



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 1.4.2008
COM(2008) 169 definitivo

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

Strategia per l'evoluzione dell'Unione doganale

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

Strategia per l'evoluzione dell'Unione doganale

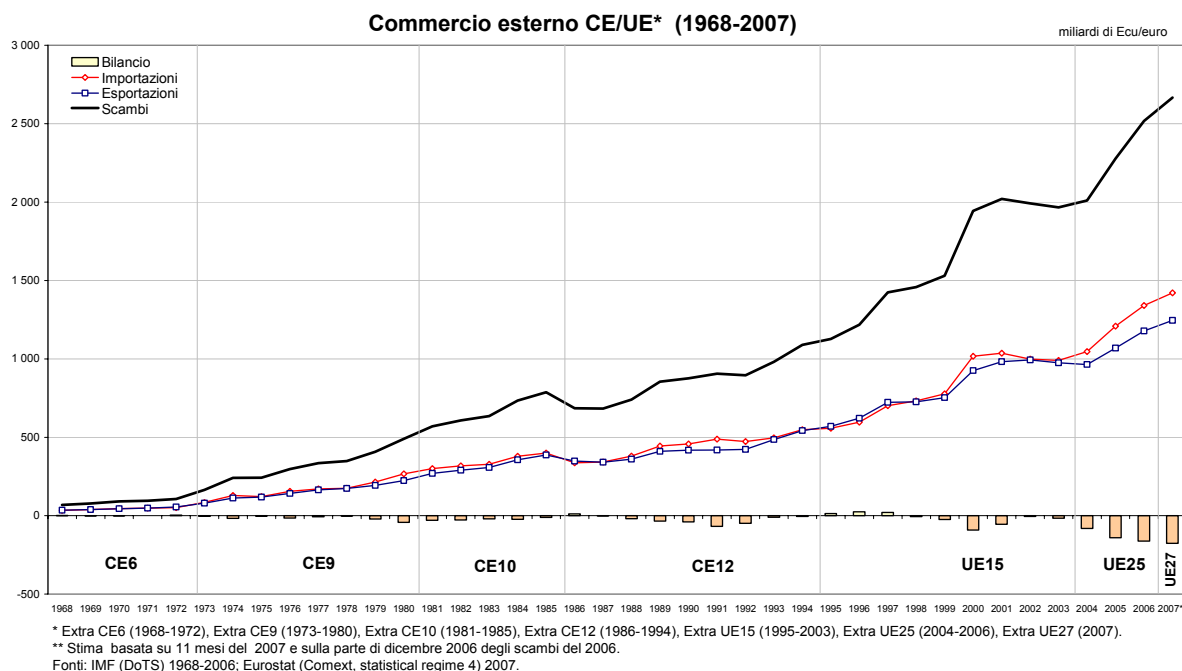
1. INTRODUZIONE

L'Unione doganale dell'Unione europea (UE), che celebra i 40 anni il 1° luglio 2008, rappresenta uno dei fondamenti della Comunità europea. Dalla sua creazione, l'Unione doganale si è ampliata in termini sia numerici – è passata da 6 a 27 membri – che qualitativi – è diventata un mercato unico. Ha contribuito alla prosperità dell'Europa favorendo gli scambi tanto all'interno dell'Unione quanto con i paesi terzi.

La Commissione, insieme agli Stati membri, ha avviato un riesame generale del ruolo delle dogane le cui risultanze sono state discusse con le amministrazioni doganali degli Stati membri ad alto livello. Si registra un consenso diffuso sull'esigenza di migliorare i metodi di lavoro, ma anche di rafforzare il coordinamento globale. Da tali considerazioni discende l'importanza di garantire il sostegno politico alla strategia delineata nella presente comunicazione.

Attualmente le dogane devono fare i conti con un contesto in rapida trasformazione: l'evoluzione dei modelli di produzione e di consumo e l'aumento degli scambi internazionali, nonché minacce globali quali il terrorismo, la criminalità organizzata, i cambiamenti climatici, e nuovi rischi come il commercio di merci pericolose.

