II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo al documento amministrativo unico [1]

(91/C 60/01)

Il Consiglio, in data 4 settembre 1990, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Giacomelli, in data 5 dicembre 1990.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità meno un'astensione il 18 dicembre 1990, nel corso della 282ª plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato accoglie favorevolmente il principio della proposta di regolamento in parola poiché riformulando i tre regolamenti vigenti in materia, la Commissione intende tener conto della nuova situazione che si presenterà dopo il 31 dicembre 1992, scadenza fissata dall'articolo 8 A del Trattato modificato dall'Atto unico per il completamento del mercato interno, che comporta la soppressione delle frontiere intracomunitarie e la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri.

1.2. Ne conseguirà l'abolizione, all'interno della Comunità europea, dei controlli e delle formalità alle frontiere: le condizioni degli scambi di beni e merci saranno analoghe a quelle in cui sono effettuati gli scambi all'interno di uno Stato membro.

1.3. Pur approvando la rielaborazione dei tre regolamenti esistenti, occorre formulare talune osservazioni, riportate al punto 3 del presente parere.

2. Cronistoria

2.1. Si rammenta che all'epoca, dopo molte discussioni tra i rappresentanti delle amministrazioni competenti degli Stati membri, la Commissione aveva elaborato delle proposte, adottate all'unanimità dal Consiglio in virtù dell'articolo 235 del Trattato, intese a semplificare le formalità negli scambi di merci all'interno della Comunità. Tali proposte introducevano una semplificazione globale dei documenti, sostituendo con un documento amministrativo unico diversi formulari comunitari e nazionali utilizzati per la spedizione, il transito comunitario, l'immissione in consumo delle merci comunitarie e il loro assoggettamento ad un regime nello Stato membro di destinazione. Nello spirito dei legislatori, l'introduzione di un documento amministrativo veniva già considerata come una fase intermedia verso la soppressione di qualsiasi documentazione amministrativa negli scambi intracomunitari di beni e merci.

2.2. Il documento amministrativo unico, che comporta un sostanziale snellimento del lavoro amministrativo delle imprese, specie le piccole e medie, è stato istituito con il regolamento (CEE) n. 678/85 del Consiglio del 18 febbraio 1985, e completato dal regolamento (CEE) n. 679/85 del Consiglio della stessa data, relativo al modello di formulario di dichiarazione da utilizzare negli scambi di merci all'interno della Comunità. Il formulario semplificato doveva introdurre un'armonizzazione delle informazioni da fornire nel quadro degli scambi intracomunitari, fermo restando che dovevano essere indicati solo i dati la cui conoscenza sembrava ancora giustificata negli scambi considerati.

[1] GU n. C 214 del 29. 8. 1990, pag. 11.

2.3. Il trittico dello strumento legislativo che instaurava il documento amministrativo unico fu infine completato dal regolamento (CEE) n. 1900/85 del Consiglio dell'8 luglio 1985 relativo all'adozione di modelli comunitari di dichiarazione d'esportazione e d'importazione applicabili alle merci che, nel quadro di scambi con i paesi terzi o di scambi intracomunitari di merci, non rispondono alle condizioni dell'articolo 9, paragrafo 2, del Trattato (prodotti originari degli Stati membri, o prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri).

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. A partire dal completamento del mercato unico, il 1x gennaio 1993, i beni e le merci di cui all'articolo 9, paragrafo 2, del Trattato potranno circolare liberamente all'interno della Comunità senza essere soggetti ad alcun controllo, o formalità, cosicché per questo tipo di scambi non sarà più necessario il documento amministrativo unico.

3.2. Continueranno ad essere soggetti alla compilazione del documento amministrativo unico gli scambi di merci non comunitarie che non sono in libera pratica nella Comunità, nonché le importazioni ed esportazioni nel commercio con i paesi terzi. Analogamente, la presentazione del documento amministrativo unico continuerà ad essere necessaria durante il periodo transitorio di adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità, limitatamente agli scambi — tra la Comunità a dieci e la Spagna o il Portogallo, nonché agli scambi tra questi ultimi due paesi — di merci che non fruiscano ancora della totale soppressione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente.

3.3. Inoltre, dato che il regolamento concernente il documento amministrativo unico è stato nel frattempo modificato dal regolamento (CEE) n. 1062/87 della Commissione, del 27 marzo 1987 recante disposizioni d'applicazione e misure di semplificazione del regime di transito comunitario, e dal regolamento (CEE) n. 1900/85 di cui al punto 2.3, relativo ai modelli di dichiarazione d'importazione e d'esportazione, va approvata l'intenzione della Commissione di fondere i vari testi esistenti per sostituirli con un nuovo regolamento che preveda un significativo adeguamento del campo d'applicazione e ciò in ragione delle riforme collegate alla realizzazione del mercato interno. Come indicato al punto 1.3 del presente parere, tale approvazione è condizionata tuttavia a talune riserve indicate in appresso.

3.4. Il regolamento (CEE) n. 678/85 del Consiglio del 18 febbraio 1985 concernente la semplificazione delle formalità negli scambi di merci all'interno della Comunità, di cui è prevista l'abrogazione all'articolo 9 della proposta in esame, stabilisce, all'articolo 10, disposizioni ben dettagliate in merito all'annullamento o alla rettifica della dichiarazione da parte del dichiarante. Tali disposizioni, possono trovarsi in una certa forma nel regolamento concernente le merci in libera pratica. Dato che il documento amministrativo unico verrà mantenuto per gli scambi definiti all'articolo 1 della proposta di regolamento in parola (commercio con paesi terzi, periodo transitorio per la Spagna ed il Portogallo), a giudizio del Comitato sarebbe stato opportuno, nell'interesse degli utilizzatori, essere completi e riprendere quindi le disposizioni inerenti all'annullamento o alla rettifica della dichiarazione, tanto più che l'articolo 63 della proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il codice doganale comunitario vi fa riferimento.

