



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 25.11.2013
SWD(2013) 482 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi

**Valutazione d'impatto della modifica del regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio
relativo alla mutua assistenza nel settore doganale**

{ COM(2013) 796 final }
{ SWD(2013) 483 final }

1 Definizione del problema

1.1 Presentazione del problema

Gli interventi contro le violazioni della legislazione doganale sono parte integrante della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e dello sviluppo della cooperazione doganale. La legislazione dell'UE nel settore comprende il regolamento (CE) n. 515/97, che disciplina la mutua assistenza amministrativa e lo scambio di informazioni, e la decisione 917/2009/GAI del Consiglio, che verte sul problema della violazione delle normative nazionali nel settore doganale. Le violazioni della normativa doganale possono consistere in pratiche di diverso tipo, ad esempio **un uso improprio del regime di transito**, che consiste nel dichiarare in transito merci effettivamente importate allo scopo di evadere i dazi doganali applicabili, una **designazione inesatta** delle merci importate per poter beneficiare di dazi ridotti o **false dichiarazioni dell'origine delle merci** per eludere dazi antidumping ed evitare l'applicazione di contingenti all'importazione.

1.2 Descrizione del problema

Per verificare l'autenticità dell'origine dichiarata delle merci, le autorità doganali procedono a un controllo documentale. Poiché, tuttavia, i documenti non contengono informazioni dettagliate sulle fasi della logistica e del trasporto seguite dal container che trasporta le merci, i funzionari doganali non dispongono degli strumenti necessari per accertare se l'origine dichiarata delle merci sia coerente con l'itinerario del container che le ha trasportate. Risulta pertanto estremamente difficile individuare potenziali casi di false dichiarazioni dell'origine.

Nel verificare la veridicità della designazione dichiarata delle merci, le autorità doganali devono basare il proprio lavoro su un'analisi dei rischi che consenta di individuare i casi sospetti. La Commissione crea profili adeguati ma i suoi servizi si trovano ad effettuare richieste ripetitive di dati simili, il che comporta un onere inutile per gli Stati membri.

Per verificare le merci in transito, le autorità doganali svolgono controlli documentali e controlli visivi. Oltre ad essere limitati dalle risorse umane disponibili, questi metodi compromettono la possibilità di beneficiare di sviluppi tecnici che consentono l'analisi automatica, come ad esempio strumenti introdotti dalla Commissione quali il progetto "ConTraffic" volto ad identificare le spedizioni sospette e ATIS per il rilevamento di modelli anomali di transito.

Una difficoltà specifica della lotta contro le frodi doganali consiste nel fatto che gli investigatori dell'OLAF devono attendere da 3 a 7 mesi per ottenere documenti giustificativi dagli Stati membri. Inoltre, vi sono casi in cui gli Stati membri (dato che possono non essere direttamente coinvolti nell'indagine in questione) non sono in grado di aiutare l'OLAF ad ottenere dagli operatori economici i documenti giustificativi necessari per lo svolgimento delle sue indagini e talvolta sono persino riluttanti a prestargli tale assistenza. Ciò è particolarmente problematico alla luce del termine di prescrizione di tre anni per il recupero delle obbligazioni doganali.

1.3 Entità del problema

Le frodi legate alla falsa dichiarazione dell'origine possono rappresentare, da sole, una perdita annua di 100 milioni di euro per l'UE-27. Nel 2011, gli Stati membri hanno segnalato

1 905 casi constatati di frodi e altre irregolarità legate a una designazione inesatta delle merci, pari a un danno di 107,7 milioni di euro. Si tratta soltanto, tuttavia, dei danni constatati dagli Stati membri e dalla Commissione; la reale entità del problema è quindi ben più vasta. I casi di violazioni connesse al transito comportano una perdita di circa 12 milioni di euro all'anno, mentre non sono disponibili informazioni su circa 30 000 casi individuati di possibile frode.

