



Bruxelles, 26.2.2014
COM(2014) 105 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Piano d'azione per il controllo del funzionamento dei regimi commerciali preferenziali

La presente Comunicazione della Commissione al Consiglio dispone un piano d'azione per controllare il funzionamento dei regimi commerciali preferenziali.

Piano d'azione per il controllo del funzionamento dei regimi commerciali preferenziali

SOMMARIO

1. Introduzione
2. Quadro normativo, obblighi e modalità di gestione del sistema attuale
3. Carenze del sistema attuale
4. Soluzioni
5. Sintesi

1. INTRODUZIONE

Lo scopo di un adeguato controllo del funzionamento dei regimi preferenziali è assicurare la corretta attuazione del quadro normativo e l'applicazione dei trattamenti preferenziali esclusivamente alle importazioni realmente originarie della regione o del paese partner/beneficiario in questione¹.

La Commissione gode di notevoli prerogative nell'ambito del suo obbligo di vigilanza e di controllo della corretta applicazione delle norme di origine, nonché in sede di esame delle domande di rimborso o di sgravio dei dazi all'importazione. Un controllo insufficiente potrebbe avere gravi conseguenze, come ad esempio l'autorizzazione a istituire una "situazione particolare"² a norma dell'articolo 239 del codice doganale.

Tale controllo contribuisce a tutelare gli interessi finanziari dell'UE e garantisce un commercio equo tra l'UE e i suoi partner commerciali.

Al punto 3.2.1 della comunicazione COM(2005) 100 def. del 16 marzo 2005, la Commissione suggerisce che le basi giuridiche, le modalità tecniche e il finanziamento delle spese derivanti dall'esercizio di monitoraggio dovrebbero essere definiti all'inizio e che le informazioni concernenti l'uso dei regimi preferenziali dovrebbero essere trasmesse a un punto centrale (cfr. punto 2.2.). La Commissione ha successivamente istituito una task force³, che funge da punto centrale di raccolta delle informazioni, con il compito di controllare l'applicazione delle norme di origine.

2. QUADRO NORMATIVO, OBBLIGHI E MODALITÀ DI GESTIONE DEL SISTEMA ATTUALE

2.1 Quadro normativo

2.1.1 Regimi preferenziali autonomi e bilaterali

Il sistema delle preferenze generalizzate (SPG)⁴ fornisce un quadro giuridico per l'attività di controllo, ivi incluse le visite di verifica da parte della Commissione o delle autorità doganali degli Stati membri.

La decisione relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare (PTOM)⁵ non fornisce un quadro giuridico per l'attività di controllo, che sarà invece fornito dalla futura "decisione sull'associazione d'oltremare"⁶.

¹ I paesi che beneficiano di misure commerciali autonome sono denominati "paesi beneficiari", mentre quelli con cui l'UE ha concordato regimi preferenziali bilaterali sono denominati "paesi partner".

² Una situazione particolare è dovuta a circostanze che non implicano frode o manifesta negligenza da parte dell'interessato.

³ La task force è stata istituita modificando l'organigramma della DG TAXUD nel settembre 2013.

⁴ Attualmente articolo 97 *duodecies* e, dal 1 gennaio 2017, articoli 68 e 69 del regolamento (CEE)n. 2454/93 (disposizioni di applicazione del codice doganale), quale modificato dal regolamento (UE) n. 1063/2010.

In attesa della conclusione e dell'applicazione degli accordi di partenariato economico (APE) rivisti con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), dal 1° gennaio 2008 è applicato un regime unilaterale temporaneo nel quadro del regolamento sull'accesso al mercato (Market Access Regulation - MAR)⁷. L'allegato I del MAR contiene un elenco delle regioni o degli Stati che hanno concluso negoziati ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, e l'articolo 4, paragrafo 3, e fornisce un quadro giuridico per il controllo dell'applicazione delle norme di origine negli scambi con tali regioni o Stati. Dal 1° ottobre 2014, tuttavia, nell'elenco figureranno solo i paesi rientranti in un APE e l'ambito dell'attività di controllo nel quadro del MAR sarà limitato. Di conseguenza, i paesi ACP beneficiari a titolo del MAR saranno solo i paesi partner APE rientranti in tali accordi bilaterali.

Nessun altro regime autonomo o preferenziale (a parte il sistema SPG, la decisione PTOM e il MAR) contiene disposizioni esplicite sul controllo.