3.5. Le disposizioni che consentono « l'applicazione di procedure fondate o meno sull'impiego di procedimenti informatici » vanno in linea di principio approvate, ma si deplora che non siano state formulate in modo più esplicito. Il Comitato raccomanda perciò che, invece di delegare il compito di disciplinare tali procedure al comitato del « documento amministrativo unico » la cui istituzione è prevista all'articolo 6 della proposta in esame, vengano esplicitamente ripresi nel regolamento taluni elementi essenziali dell'articolo 14 del succitato regolamento (CEE) n. 678/85, ad esempio la possibilità, su autorizzazione delle competenti autorità, di allegare al documento unico distinte commerciali per l'espletamento delle formalità o la possibilità per gli Stati membri di dispensare dalla compilazione del documento unico in caso di applicazione delle disposizioni specifiche previste per le spedizioni postali di lettere e pacchi, ecc.

3.6. L'articolo 7 definisce le competenze ed il funzionamento del comitato del « documento amministrativo unico » presieduto da un rappresentante della Commissione e composto di rappresentanti degli Stati membri.

Come è già stato constatato in altri campi — ad esempio in quello delle statistiche — a proposito della problematica relativa alla « procedura dei comitati », prevale la tendenza a conferire a tali organi un ruolo esclusivamente consultivo, pur chiedendo alla Commissione « di tenere in massima considerazione » i pareri elaborati da detti comitati.

Nella proposta di regolamento in esame, la Commissione prevede di disciplinare il maggior numero possibile di questioni di dettaglio nell'ambito e secondo la procedura del comitato del « documento amministrativo unico ».

Il Comitato, senza tuttavia negare la propria preferenza per una partecipazione più attiva dei rappresentanti degli Stati membri, ritiene che non occorra insistere nella fattispecie sulla necessità di conferire al previsto comitato il carattere e le attribuzioni di un comitato di gestione. Esso reputa tuttavia utile suggerire che agli ambienti economici sia riservata la possibilità di apportare al suddetto comitato, composto di funzionari, i frutti della loro esperienza pratica. Si propone dunque che l'istituendo comitato si preoccupi di consultare gli operatori economici prima di formulare i propri pareri.

3.7. Per quanto riguarda l'impatto diretto sull'occupazione nel settore doganale (i tagli occupazionali sono calcolati a 85 000 unità), il Comitato si congratula con la Commissione per la decisione di finanziare uno studio specifico sul problema. Esso considera tuttavia che la Commissione debba altresì presentare un programma per la formazione e la riqualificazione di tali lavoratori affinché possano rispondere alle nuove esigenze sia sul piano dell'informatica sia delle imprese che devono dotarsi di mezzi adeguati.

3.8. La proposta della Commissione si basa sull'articolo 100 A del Trattato ed è sottointeso il riferimento al paragrafo 1, che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in cooperazione con il Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale: ciò non solleva *a priori* alcuna obiezione, trattandosi solo di un problema di semplificazione delle formalità privo di alcuna incidenza fiscale.

4. Osservazioni di carattere particolare

Aggiunta di un ulteriore considerando

Il regolamento (CEE) n. 679/85 che verrà abrogato dal regolamento proposto, prevede al settimo considerando che il documento amministrativo unico debba sempre essere compilato dal dichiarante in stretta osservanza delle istruzioni contenute in un apposito libretto d'informazione. A meno che tale principio non venga ripreso nel quadro delle modalità di applicazione che il comitato del « documento amministrativo unico » di cui all'articolo 6 della proposta deve definire, si propone che esso sia reinserito sotto forma di un ulteriore « considerando » formulato come segue:

« Considerando che a partire dal 1° gennaio 1993 il documento amministrativo unico continuerà ad essere utilizzato per le merci provenienti da paesi terzi che non sono in libera pratica nella Comunità, per le importazioni e le esportazioni nel commercio con i paesi terzi, ed infine nel periodo transitorio di adesione della Spagna e del Portogallo, negli scambi tra la Comunità dei dieci e la Spagna o il Portogallo nonché per gli scambi tra questi ultimi due paesi, ai fini dell'armonizzazione dei dati da fornire, occorre mantenere l'impiego nei casi sopraccitati di un libretto d'istruzioni i cui figurino tutte le informazioni necessarie a consentire agli utilizzatori di compilare nelle migliori condizioni il formulario in questione e che gli utilizzatori possano procurarsi con facilità tale libretto. »

5. Conclusione

5.1. Fatte salve le osservazioni che precedono, il Comitato approva la proposta di regolamento del Consiglio relativo al documento amministrativo unico, in quanto è conforme alle disposizioni volte al completamento del mercato interno alla data del 1° gennaio 1993.

5.2. Nonostante l'approvazione del principio, il Comitato non può non ribadire le sue preoccupazioni per il sensibile indebolimento dei mezzi di controllo della correttezza negli scambi intracomunitari, specie riguardo il versamento di tasse e imposte dovuto all'abolizione del documento che ne assicura il controllo. Il Comitato auspica quindi che il meccanismo di sostituzione, fondato sulla cooperazione e lo scambio di informazioni tra le amministrazioni nazionali in materia di imposte indirette, consentirà di colmare il vuoto così creatosi.

Fatto a Bruxelles, il 18 dicembre 1990.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDELIN