COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

che istituisce l'ambiente dello sportello unico dell'Unione europea per le dogane e modifica il regolamento (UE) n. 952/2013

{COM(2020) 673 final} - {SEC(2020) 360 final} - {SWD(2020) 237 final} - {SWD(2020) 238 final}

SCHEDA DI SINTESI

Valutazione d'impatto sull'ambiente dello sportello unico dell'UE per le dogane

A. Necessità di intervento

Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare?

Il flusso regolare degli scambi transfrontalieri richiede procedure doganali di sdoganamento e di controllo efficienti che garantiscano la sicurezza delle persone e delle imprese nell'UE. Questo obiettivo è in parte conseguito con i sistemi elettronici previsti dal codice doganale dell'Unione, che stanno sostituendo le procedure su supporto cartaceo con procedure elettroniche. Alle frontiere esterne, tuttavia, è necessario applicare anche più di 60 atti normativi non doganali dell'UE, cui si aggiunge la normativa non doganale nazionale (in materia di salute e sicurezza, ambiente, agricoltura, pesca, patrimonio internazionale, vigilanza del mercato, ecc.). Questa situazione, che rende necessari documenti diversi dalle dichiarazioni doganali, riguarda fino al 13 % dei quasi 300 milioni di movimenti di merci all'anno, molti dei quali altamente sensibili. Poiché le autorità operano spesso a compartimenti stagni, con sistemi e processi non allineati, molte merci vengono gestite in modo inefficiente, con conseguenti possibili errori e frodi. Ad esempio, alcune autorizzazioni consentono il frazionamento di quantitativi di merci in più dichiarazioni doganali e sono valide in tutta l'Unione europea. Le autorità devono convalidare i quantitativi utilizzati, ma i controlli manuali richiedono tempo e non sono sufficientemente accurati. Questi problemi non possono essere risolti senza un nuovo intervento dell'Unione, in parte perché sono correlati alle formalità dell'UE. Gli sforzi nazionali sono spesso frammentari e potrebbero aggravare il problema a causa della mancanza di interoperabilità e della natura transfrontaliera degli scambi. L'iniziativa dell'UE più importante in questo settore, il sistema EU CSW-CERTEX, ha avuto un certo successo, ma è applicata unicamente su base volontaria e ha una portata limitata.

Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

L'obiettivo generale è migliorare l'applicazione dei requisiti normativi ai fini di una maggiore protezione dell'UE e agevolare gli scambi internazionali. Per conseguire questo obiettivo l'iniziativa:

- definirà un quadro di governance per una cooperazione rafforzata tra le autorità doganali e le autorità competenti partner e svilupperà soluzioni interoperabili ove opportuno e vantaggioso;
- migliorerà le prassi operative tra le autorità di regolamentazione che partecipano al commercio internazionale per consentire un maggiore ricorso a processi di sdoganamento delle merci automatizzati, elettronici e integrati;
- determinerà un quadro per l'armonizzazione dei dati e consentirà il riutilizzo dei dati al fine di espletare le diverse formalità richieste dalle autorità doganali e non doganali per gli scambi internazionali.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE?

I problemi individuati sono intrinsecamente transnazionali, in quanto riguardano la circolazione transfrontaliera delle merci, e qualsiasi errore o frode che si verifichi in un singolo Stato membro può avere un impatto a livello dell'UE. Data la competenza dell'Unione per l'unione doganale e per i requisiti normativi non doganali in questione, l'UE è nella posizione migliore per coordinare l'azione, contrastare la frammentazione e generare economie di scala. Le misure esistenti e gli interventi previsti si sono rivelati inadeguati in quanto: i) la continua frammentazione/mancanza di interoperabilità limiterebbe i benefici della graduale digitalizzazione e modernizzazione; ii) le iniziative nazionali sarebbero poche a causa dei vincoli in termini di risorse e non consentirebbero alcune funzioni fondamentali, come la gestione della quantità a livello dell'UE; iii) il sistema EU CSW-CERTEX (un'iniziativa volontaria) perderebbe slancio se non fosse seguito da una misura obbligatoria.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

Sono state individuate otto opzioni strategiche. Esse non formano un elenco da cui si potrebbe scegliere un'unica opzione, ma si suddividono in tre grandi categorie che potrebbero essere raggruppate ai fini di una futura scelta strategica.