2.1.2 Clausola di trattamento degli errori amministrativi

Se dalle attività di controllo svolte con i paesi beneficiari/partner risulta che errori nella gestione dei regimi preferenziali si sono tradotti in perdite per la mancata riscossione di dazi all'importazione da parte dell'Unione, è possibile applicare la clausola di gestione degli errori amministrativi. Tale clausola, che l'UE propone nei nuovi accordi commerciali preferenziali in fase di negoziazione, prevede la possibilità per la parte contraente che subisce dette perdite di chiedere che l'apposito organismo designato nell'accordo esamini le eventuali misure da adottare per porre rimedio alla situazione.

2.1.3 Cooperazione doganale, assistenza amministrativa reciproca e revoca temporanea delle preferenze

I regimi commerciali preferenziali generalmente prevedono disposizioni di cooperazione doganale e di assistenza amministrativa reciproca⁸ che implicano regolari scambi di informazioni e la creazione di contatti volti a garantire la corretta applicazione della normativa doganale, in particolare attraverso la prevenzione, l'individuazione e il contrasto delle operazioni illecite.

Queste disposizioni prevedono, in talune circostanze, la revoca temporanea o la sospensione delle preferenze quando un paese beneficiario/partner:

⁵ Decisione 2001/822/CE del Consiglio, del 27 novembre 2001, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità europea (GU L 314 del 30.11.2001).

⁶ Articolo 51 dell'allegato VI della proposta di decisione sull'associazione d'oltremare (COM(2012) 362 final del 16.7.2012).

⁷ Regolamento (CE) n. 1528/2007 del Consiglio.

⁸ L'OLAF è responsabile di quest'ultima attività.

- omette ripetutamente di verificare il carattere originario⁹;
- si rifiuta ripetutamente di procedere al controllo a posteriori della prova dell'origine e/o di comunicarne i risultati o adempie a tali obblighi con un ritardo ingiustificato; e
- si rifiuta ripetutamente di concedere l'autorizzazione per le visite di controllo (intraprese dall'OLAF e/o dagli Stati membri) intese a verificare l'autenticità di documenti o l'esattezza di informazioni utili per la concessione del regime preferenziale o concede detta autorizzazione con un ritardo ingiustificato.

Tali disposizioni sono contenute nel regolamento SPG¹⁰ e nella futura decisione sull'associazione d'oltremare¹¹ e se ne propone l'inserimento anche nei nuovi regimi preferenziali.

2.1.4 Procedure d'infrazione contro gli Stati membri

Gravi anomalie nel funzionamento dei regimi commerciali preferenziali possono derivare anche dal mancato rispetto del diritto unionale da parte di uno Stato membro. In simili casi di inadempienza, la Commissione può avviare il procedimento per inadempimento di cui all'articolo 258 del TFUE.

2.2 Obblighi della Commissione

Spetta alla Commissione assicurare la corretta attuazione dei regimi commerciali preferenziali.

Anche se non fanno esplicitamente riferimento alle attività di controllo, gli accordi possono comportare talune opzioni per la Commissione, tra cui:

- dialogo nei comitati misti o di cooperazione;
- richieste di informazioni generali e
- notifica agli importatori dell'UE in caso di dubbi circa la corretta attuazione del regime.

Al fine di garantire l'efficacia e l'efficienza delle norme di origine preferenziali, è necessario far fronte alle carenze e porvi rimedio. Assicurare il rispetto delle norme di origine preferenziali, ivi incluse le norme sulla cooperazione amministrativa, è fondamentale affinché qualsiasi futuro accordo di libero scambio sia fondato su negoziati e su un'attuazione credibili.

⁹ Ossia quando omette di verificare che i prodotti provengono realmente dalla regione o dallo Stato al quale è stata accordata la preferenza.

¹⁰ Articolo 21 del regolamento (UE) n. 978/2012 (GU L 303 del 31.10.2012).

¹¹ Articolo 46 della proposta di decisione sull'associazione d'oltremare (COM(2012) 362 final del 16.7.2012).

2.3 Modalità di gestione

2.3.1 Sistema di relazioni periodiche

Le informazioni trasmesse dagli Stati membri e raccolte attraverso il sistema di relazioni periodiche della Commissione si concentrano principalmente sul numero di verifiche richieste per ciascun paese beneficiario, sulle risposte ricevute e sul rispetto dei tempi di risposta.

Viene effettuata una valutazione dei dati e i paesi beneficiari/partner vengono selezionati per le riunioni di monitoraggio, alle quali gli esperti degli Stati membri partecipano a seconda dei casi. La Commissione sta attualmente valutando la possibilità di creare una banca dati per il monitoraggio.