Quanto ai ritardi accusati dalle indagini dell'OLAF, l'esperienza dimostra che i 3-7 mesi di attesa per ottenere documenti giustificativi delle importazioni e delle esportazioni comportano perdite significative. In un audit del 2010, la Corte dei conti europea ha rilevato che "nelle 274 dichiarazioni controllate, sono stati riscontrati 49 errori, che hanno causato una mancata riscossione di dazi pari a 558 000 euro. Tali importi sono caduti in prescrizione; non possono quindi essere recuperati e sono definitivamente persi per il bilancio dell'UE".

1.4 Le cause dei problemi individuati

Lacune dell'attuale sistema di individuazione

1.4.1 Falsa dichiarazione d'origine

Attualmente, gli strumenti disponibili per verificare l'origine effettiva delle merci importate sono insufficienti. In particolare, i funzionari doganali non possono verificare se l'origine dichiarata delle merci sia coerente con l'itinerario del container che le ha trasportate. Tali informazioni sono considerate essenziali per individuare casi di falsa dichiarazione dell'origine.

1.4.2 Designazione inesatta delle merci

L'individuazione di operazioni sospette da parte delle autorità doganali poggia su eventuali notifiche provenienti da diverse fonti (ad esempio, altre autorità doganali od operatori economici) e su un'analisi basata sui pochi dati disponibili. L'inconveniente principale dell'attuale procedura consiste nel fatto che i controlli non sono ancora sufficientemente mirati, poiché poggiano su analisi di dati non sistematiche.

1.4.3 Uso improprio del regime di transito

Attualmente, le procedure utilizzate per la verifica delle merci in transito consistono in controlli documentali e visivi, metodi che dimostrano un'efficacia e un'efficienza limitate poiché non fondati su un'analisi esaustiva. Controlli più estesi potrebbero comportare, d'altra parte, gravi distorsioni dei flussi commerciali. Oltre ai controlli documentali e visivi, gli Stati membri e l'OLAF possono ricorrere al sistema ATIS. Tale ricorso non poggia però su una solida base legale e trascura altresì informazioni importanti, in quanto ATIS non contiene dati sui movimenti nazionali ma fornisce semplicemente le informazioni iniziali sul transito.

Mancanza di disposizioni giuridiche volte ad evitare ritardi nelle indagini dell'OLAF

1.4.4 Ritardi nelle indagini dell'OLAF

A seguito della recente introduzione della dogana elettronica (e-Customs), i documenti giustificativi che accompagnano le dichiarazioni d'importazione (fatture, certificati di origine, ecc.) non sono più conservati dalle amministrazioni doganali ma dagli operatori economici. Questa situazione comporta una perdita di tempo, giacché diversi soggetti devono intervenire nella richiesta di documenti prima che questi possano essere messi a disposizione dell'OLAF. L'attuale quadro giuridico non prevede alcuna disposizione che permetta di accelerare le procedure relative alle indagini dell'OLAF.

1.5 Situazione di riferimento: evoluzione del problema

In assenza di cambiamenti strategici, parte delle violazioni della legislazione doganale continuerebbe a non essere individuata, con perdite finanziarie costanti per l'UE e un più basso livello di applicazione della normativa pertinente.

Le frodi legate alla **falsa dichiarazione dell'origine** aumenteranno. "ConTraffic", che ha dimostrato l'utilità delle informazioni sui container (messaggi sullo status dei container – CSM), consiste in un progetto di ricerca e in quanto tale giungerà presto a termine. Fino a quando non verrà adottato un nuovo metodo che contribuisca all'individuazione delle false dichiarazioni dell'origine, le frodi continueranno e potranno addirittura aumentare, man mano che i loro autori acquisiscono esperienza. Pertanto, la perdita di 17,6 milioni di euro legata alle false dichiarazioni di origine si confermerà e, molto probabilmente, continuerà ad aumentare. Analogamente, non si prevedono miglioramenti per quanto riguarda la lotta contro la **designazione inesatta delle merci**. Per il momento, nulla lascia presupporre l'intenzione di modificare eventualmente le procedure doganali per agevolare la lotta contro la designazione inesatta delle merci. È previsto un aumento delle frodi legate all'**uso improprio del regime di transito**. Pur essendo molto utile, la soluzione attuale, rappresentata dal sistema ATIS, rivela alcune lacune. I dati sulle merci in transito, raccolti attualmente sulla base di tale accordo amministrativo, potrebbero non essere più disponibili visto che diversi Stati membri contestano la legalità della base giuridica che ne disciplina la raccolta. In tal caso, è molto probabile che il volume delle frodi non individuate aumenti.

