso che, nonostante le norme giuridiche chiare, gli Stati membri hanno accettato in ritardo obbligazioni doganali su operazioni di transito non appurate. In tali casi si sono prese misure affinché fossero messe a disposizione le risorse proprie e pagati gli interessi di mora. Nei casi di ritardo sistematico, gli Stati membri sono stati sollecitati ad effettuare ulteriori indagini per individuare tutti gli altri casi. La Commissione prenderà provvedimenti nei confronti dei casi rilevati dalla Corte nei tre Stati membri.

48. I casi sollevati dalla Corte, che hanno incidenza sulle risorse proprie tradizionali, saranno seguiti insieme agli Stati membri interessati.

49. Il codice «merce» nelle dichiarazioni di transito è obbligatorio per le merci sensibili (cfr. nota in calce n. 9 della Corte) e in alcuni altri casi ⁽³⁾. Qualora il valore e la classificazione tariffaria della merce non si trovino su una dichiarazione di transito per un'operazione, le informazioni necessarie a calcolare l'obbligazione doganale si ottengono solitamente nel corso delle procedure di ricerca, altrimenti l'obbligazione doganale si calcola solitamente in base alla tariffa più elevata.

51. La Commissione darà seguito insieme agli Stati membri alle osservazioni formulate dalla Corte.

53-54. La normativa che prescrive come contabilizzare la parte accertata dell'obbligazione doganale è chiara: dev'essere iscritta nella contabilità A, a meno che non si sia ricevuta una contestazione scritta, che potrebbe modificare l'importo del debito, prima del termine entro cui dev'essere messo a disposizione l'importo stesso. In quest'ultimo caso l'obbligazione doganale può invece essere iscritta nella contabilità B. Nonostante la normativa sia chiara e tutti gli Stati membri siano stati istruiti in merito alla prassi corretta, la Commissione è al corrente che alcuni uffici doganali non trattano in modo corretto le obbligazioni doganali garantite e che in tre Stati membri gli importi sono stati iscritti sistematicamente nella contabilità B. Le recenti sentenze della Corte di giustizia nei confronti di due di detti Stati membri ⁽⁴⁾ hanno confermato che tale prassi non era conforme alla normativa. Si sta attualmente lavorando affinché tutti gli Stati membri siano informati delle sentenze della Corte e affinché siano riscossi eventuali importi di risorse proprie non ancora messi a disposizione, se dal caso maggiorati degli interessi di mora.

⁽²⁾ Cause C-105/02, C-377/03 e C-275/04, sentenze del 5 ottobre 2006.

⁽³⁾ Qualora la dichiarazione di transito sia compilata dalla stessa persona, contemporaneamente o a seguito di una dichiarazione in dogana che comporti l'indicazione del codice «merce» e se lo prevede la normativa comunitaria.

⁽⁴⁾ C-105/02, C-377/03.

⁽¹⁾ COM(2005) 608 def. del 30 novembre 2005.

56. L'affidabilità e l'eshaustività dei dati a livello UE dipende dalla corretta osservanza da parte degli Stati membri degli obblighi giuridici e delle procedure per la comunicazione delle frodi e altre irregolarità, come specificato dai regolamenti (CE) n. 515/97 e (CE, Euratom) n. 1150/2000. I dati OWNRES non rispecchiano necessariamente le tendenze delle frodi e delle irregolarità nel transito comunitario, se comparati ai dati e agli indicatori di altre fonti disponibili (comunicazioni di assistenza reciproca, sistema d'informazione doganale-SID, sistema d'allarme rapido-EWS). Ad esempio, dal 2001 l'OLAF ha trattato pochissimi casi di frode nel transito. Questa tendenza al calo è anche confermata dalla diminuzione del numero di messaggi di mutua assistenza (MA) relativi a frodi nel transito inviati dall'Ufficio (da una media del 35 % del totale annuale di messaggi MA all'inizio degli anni '90, fino a meno del 3 % dal 2001 in poi) e dalla mancanza di casi operativi che riguardino direttamente i movimenti di transito nel sistema d'informazione doganale (SID). Attualmente soltanto un caso SID su 620 riguarda il transito.

57. La Commissione ritiene importante esaminare la situazione dei movimenti in corso e concentra l'analisi su quelli internazionali, poiché questi sono gli unici dati indipendenti disponibili dall'accesso comune.