In questo contesto le autorità doganali dell'UE hanno una funzione essenziale: devono garantire costantemente l'equilibrio fra l'esigenza di tutelare la società e quella di favorire gli scambi mediante il controllo del ciclo di distribuzione ai confini esterni dell'UE e al suo interno. I servizi doganali dispongono di informazioni su tutti i movimenti delle merci importate nell'Unione o esportate da essa e utilizzano sistemi e metodi sofisticati per controllare tutti i tipi di merci. Il volume delle merci che attraversano le frontiere esterne dell'Unione europea è enorme.



Nel 2006 sono stati trattati circa 173 milioni di dichiarazioni doganali¹. Solo servizi doganali estremamente efficienti possono gestire un tale volume senza provocare ritardi gravi né consentire movimenti fraudolenti, indesiderabili o illegali.

Al fine di permettere ai servizi doganali di continuare a svolgere il loro compito in un contesto così difficile è stata avviata un'ambiziosa riforma. In primo luogo, viene modernizzato il contesto giuridico con l'imminente pubblicazione del Codice doganale aggiornato², adottato di recente. In secondo luogo, è in fase di attuazione una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio volta a istituire *un sistema di informatizzazione doganale paneuropea*³ – vale a dire un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio – con l'obiettivo di introdurre un sistema di comunicazione efficace fra tutti gli uffici doganali della Comunità, fra gli uffici doganali e altre autorità pubbliche che operano alle frontiere, nonché fra le autorità pubbliche e gli operatori commerciali.

La presente comunicazione intende completare il processo di riforma con un ulteriore elemento che tocca la futura **organizzazione e la dimensione umana** delle amministrazioni doganali. Propone uno sviluppo globale a lungo termine basato su obiettivi strategici rinnovati in campo doganale. Suggestisce la modernizzazione dei metodi di lavoro, lo sviluppo delle competenze del personale e la redistribuzione efficace ed efficiente delle risorse.

L'elemento finale del processo di riforma consentirà alle dogane di evolversi in armonia con il commercio internazionale per continuare a offrire ai cittadini, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni la tutela che essi si attendono, pur contribuendo alla competitività economica dell'UE.

¹ Nel 2006 il valore delle importazioni e delle esportazioni è stato superiore a 2 500 miliardi di euro.

² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), COM(2005)608 del 5.12.2005 e posizione comune del Consiglio, GU C 298E dell'11.12.2007, pag. 1.

³ Decisione 70/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 23 del 26.1.2008, pag. 21.

2. DOGANE: UN RUOLO FONDAMENTALE

La creazione del mercato unico ha consentito di abolire tutte le formalità doganali alle frontiere. Le autorità doganali nazionali sono diventate responsabili della protezione delle frontiere esterne per quanto riguarda le merci e sono ormai l'unica autorità in grado di impedire l'ingresso e la libera circolazione all'interno del mercato unico di merci illecite o pericolose trattate dal commercio internazionale.

Le autorità doganali nazionali sono inoltre incaricate, fra l'altro, di tutelare gli interessi finanziari della Comunità con la massima efficienza in quanto i dazi sui prodotti importati rappresentano il 15% delle entrate totali del bilancio comunitario (circa 17 miliardi di euro all'anno).

Dalla creazione del mercato interno nel 1993 il contesto commerciale internazionale è cambiato: l'approvvigionamento di merci e materie prime avviene sempre più su scala mondiale e, di fronte a pratiche come la consegna "just in time", gli operatori economici auspicano controlli doganali meno intrusivi. Al tempo stesso, le organizzazioni terroriste e criminali utilizzano metodi sempre più sofisticati.

Le autorità doganali dell'UE hanno un ruolo **chiave**, in stretta cooperazione con altri servizi, che consente loro di:

- favorire il commercio legittimo e rafforzare la competitività;
- garantire il corretto versamento di dazi e imposte;
- combattere la contraffazione e la pirateria;
- contribuire alla lotta contro altri tipi di frode, criminalità organizzata, traffico di stupefacenti e terrorismo mediante il trattamento delle informazioni, l'individuazione di cambiamenti nella struttura degli scambi e l'esecuzione di valutazioni di rischio per rilevare attività fraudolente, terroristiche o criminali;
- attuare misure di politica commerciale (ad esempio, accordi commerciali preferenziali, quote e misure antidumping);
- proteggere l'ambiente e i cittadini contro tutti i tipi di merci pericolose.