Per quanto riguarda i ritardi accusati dalle indagini dell'OLAF, non sono prevedibili miglioramenti nel prossimo futuro se non verrà modificata la procedura esistente. È improbabile che la situazione possa cambiare senza alcun intervento.

2 Analisi della sussidiarietà e della proporzionalità

La necessità di un intervento a livello di UE poggia sul fatto che, da soli, gli Stati membri non possono individuare e attenuare efficacemente i rischi di violazione della legislazione doganale; essi non sono neppure in grado di effettuare correttamente le proprie indagini in caso di trasferimenti transfrontalieri di merci. Pertanto, la lotta contro le frodi doganali richiede una più vasta impostazione europea. È importante sottolineare che l'UE ha competenza esclusiva nei settori della prevenzione delle frodi e della tutela delle proprie risorse finanziarie in campo doganale. Essa è senza dubbio la più qualificata per fungere da forza trainante in questa iniziativa, dato che possiede già l'esperienza e i sistemi necessari.

Valore aggiunto: l'azione a livello di UE migliorerebbe sensibilmente la lotta contro le frodi doganali, incrementando le prove disponibili e migliorando le possibilità di individuare e reprimere le frodi, a vantaggio dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione stessa.

3 Obiettivi

Gli **obiettivi generali** dell'iniziativa consistono i) nel potenziare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (individuazione delle frodi e relative indagini) e ii) nell'intensificare la cooperazione doganale tra gli Stati membri, e tra questi e la Commissione, garantendo la corretta applicazione della normativa doganale.

Gli **obiettivi specifici** consistono nel migliorare **l'individuazione, la prevenzione e la repressione** delle frodi doganali grazie a una **maggiore collaborazione** sia tra gli Stati

membri che tra questi e la Commissione nella lotta alle frodi doganali, nonché nel migliorare il processo riguardante le indagini dell'OLAF.

Gli **obiettivi operativi** delle misure da adottare corrispondono ai problemi individuati e agli obiettivi specifici. In effetti, al fine di migliorare l'individuazione, la prevenzione e la repressione delle frodi doganali, occorre creare condizioni che permettano di migliorare la lotta contro tale fenomeno. Per affrontare il problema dei ritardi accusati dalle indagini dell'OLAF, occorrono misure volte ad accelerarne il processo.

La tabella seguente collega i problemi individuati con gli obiettivi.

Problema	Obiettivo specifico	Obiettivo operativo
False dichiarazioni di origine e relative perdite finanziarie	Migliorare l'individuazione, la prevenzione e la repressione delle frodi doganali grazie a una maggiore collaborazione sia tra gli Stati membri che tra questi e la Commissione (nella lotta contro le frodi legate alla falsa dichiarazione dell'origine delle merci, alla designazione inesatta delle merci e all'uso improprio del regime di transito)	1. Creare le condizioni necessarie per migliorare la lotta contro le frodi doganali legate alla falsa dichiarazione dell'origine delle merci
Designazione inesatta delle merci e relative perdite finanziarie		2. Creare le condizioni necessarie per migliorare la lotta contro le frodi doganali legate alla designazione inesatta delle merci
Uso improprio del regime di transito e relative perdite finanziarie		3. Creare le condizioni necessarie per migliorare la lotta contro le frodi doganali legate all' uso improprio del regime di transito
Ritardi subiti dalle indagini dell'OLAF (e prescrizione)	Migliorare il processo relativo alle indagini dell'OLAF	4. Velocizzare le indagini dell'OLAF

4 Opzioni strategiche

4.1 Opzioni riguardanti il problema di fondo (obiettivi operativi 1, 2 e 3)

- **Opzione 0: mantenimento dello status quo**

Questa opzione corrisponde alla situazione di riferimento.