59. Come dichiara nelle recenti relazioni annuali sulla lotta contro la frode, la Commissione non ritiene che i dati OWNRES rispecchino le tendenze reali delle frodi in materia di transito. I dati contraddicono quelli provenienti da altre fonti (sistema d'allarme rapido-EWS, comunicazioni di assistenza reciproca, sistema d'informazione doganale-SID); cfr. anche la risposta al punto 56. Nel 2004 la Commissione ha comunicato all'autorità di bilancio che la banca dati OWNRES non era una fonte affidabile di informazioni, poiché i dati memorizzati dagli Stati membri non erano né completi, né aggiornati. Gli Stati membri sono stati sollecitati a migliorare le prestazioni ed hanno agito di conseguenza. Vi sono stati grandi miglioramenti nella comunicazione e gli ultimi risultati rivelano che i dati OWNRES e i dati della contabilità B sono attualmente comparabili al 90 %. La Commissione continuerà a monitorare le prestazioni degli Stati membri.

64. Con l'adozione e l'attuazione del regolamento (CE) n. 648/2005, una base giuridica chiara per controlli doganali basati su analisi di rischio diventa per gli Stati membri una realtà, nonché un obbligo legale [articolo 13 del regolamento (CEE) n. 2913/92 modificato dal regolamento (CE) n. 648/2005]. È più efficiente lavorare con profili chiari e ben adattati, con criteri comuni e settori di controllo prioritari, anziché introdurre dall'inizio tassi minimi di controllo che possono condurre a spostare le risorse da spedizioni sensibili a spedizioni non sensibili soltanto per rispettare il tasso minimo di controllo. Tuttavia la Commissione non esclude di poter ulteriormente perfezionare la normativa sulla base dell'esperienza.

Per quanto riguarda il codice delle merci, cfr. la risposta della Commissione al punto 49.

65. La Commissione propone attualmente che la scelta delle spedizioni per il controllo includa un elemento casuale. Inoltre i settori di controllo prioritari comuni, vale a dire quelli soggetti a un maggiore livello di controlli doganali, durante un periodo

determinato, in base a un'analisi di rischio effettuata con criteri comuni, devono essere concordati con gli Stati membri in base alla comitatologia. Le preoccupazioni e le raccomandazioni della Corte saranno sollevate al comitato del codice doganale.

66. Attualmente la Commissione non ha accesso ai dati: può soltanto vedere il contenitore del messaggio, non il contenuto. Tuttavia, la Commissione sta adottando i provvedimenti necessari per avere accesso ai dati NSTI che forniranno una panoramica degli itinerari consolidati del traffico di merci sensibili in transito e consentiranno anche di eseguire analisi strategiche e operative per tali merci.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

68. La Commissione seguirà caso per caso i problemi e le carenze tecniche rilevati dalla Corte, particolarmente quando ne derivino conseguenze finanziarie, e terrà la situazione sotto controllo incoraggiando altresì le amministrazioni ad applicare correttamente le norme.

A tal fine garantirà che le norme giuridiche siano chiare e univoche e proporrà le modifiche necessarie. Fornirà orientamenti dettagliati sulle modalità di applicazione di talune norme mediante disposizioni amministrative, quali il manuale sul transito. In caso sussistessero dubbi, la Commissione offrirà una piattaforma d'inccontro al fine di chiarirli.

Infine la Commissione esaminerà un eventuale procedimento d'infrazione contro uno Stato membro in casi debitamente giustificati di applicazione mancata o non conforme della normativa comunitaria.

Cfr. anche la risposta al punto 66.

69.

a) Seguendo la raccomandazione della Corte, nel luglio 2006 è già stato adottato un accordo operativo dettagliato riguardante le situazioni critiche che incidano sulla disponibilità e sulla continuità dell'NSTI.

b) La sorveglianza sul funzionamento dell'NSTI è stata potenziata e sarà ulteriormente migliorata nel 2007; cfr. anche la risposta al punto 24.

70. La Commissione ha deciso di rinviare qualsiasi ispezione di transito su vasta scala fino a quando tutte le possibilità del sistema NSTI non siano pienamente applicate, in modo da poter trarre conclusioni in merito alla sua efficacia.

71. Anche la Commissione ha constatato che alcuni Stati membri non sono in grado di dimostrare a posteriori che hanno eseguito tutti i controlli necessari per verificare che un'impresa sia idonea a fruire delle procedure semplificate. Tuttavia il danno potenziale al bilancio comunitario è limitato: nel caso in cui le garanzie concesse su basi inadeguate si rivelassero insufficienti, lo Stato membro interessato sarebbe responsabile dell'eventuale perdita di risorse proprie e, se del caso, dei relativi interessi.

La precedente procedura di ricerca cartacea presentava troppi casi che risultavano non appurati a causa di ritardi nella trasmissione e di altri problemi inerenti alla procedura. Il sistema NSTI sta attualmente trattando tale sovraccarico di lavoro. Inoltre un gruppo di esperti sta procedendo ad un riesame (cfr. anche la risposta al punto 38).

Nel caso in cui, durante le normali ispezioni o in seguito a un intervento della Corte, la Commissione riscontri ritardi nella messa a disposizione di risorse proprie, gli Stati membri sono tenuti a versare le risorse proprie dovute, se del caso maggiorate degli interessi di mora. Qualora si possa dimostrare che le carenze sono sistematiche, gli Stati membri interessati sono tenuti ad effettuare indagini su tali casi ed apportare le necessarie rettifiche finanziarie.