3. ADEGUARSI A UN CONTESTO DIFFICILE E IN TRASFORMAZIONE

Oggi le autorità doganali, di fronte a questo contesto difficile e in rapida trasformazione, devono impegnarsi per continuare a fornire ai cittadini e alle imprese dell'Unione servizi di elevata qualità.

La modernizzazione e semplificazione delle disposizioni giuridiche e tecnologiche in materia doganale sono state avviate vari anni fa con l'adozione nel 2005 di una modifica di ampio

respiro del codice doganale comunitario⁴ che ha riconosciuto alle autorità doganali dell'Unione il potere di imporre requisiti in materia di sicurezza che sono fra i più avanzati al mondo, creando un contesto che non ostacola il commercio legittimo. La modifica dovrebbe essere attuata integralmente entro la metà del 2009.

Una volta integralmente attuato, il Codice doganale aggiornato fornirà le semplificazioni necessarie per consentire alle dogane e al commercio di funzionare meglio, più rapidamente e in modo meno oneroso.

La decisione sull'informatizzazione doganale rappresenta già un notevole progresso verso l'interconnessione dei sistemi informatici e di comunicazione delle dogane nazionali, a vantaggio sia dei servizi doganali che degli operatori commerciali. Rispondendo alle esigenze della moderna logistica, un sistema doganale informatizzato paneuropeo aumenterà la competitività delle imprese che operano in Europa, ridurrà i costi legati al rispetto delle norme (compliance costs) e migliorerà la sicurezza ai confini dell'Unione.

La proposta⁵ di modificare le disposizioni di mutua assistenza tra le autorità amministrative in materia doganale⁶ comporterà una razionalizzazione e un miglioramento degli attuali sistemi informatici e rafforzerà le capacità di lotta contro le frodi nel settore doganale.

Si tratta di iniziative giuridiche e tecnologiche importanti che forniranno ai servizi doganali strumenti più efficaci per il futuro immediato e a medio termine.

È tuttavia necessario **guardare più lontano** e definire un **quadro strategico** per modernizzare i metodi di lavoro delle autorità doganali e assegnare le risorse di conseguenza, in modo coordinato.

4. UN QUADRO STRATEGICO...

L'obiettivo globale è salvaguardare la posizione cardine delle dogane in quanto interlocutore moderno e reattivo del commercio, capace di tutelare gli interessi fiscali e di sicurezza della Comunità e di cooperare con altri organismi pubblici, e dotato degli strumenti per reagire alle crisi e a nuovi compiti politici. In tale prospettiva le dogane UE devono avere obiettivi strategici comuni.

... con obiettivi strategici comuni:

• **Protezione:** *Proteggere la società e gli interessi finanziari della Comunità e a tale scopo:*

1. garantire la corretta ed efficiente riscossione di dazi e imposte;

⁴ Regolamento (CE) n. 648/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio 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.

⁵ Proposta di modifica del regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (COM(2006) 866 del 22.12.2006).

⁶ Disposizioni di mutua assistenza tra le autorità amministrative in materia doganale concluse fra l'UE e i paesi terzi.

2. applicare misure efficaci contro il movimento di merci illegali, ristrette o vietate;
3. sviluppare una valutazione efficace dei rischi per contribuire alla lotta contro le attività terroristiche e criminali, compreso il commercio di droghe illecite e di merci contraffatte e piratate;
4. prevenire e rilevare le frodi o gli abusi in relazione alla normativa doganale e, a livello nazionale, condurre indagini e perseguire tali attività;
5. utilizzare la mutua assistenza tra le autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola.

• **Competitività:** *Sostenere la competitività delle imprese europee e a tale scopo:*

1. modernizzare il contesto e i metodi di lavoro dei servizi doganali (es. con l'impiego di metodologie sistemiche, una maggiore armonizzazione dei metodi di lavoro, ecc.);
2. attuare l'ambiente privo di supporti cartacei per le dogane (informatizzazione doganale) e
3. adottare un'impostazione proattiva in materia di norme, che presuppone eventualmente l'adozione di norme internazionali quali quelle elaborate dall'Organizzazione mondiale delle dogane e l'elaborazione di nuove norme UE che possano servire da modello a livello mondiale.