- **Opzione 1: normativa non vincolante – Mediante adeguate raccomandazioni, migliorare la possibilità di individuare le frodi doganali legate a false dichiarazioni di origine delle merci, designazione inesatta delle merci e uso improprio del regime di transito**

Per quanto concerne l'**obiettivo 1**, la raccomandazione inviterebbe gli Stati membri a sostenere la Commissione nei suoi tentativi di ottenere CSM dagli operatori economici.

Quanto agli **obiettivi 2 e 3**, la raccomandazione inviterebbe gli Stati membri ad autorizzare la Commissione ad accedere ai dati attualmente disponibili o a duplicarli su una piattaforma della Commissione, nonché a fornire ulteriori dati sul transito¹.

¹ Dati sul transito nazionale e altre informazioni successive sul transito, quali modifiche degli itinerari programmati o risultati dei controlli.

- **Opzione 2: affidare alla Commissione la responsabilità di migliorare l'individuazione delle frodi doganali legate a false dichiarazioni di origine delle merci, designazione inesatta delle merci e uso improprio del regime di transito**

Questa opzione prevede la creazione di una base di dati centrale dell'UE per i CSM e i dati relativi alle importazioni, alle esportazioni e al transito. Essa attingerebbe all'esperienza maturata con ATIS e "ConTraffic". Anche le informazioni sul transito nazionale e altre informazioni successive sul transito, quali modifiche degli itinerari programmati o risultati dei controlli, verranno inserite in tale base di dati centrale.

- **Opzione 3: affidare agli Stati membri la responsabilità di migliorare l'individuazione delle frodi doganali legate a false dichiarazioni di origine delle merci, designazione inesatta delle merci e uso improprio del regime di transito**

Contrariamente alla precedente, questa opzione prevede che la responsabilità di raccogliere e analizzare i dati pertinenti sia affidata agli Stati membri. Pertanto, ogni Stato membro deve creare la propria base di dati nazionale per i CSM e per i dati relativi alle importazioni, alle esportazioni e al transito. Lo scambio periodico e l'accesso illimitato consentirebbe agli Stati membri di comunicare e scambiare dati, nonché di preparare analisi periodiche.

- **Opzione 4: responsabilità condivisa tra la Commissione e gli Stati membri per migliorare l'individuazione delle frodi doganali legate a false dichiarazioni di origine delle merci, designazione inesatta delle merci e uso improprio del regime di transito**

Nell'ambito di questa opzione, i CSM e i dati sul transito verrebbero raccolti a livello di UE, mentre gli Stati membri sarebbero responsabili dei dati in materia di importazioni ed esportazioni. Potrebbe trattarsi della combinazione più plausibile, poiché tiene conto della struttura attuale (gestione di "ConTraffic" e ATIS da parte della Commissione) e ripartisce le responsabilità di conseguenza.

- **Opzione 5: Situazione di riferimento rafforzata**

Questa opzione comporterebbe un aumento delle risorse umane incaricate dell'individuazione e della prevenzione delle frodi doganali interessate. Grazie all'intervento di un maggior numero di addetti al controllo e di investigatori, si potrebbero individuare, e addirittura prevenire, più frodi. La proposta di raddoppiare le risorse potrebbe riguardare sia gli Stati membri che la Commissione (OLAF). A seguito di un'attenta analisi, questa opzione dev'essere scartata in questa fase.

4.2 Opzioni per far fronte ai ritardi subiti dalle indagini dell'OLAF e alle relative perdite finanziarie (obiettivo 4)

- **Opzione 0: mantenimento dello status quo**

Tale opzione prevede il mantenimento dello status quo. In tale ambito, non verrebbero adottate misure supplementari per agevolare un più rapido svolgimento delle indagini dell'OLAF.

- **Opzione 1: normativa non vincolante – Formulare una raccomandazione per accelerare la procedura**

Questa opzione consisterebbe nel formulare una raccomandazione invitando gli Stati membri a contribuire ad accelerare la procedura. Una raccomandazione è uno strumento non vincolante, che può essere inteso come un appello agli Stati membri affinché migliorino

l'attuale prassi e contribuiscano al processo di accelerazione delle indagini e individuazione delle frodi.