2.3.2 Banca dati del sistema di gestione dei modelli (Specimen Management System, SMS)

Gli accordi che prevedono preferenze commerciali solitamente comprendono, al punto sulla cooperazione amministrativa, una disposizione che impone ai paesi beneficiari/partner di trasmettere alla Commissione il facsimile dell'impronta dei timbri utilizzati dalle rispettive autorità per il rilascio dei certificati di circolazione o di origine.

La Commissione archivia tali impronte, insieme al nome delle autorità competenti per il rilascio e il controllo delle prove dell'origine, nella banca dati del sistema di gestione dei modelli (SMS). Le autorità doganali degli Stati membri possono consultare la banca dati, che viene costantemente aggiornata, al momento dello sdoganamento delle merci o quando valutano la necessità di inviare richieste di verifica ai paesi beneficiari/partner.

2.3.3 Avvisi agli importatori

in caso di dubbio fondato circa l'origine delle merci importate nell'ambito di regimi tariffari preferenziali, la Commissione può pubblicare nella Gazzetta ufficiale avvisi destinati agli importatori¹². Se la Commissione pubblica un avviso in cui sono segnalati fondati dubbi circa la corretta applicazione dei regimi da parte del paese interessato, le persone debentrici delle obbligazioni doganali in caso di prove dell'origine non corrette non potranno invocare la buona fede¹³.

2.3.4 Sistema degli esportatori registrati (REX)

La Commissione sta attualmente ultimando la messa a punto della tecnologia informatica necessaria per il sistema degli esportatori registrati (REX), che dal 1° gennaio 2017 dovrebbe abbracciare i paesi

¹² Cfr. comunicazione 2012/C 332/01 (GU C 332 del 30.10.2012, pag. 1).

¹³ Cfr. articolo 220, paragrafo 2, lettera b), del codice doganale.

beneficiari dell'SPG e gli esportatori PTOM e che, in una fase successiva, dovrà applicarsi nel contesto degli accordi di libero scambio.

Anziché imporre alle autorità competenti il rilascio di prove dell'origine, la nuova prassi prevede che siano gli esportatori dei paesi beneficiari dell'SPG ad emettere attestazioni di origine in qualità di:

- i) esportatori registrati, se il valore della spedizione è superiore a 6 000 EUR o
- ii) esportatori non registrati, se il valore della spedizione non è superiore a 6 000 EUR.

Il sistema sarà costituito da una banca dati centrale contenente le informazioni fornite dalle autorità dei paesi beneficiari (e dalle autorità degli Stati membri che utilizzano lo stesso sistema di certificazione per il cumulo bilaterale).

Per garantire il rispetto delle norme di origine, i paesi beneficiari verificheranno il carattere originario delle merci su richiesta delle autorità doganali dello Stato membro interessato ed effettueranno, di propria iniziativa, regolari controlli e audit sugli esportatori.

3. CARENZE DEL SISTEMA ATTUALE

Il sistema di controllo attuale presenta le seguenti carenze:

- il sistema di relazioni periodiche è incentrato principalmente sulla raccolta di informazioni quantitative concernenti le formalità della cooperazione amministrativa e, solo in misura minore, sul rispetto delle norme di origine in quanto tali;
- non esiste ancora un sistema di relazioni periodiche sulla gestione e sul controllo dell'origine preferenziale da parte dei paesi beneficiari;
- i dati attualmente utilizzati ai fini del controllo sono essenzialmente forniti dagli Stati membri e, in alcuni casi, da altri servizi della Commissione; non vengono sfruttate altre fonti e le visite di controllo alle quali fa riferimento la comunicazione COM(2005) 100 non sono state ancora effettuate;
- le eventuali carenze riscontrate sono affrontate per iscritto o durante riunioni di monitoraggio tra Commissione, Stati membri e paesi beneficiari/partner interessati; attualmente tali riunioni sono organizzate volta per volta in aggiunta alle riunioni dei comitati istituiti da accordi bilaterali; non sono stati ancora sfruttati altri mezzi per ovviare alle carenze;
- le attività di controllo della Commissione non riguardano le misure adottate dagli Stati membri per garantire il rispetto delle norme di origine, in particolare per quanto riguarda il rilascio delle prove dell'origine; e

- il sistema comune di gestione dei rischi¹⁴ non comprende profili di rischio per le norme di origine.

L'effetto cumulativo di tali carenze induce la Commissione a migliorare ulteriormente il sistema attuale.

4. SOLUZIONI

Al fine di porre rimedio alle carenze del sistema attuale, è importante concentrarsi sugli obiettivi elencati di seguito.