• **Facilitazione:** *Agevolare ulteriormente il commercio legittimo e a tale scopo:*

1. concepire e perfezionare sistemi di controllo atti a ridurre le formalità amministrative e gli ostacoli alla circolazione delle merci al minimo strettamente necessario per conseguire gli obiettivi di interesse pubblico generale, come ad esempio i requisiti in materia di sicurezza e
2. fornire agevolazioni agli operatori economici legittimi al fine di ridurre i costi legati al rispetto delle norme.

• **Controllo:** *Controllare e gestire il ciclo della distribuzione per il movimento internazionale delle merci e tal fine:*

1. migliorare e rafforzare l'efficacia dei controlli nel punto più appropriato (frontiere o all'interno) del ciclo di distribuzione;
2. attuare in modo corretto e coerente la normativa comunitaria e nazionale in materia di controllo e movimento di merci;
3. rendere più efficace e sistematica la condivisione delle informazioni sui rischi;
4. esaminare le possibilità di condividere informazioni con i principali partner commerciali al fine di introdurre un controllo e una gestione completi del ciclo di distribuzione.

- **Cooperazione:** *Mantenere, rafforzare e favorire una cooperazione di qualità fra le autorità doganali degli Stati membri, fra i servizi doganali e altri organismi pubblici e fra i servizi doganali e le imprese e a tale scopo:*

1. approfondire la cooperazione esistente in materia doganale;
2. coordinare le iniziative volte a tutelare gli interessi finanziari della Comunità;
3. svolgere un ruolo di stimolo per lo sviluppo di meccanismi che consentano di garantire un coordinamento per quanto possibile fluido con altri organi attivi alle frontiere (sportello unico);
4. perfezionare i meccanismi di consultazione delle imprese e di cooperazione con esse;
5. rafforzare la cooperazione internazionale o la **mutua assistenza tra le autorità amministrative** in materia doganale mediante accordi appropriati con i paesi terzi e una maggiore partecipazione alle istanze internazionali responsabili dell'adozione di norme legislative o decisioni internazionali (embargo, accordi nel settore dell'ambiente, accordi DPI, ecc.).

- *... e un approccio comune allo sviluppo di nuovi metodi di lavoro e competenze:*

Per potere raggiungere questi obiettivi strategici, è necessario applicare un approccio volto ad adeguare e migliorare ulteriormente i metodi di lavoro comuni dei servizi doganali. Solo **lo sviluppo continuo di abilità, competenze e risorse e gli investimenti strategici in tali settori possono consentire il mantenimento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi doganali**. La strategia delineata nella presente comunicazione offre un approccio strutturato che consentirà sviluppi **sincronizzati e armonizzati in tutti i 27 Stati membri**.

5. ESIGENZA DI UN QUADRO STRATEGICO

Per raggiungere gli obiettivi delineati nella presente comunicazione estrema importanza riveste il sostegno politico degli Stati membri. Prima di elaborare, in stretta cooperazione con essi, un piano strategico (che definirà la strategia in termini generali) e un piano di attuazione articolato (che fornirà uno strumento per la pianificazione di dettaglio relativo a tutte le azioni e i progetti necessari per realizzare il piano strategico), la Commissione deve accertarsi che il Consiglio condivida gli obiettivi strategici comuni e lo sviluppo dell'approccio comune indicato sopra.

Sulla base dell'esperienza acquisita nell'attuazione della decisione sull'informatizzazione doganale, in cui un piano strategico pluriennale fornisce a tutte le parti in causa (Commissione, Stati membri e operatori economici) una base per la propria pianificazione delle risorse, si propone di sviluppare una strategia analoga per garantire un'attuazione coordinata e uniforme degli obiettivi strategici comuni elencati sopra.

6. CONCLUSIONE

La Commissione invita il Consiglio:

- ad approvare il quadro strategico di cui sopra;

- a sostenere gli sforzi volti a rendere interoperabili e complementari tutti i sistemi di scambio di dati e basi di dati, compresi quelli specifici per la lotta contro le frodi;
- a chiedere alla Commissione di preparare il piano strategico e il piano di attuazione globale corrispondenti, in collaborazione gli Stati membri nell'ambito del gruppo della politica doganale e
- a prendere atto del fatto che la strategia definita, che completa le iniziative in corso, dovrebbe fornire orientamenti chiari in materia di politica doganale per il periodo 2013 - 2019.