- **Opzione 2: accelerare la procedura d'indagine autorizzando la Commissione a chiedere direttamente agli operatori economici i documenti giustificativi**

La Commissione sarebbe abilitata a richiedere documenti giustificativi direttamente agli operatori economici. In base a questa opzione, gli Stati membri verrebbero informati ma non svolgerebbero un ruolo attivo.

- **Opzione 3: aumentare il numero degli investigatori alla Commissione/OLAF**

Questa opzione comporterebbe il miglioramento del flusso di lavoro all'OLAF grazie all'aumento del numero di investigatori in servizio presso l'Ufficio. Si ridurrebbe quindi il tempo dedicato alle indagini, attenuando in tal modo il problema della loro lunghezza.

- **Opzione 4: chiedere agli operatori economici di fornire informazioni anche a livello nazionale introducendo le necessarie disposizioni nella legislazione pertinente dell'UE**

Questa opzione comporterebbe un ritorno alla situazione precedente al 2010 (prima cioè dell'introduzione della dogana elettronica). Gli operatori economici sarebbero obbligati a fornire informazioni su tutti i documenti giustificativi alle rispettive autorità nazionali, che sarebbero quindi in grado di fornire immediatamente le informazioni richieste.

- **Opzione 5: imporre un termine per la trasmissione dei documenti giustificativi**

Scegliere questa opzione significherebbe imporre agli Stati membri un termine specifico per fornire alla Commissione i documenti necessari. Tuttavia, essa è considerata troppo invadente e difficilmente attuabile, dato che un termine unico per tutti i casi non tiene conto del diverso grado di complessità delle indagini.

5 Analisi dell'incidenza

5.1 Sintesi dell'incidenza

Incidenza delle opzioni relative agli obiettivi 1, 2 e 3

Criteri / Opzione	Efficacia			Efficienza (tutti gli obiettivi)	Incidenza economica (tutti gli obiettivi)	Semplificazione			Coerenza (tutti gli obiettivi)	Valutazione globale
	Ob. 1	Ob. 2	Ob. 3			Ob. 1	Ob. 2	Ob. 3		
Opzione 0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	0
Opzione 1	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Opzione 2	++ +	++ +	++ +	++ (Costo totale per la Commissione: 850 000 EUR)	+++	++ +	++ +	++ +	+++	+++

				<p>– avvio; 200 000 EUR</p> <p>– manutenzione annuale</p> <p>In caso di “invio globale”, nessun costo per gli operatori economici; in caso di comunicazion e selettiva, fra 3 000 e 200 000 EUR)</p>						
Opzione 3	++	++	++	<p>--- (Costo totale per gli Stati membri: 850 000 EUR – avvio; 200 000 EUR - manutenzione annuale</p> <p>Costo totale per gli operatori economici: uguale all’opzione 2</p>	+++	++	++	++	–	+
Opzione 4	++ +	++	++ +	<p>- (Costo totale per gli Stati membri: 320 000 EUR – avvio; 80 000 EUR - manutenzione annuale</p> <p>Costo totale per la Commissione: 530 000 EUR – avvio; 120 000 EUR – manutenzione annuale</p> <p>Costo totale per gli operatori economici: uguale all’opzione 2</p>	++	++ +	++	++ +	+	+

Incidenza delle opzioni relative all'obiettivo 4

Criteria	Efficacia nel conseguimento dell'obiettivo	Efficienza	Incidenza economica	Coerenza	Semplificazione
Opzione 0	0	0	0	0	0
Opzione 1	+	+	+-	+	++
Opzione 2	+++	++	+++	+	++
Opzione 3	++	--	+	-	0
Opzione 4	+++	---	-	-	--

6 Confronto tra le opzioni

6.1 Opzioni riguardanti gli obiettivi 1, 2 e 3

Come indica la situazione di riferimento, l'opzione 0 non solo impedirebbe di conseguire gli obiettivi previsti, ma potrebbe anche peggiorare la situazione attuale.