4.1 Miglioramento della raccolta di dati e individuazione delle carenze di attuazione

4.1.1 Raccolta e analisi dei dati

Le informazioni utili per il controllo dovrebbero essere integrate da dati provenienti dalla banca dati statistica integrata (ISDB), nonché da COMEXT, COMTRADE e TARIC, e da informazioni fornite dagli Stati membri.

La Commissione dovrebbe innanzitutto valutare complessivamente i dati disponibili per gli 89 paesi beneficiari dell'SPG, focalizzando l'attenzione sui potenziali rischi derivanti dai flussi commerciali e dalle differenze nei livelli dei dazi e tenendo conto delle informazioni fornite dagli Stati membri.

Solo in una fase successiva potrebbero essere valutate le informazioni su altri paesi beneficiari/partner.

4.1.2 Selezione di paesi per un controllo approfondito

Sulla base della valutazione condotta, la Commissione selezionerà un numero limitato di paesi beneficiari/partner in cui effettuare un controllo approfondito. Per i paesi partner i cui regimi preferenziali non prevedono disposizioni esplicite relative al controllo, il paese in questione dovrà acconsentire espressamente ad assoggettarsi al controllo.

Dal 2014 la Commissione proporrà un piano di controllo annuale incentrato sui paesi e sui prodotti per i quali si riterrà opportuno effettuare un controllo più approfondito, con una certa flessibilità per tenere conto dei rischi e delle esigenze a breve termine.

¹⁴ L'8 gennaio 2013 la Commissione europea ha adottato una comunicazione sulla gestione dei rischi doganali e la sicurezza della catena di approvvigionamento (COM/2012/793), in cui definisce una strategia per consentire alle autorità doganali di affrontare meglio i rischi associati allo scambio di merci nelle catene di approvvigionamento internazionali.

4.1.3 Questionari

La Commissione invierà ai paesi selezionati questionari dettagliati sulla gestione pratica delle norme di origine e sul rilascio delle prove di origine preferenziale.

Le domande saranno adattate alle circostanze e alle operazioni particolari, soprattutto in seguito all'istituzione del sistema REX.

Le risposte saranno valutate e utilizzate per preparare le riunioni di monitoraggio e le visite di controllo.

4.2 Adozione di misure correttive

4.2.1 Riunioni di monitoraggio, visite di controllo e comitati misti o di cooperazione

In seguito alla valutazione dei dati (cfr. punto 4.1.1) e delle risposte ai questionari (cfr. punto 4.1.3), la Commissione deciderà, caso per caso, se organizzare:

- riunioni di monitoraggio
- visite di controllo presso il paese interessato o
- discussioni in seno ai comitati misti o di cooperazione

al fine di rispondere a eventuali preoccupazioni in merito alla corretta applicazione delle norme di origine preferenziali, offrendo spiegazioni dettagliate onde migliorare la consapevolezza e fornire orientamenti.

La Commissione elaborerà per ogni caso una relazione dettagliata, che trasmetterà al paese beneficiario/partner, i cui risultati alimenteranno il piano di monitoraggio dell'anno successivo.

4.2.2 Utilizzo di misure correttive e di salvaguardia

In base all'esito delle valutazioni condotte con tale procedura di controllo migliorata (cfr. punto 4.2.1), la Commissione dovrebbe decidere quale azione intraprendere, se possibile in collaborazione con il paese beneficiario/partner, per far fronte ai rischi individuati. Le possibili azioni sono:

- fornire assistenza tecnica o formazione mirata aggiuntiva ai funzionari responsabili;
- emettere avvisi agli importatori (cfr. punto 2.3.3) o
- sospendere o revocare temporaneamente le preferenze, qualora tale misura correttiva sia contemplata dal regime preferenziale in questione.

4.2.3 *Profili di rischio*

La Commissione valuterà anche la necessità di sviluppare e applicare profili di rischio comuni e, qualora tale necessità venga accertata, studierà quale forma prediligere. Si continuerà a lavorare per elaborare e aggiornare regolarmente norme comuni efficaci per le revisioni contabili¹⁵ e i controlli *a posteriori* mediante la convergenza del progetto relativo alle norme di controllo e la guida all'audit doganale.