72. All'occorrenza la Commissione è intervenuta per garantire che gli Stati membri risarcissero il bilancio comunitario degli importi di risorse proprie che avrebbero dovuto essere messi a disposizione, ma non lo sono stati perché detti Stati membri non hanno preso disposizioni tempestive relative ai movimenti di transito manifestamente non appurati.

La Commissione ha tenuto conto delle lacune rilevate nei vari settori quando ha elaborato le norme di attuazione per lo statuto di «operatore economico autorizzato (OEA)» e ne terrà ugualmente conto quando elaborerà le linee guida per l'operatore economico autorizzato. L'articolo 14 *octodecies* delle modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 648/2005 prevede che, una volta concesso lo statuto di operatore economico autorizzato, le autorità doganali ne sorvegliano la conformità con le condizioni e i criteri stabiliti. Inoltre le autorità doganali che hanno concesso lo statuto di OEA devono rivalutare la conformità dell'operatore ai criteri ogniqualvolta la pertinente normativa comunitaria venga modificata o qualora l'autorità nutra ragionevoli dubbi sul fatto che le condizioni per il mantenimento delle agevolazioni non siano più soddisfatte.

Per quanto riguarda le procedure di ricerca:

- a) la Commissione può confermare che l'informatizzazione delle procedure di ricerca sta già contribuendo ad una gestione più celere delle ricerche. Si adotteranno misure correttive ove necessario e, come dichiarato nella risposta al punto 71, è in corso un riesame separato delle procedure di ricerca. Uno degli obiettivi della Commissione è abbreviare i termini di tempo a seguito dell'introduzione dell'NSTI;
- b) con la riforma, alle dogane è stata precisamente affidata la responsabilità di avviare la riscossione, indipendentemente dalla cooperazione dell'obbligato principale. Sanzioni e penali rientrano attualmente fra le competenze degli Stati membri, anche se la proposta della Commissione di un codice doganale aggiornato prevede un quadro di convergenza (cfr. punto 41).

Per quanto riguarda le procedure di riscossione:

- a) questa raccomandazione è applicata dal programma di ispezioni per il 2006 che aveva il transito come settore principale. L'obiettivo generale di tali ispezioni includeva il verificare che le procedure degli Stati membri per dar seguito alle operazioni non appurate fossero conformi ai pertinenti regolamenti e che le risorse proprie fossero correttamente calcolate, accertate e contabilizzate;
- b) la Commissione ha esaminato la possibilità di introdurre l'obbligo di riportare su tutte le dichiarazioni di transito il codice e il valore delle merci (in aggiunta cioè ai casi di cui al punto 49). Poiché spesso nel transito il dichiarante non è né l'esportatore, né l'importatore, occorre prestare particolare attenzione al costo aggiuntivo che l'operatore deve sostenere per fornire questo genere di informazioni e raffrontarlo con il numero limitato di riscossioni che sono avviate dalle dogane. Tutto sommato la Commissione ritiene che, ai fini del transito, questo genere di informazione non debba essere obbligatoria per tutte le dichiarazioni di transito e che, semprché le dogane eseguano scrupolosamente le procedure di ricerca, verrà riscosso l'importo adeguato di diritti. Cfr. anche la risposta al punto 72 a).

Per quanto riguarda il sistema delle garanzie:

- a) la Commissione continuerà a monitorare le procedure degli Stati membri;
- b) la Commissione continuerà a selezionare i criteri per le ispezioni di conformità presso gli Stati membri servendosi di analisi di rischio. Prima del 2006 il transito era soggetto a controlli, ma non a un esame, perché si voleva attendere una più vasta applicazione dell'NSTI. Per il 2007 la Commissione ritiene probabile che vi siano ulteriori attività di controllo in materia di transito.

73. La Commissione ottiene informazioni sulle attività fraudolente sospette da una varietà di fonti. Nel complesso, le informazioni indicano che le frodi nel settore del transito sono diminuite.

74. Con l'adozione e l'attuazione del regolamento (CE) n. 648/2005 una base chiara per i controlli doganali basati su analisi di rischio diventa per gli Stati membri una realtà, nonché un obbligo giuridico [articolo 13 del regolamento (CEE) n. 2913/92 modificato dal regolamento (CE) n. 648/2005].

È già in applicazione il RIF (formulario d'informazione sul rischio), che costituisce una componente fondamentale nell'elaborazione di un quadro di gestione comune del rischio, prescritto dal regolamento (CE) n. 648/2005, e che facilita lo scambio di informazioni relative al rischio fra Stati membri su questioni di controllo doganale, ivi compreso il transito.