Il carattere volontario dell'opzione 1 comporterebbe inevitabilmente un rischio di incompletezza dei dati e, anche se la situazione potrebbe migliorare rispetto allo status quo, il risultato resta chiaramente insufficiente. Pertanto, questa opzione viene considerata negativa. L'opzione 2, invece, è considerata estremamente positiva poiché la Commissione dispone già dei sistemi e dell'esperienza necessari per gestire con successo le basi di dati in questione. Inoltre, l'opzione 2 viene privilegiata non soltanto dagli Stati membri ma anche dagli operatori economici, giacché rappresenta una soluzione efficace ed efficiente in termini di costi al problema delle frodi doganali. L'opzione 3 è ritenuta positiva ma, a differenza dell'opzione 2, la creazione di basi di dati nazionali separate comporterebbe sovrapposizioni e renderebbe il sistema più complesso, poiché gli stessi dati verrebbero raccolti, trattati e interpretati da diversi Stati membri. Inoltre, imporrebbe altresì un notevole onere finanziario agli Stati membri. A tale riguardo, l'opzione 4, sembra offrire una soluzione migliore rispetto all'opzione 3 in quanto non impone oneri finanziari eccessivi agli Stati membri visto che i relativi costi, nonché le responsabilità, sono da condividere con la Commissione. Tuttavia, rispetto all'opzione 2, si rischia di perdere di vista l'importanza della dimensione transfrontaliera nell'ambito della raccolta e dell'uso dei dati sulle importazioni e sulle esportazioni. Inoltre, analogamente all'opzione 3, l'opzione 4 comporta la potenziale duplicazione dei dati sulle importazioni e sulle esportazioni in più basi di dati nazionali. Sulla base del confronto sopra illustrato, l'opzione prescelta è l'**opzione 2**.

6.2 Opzioni relative all'obiettivo 4

L'opzione 1 è considerata piuttosto negativa, visto che è altamente improbabile che possa conseguire l'obiettivo perseguito. L'opzione 2 è considerata più efficace della 1 in quanto presuppone che per ottenere i documenti pertinenti occorrerebbe soltanto il tempo necessario agli operatori economici per fornire tali informazioni all'OLAF. Ciò offre la possibilità realistica di ridurre sostanzialmente i tempi necessari per ottenere i documenti in questione. Si eliminerebbe inoltre l'attuale problema dell'OLAF (ossia i casi in cui gli Stati membri non sono in grado di aiutarlo ad ottenere tali documenti), dato che le richieste verrebbero inviate direttamente a coloro che sono in possesso di detti documenti. Per tali ragioni, l'opzione 2 è

considerata molto positiva. L'opzione 3 è ritenuta abbastanza positiva poiché è potenzialmente in grado di risolvere il problema. Tuttavia, a causa dei notevoli oneri finanziari che comporta, è meno vantaggiosa dell'opzione 2. Sulla base del confronto sopra illustrato, l'opzione prescelta è l'**opzione 2**.

7 Controllo e valutazione

7.1 Controllo

La tabella seguente fornisce una sintesi degli indicatori.

Obiettivi	Indicatore
1, 2 e 3	<ul style="list-style-type: none"> - Dati su esportazioni/importazioni/transito, CSM: - numero di violazioni della normativa individuate - numero di indagini avviate sulla base di tali dati - numero di richieste di utilizzo dei dati da parte degli investigatori - importi recuperati sulla base di tali informazioni
4	Durata delle relative indagini dell'OLAF (il cambiamento ha comportato una velocizzazione delle procedure, un aumento del numero di indagini e un incremento delle somme recuperate?)

7.2 Valutazione

Per quanto riguarda gli obiettivi operativi, i servizi competenti della Commissione garantiranno che venga effettuata una valutazione ogni cinque anni. Essa verterà sui risultati e sull'incidenza di una migliore individuazione delle frodi grazie alla creazione della base di dati e all'analisi effettuata sulla base dei dati e delle informazioni disponibili, nonché all'efficacia e alla pertinenza delle misure introdotte. La valutazione consisterà in una presentazione dei risultati da parte della Commissione/OLAF nell'ambito del comitato per la mutua assistenza.