4.2.4 *Controllo delle attività degli Stati membri*

La necessità di applicare correttamente e in modo uniforme la normativa doganale dell'UE, lungi dal limitarsi alle disposizioni concernenti le risorse proprie, riguarda tutti gli aspetti del diritto doganale. Al fine di preservare la credibilità nelle relazioni dell'Unione con i paesi beneficiari/partner, la Commissione dovrebbe altresì vigilare sulle modalità di rilascio delle prove di origine utilizzate dagli Stati membri. Tale controllo è particolarmente importante per garantire la tracciabilità dell'origine preferenziale ai fini del cumulo. Le merci che lasciano uno Stato membro possono essere utilizzate nella fabbricazione di prodotti in un paese beneficiario/partner, dal quale vengono poi reintrodotti usufruendo delle disposizioni in materia di cumulo.

La Commissione invierà a tutti gli Stati membri **questionari** sulla gestione pratica delle norme di origine e sul rilascio delle prove di origine preferenziale. In base alle risposte ottenute e a eventuali altre informazioni, la Commissione deciderà l'azione appropriata da intraprendere.

4.2.5 *Modifica delle disposizioni di applicazione del codice doganale¹⁶, dei regimi autonomi e dei regimi preferenziali bilaterali*

Nel valutare la possibilità di sospendere o revocare temporaneamente il trattamento preferenziale a norma del regolamento SPG, la Commissione dovrebbe considerare l'ipotesi di applicare tali misure esclusivamente a voci NC specifiche in determinate circostanze. Questa possibilità è prevista agli articoli 15, 19 e 21 del regolamento SPG. Se i settori problematici riguardano soltanto alcune voci NC, applicare la revoca o la sospensione a voci NC specifiche, piuttosto che colpire tutte le importazioni preferenziali di uno o più paesi beneficiari, può rivelarsi una soluzione più efficace ed efficiente.

¹⁵ I controlli doganali sono individuati come prioritari dall'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 1294/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione doganale nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (Dogana 2020) e abroga la decisione n. 624/2007/CE.

¹⁶ Regolamento (CEE) n. 2454/93.

Si potrebbe considerare la possibilità di introdurre un quadro giuridico per il controllo in altri regimi autonomi o di negoziarne l'introduzione nell'ambito di regimi preferenziali bilaterali. In quest'ultimo caso, l'approccio potrebbe richiedere una valutazione ulteriore più approfondita.

La Commissione dovrebbe inoltre valutare più dettagliatamente come integrare nei vari regimi preferenziali il sistema di relazioni periodiche preparate dai paesi beneficiari sulla gestione e sul controllo dell'origine preferenziale (di cui al punto 3.2.1 della comunicazione COM (2005) 100).

4.3 Mezzi e attività di follow-up

4.3.1 Finanziamento

Le attività di controllo di cui sopra contribuiranno al conseguimento degli obiettivi del programma pluriennale Dogana 2020¹⁷ e se ne propone il finanziamento per quanto riguarda:

- i) le spese di viaggio sostenute per la partecipazione di esperti degli Stati membri a riunioni e missioni di controllo e
- ii) lo sviluppo di banche dati e programmi informatici.

Le attività di formazione per ciascun paese beneficiario/partner possono essere finanziate nell'ambito dei programmi di assistenza esterna dell'UE per il periodo 2014-2020¹⁸.

4.3.2 Comunicazione e condivisione delle informazioni

Al termine di ogni anno civile la Commissione pubblicherà una relazione sulla propria attività di controllo, oltre a condividere con gli Stati membri tutte le informazioni pertinenti raccolte.

5. SINTESI

Le seguenti attività dovrebbero consentire di controllare meglio il funzionamento dei regimi commerciali preferenziali:

- sistemi di relazioni periodiche relative a paesi beneficiari/partner e Stati membri;
- migliore raccolta dei dati e

¹⁷ Regolamento (UE) n. 1294/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione doganale nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (Dogana 2020) e abroga la decisione n. 624/2007/CE.

¹⁸ Strumento di cooperazione allo sviluppo, Fondo europeo di sviluppo (2014-2020), strumento europeo di vicinato, strumento pan-africano. Le proposte legislative per il finanziamento di queste misure sono ancora in fase di elaborazione.

- analisi delle informazioni disponibili e individuazione di paesi e prodotti che richiedono un'ulteriore controllo.

Tale controllo dovrebbe quindi essere effettuato mediante:

- contatti con i paesi interessati;
- compilazione di questionari; e
- se necessario, riunioni di monitoraggio o visite di controllo.

In base all'esito delle misure di cui sopra, la Commissione valuterà l'eventuale necessità di ulteriori azioni.

L'attuazione di questo piano d'azione dovrebbe iniziare subito dopo l'adozione della presente comunicazione.

La Commissione invita il Consiglio a dare pieno sostegno alle azioni illustrate nella presente comunicazione.