- Categoria I (opzioni 1-4; combinazione di opzioni possibili): opzioni di cooperazione tra governi che faciliterebbero la condivisione di informazioni per le autorità doganali e le autorità competenti partner. Ciascuna opzione ha un ambito di applicazione diverso. L'opzione 1 rende obbligatorio il sistema EU CSW-CERTEX e comprende i requisiti normativi dell'Unione gestiti a livello dell'UE, fornendo una funzionalità automatizzata di gestione della quantità. L'opzione 2 comprende i requisiti normativi dell'UE gestiti nei sistemi elettronici nazionali. L'opzione 3 comprende i requisiti normativi nazionali e l'opzione 4 i documenti dei paesi terzi.
- Categoria II (opzioni 5-7; è possibile solo un'opzione): opzioni per la cooperazione tra imprese e governi volte a migliorare le interazioni degli operatori economici con le autorità. L'opzione 5 istituisce un portale armonizzato per la gestione dei certificati UE destinato agli operatori commerciali. L'opzione 6 istituisce sportelli unici a livello nazionale per fornire agli operatori economici punti di accesso armonizzati. L'opzione 7 istituisce un punto di accesso unico a livello dell'UE.
- Categoria III (opzione 8): un'opzione trasversale per razionalizzare il modo in cui le autorità doganali e le autorità competenti partner identificano gli operatori economici. Si baserebbe su un utilizzo più esteso dell'attuale sistema di

registrazione e identificazione degli operatori economici (EORI) per la registrazione e la convalida (8i) o unicamente per la convalida (8ii).

Le opzioni 1, 2, 6, 7 e 8ii sono state selezionate per un'analisi approfondita sulla base di un esercizio di screening. L'analisi d'impatto ha individuato impatti di natura analoga per tutte le opzioni. Gli impatti economici diretti comprenderebbero costi di attuazione una tantum e costi ricorrenti, nonché risparmi derivanti da una riduzione degli oneri amministrativi per le autorità doganali, le autorità competenti partner e gli operatori economici nell'applicazione della normativa dell'UE e nello sdoganamento delle merci. Si otterrebbero anche alcuni vantaggi commerciali (non quantificabili). Rafforzando la cooperazione e agevolando la condivisione delle informazioni tra le autorità responsabili dello sdoganamento delle merci si migliorerebbero inoltre i processi di gestione del rischio e si ridurrebbero i casi di frode e di errore umano. Questo a sua volta promuoverebbe il rispetto e l'applicazione della normativa non doganale e genererebbe benefici sociali e ambientali correlati.

Per individuare l'opzione prescelta sono stati confrontati diversi pacchetti di opzioni in termini di efficacia (ossia applicazione dei pertinenti requisiti normativi e agevolazione degli scambi), efficienza, coerenza con altre politiche e proporzionalità. Dal confronto è emerso che i pacchetti comprendenti le opzioni sia della categoria I che della categoria II sono gli unici a produrre i maggiori vantaggi, mentre l'opzione 8ii accresce in modo incrementale il valore di qualsiasi pacchetto. Le opzioni 1 e 6 sono risultate efficaci in termini di costi, coerenti e proporzionate, mentre le opzioni 2 e (in particolare) 7 sono risultate estremamente problematiche sotto questi aspetti. Il pacchetto prescelto è quindi costituito dalle opzioni 1 + 6 + 8ii.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Nel corso dell'ampia consultazione le autorità degli Stati membri e gli operatori economici hanno espresso i seguenti pareri.

- Opzione 1: sostegno quasi unanime, basato sul successo comprovato del precedente sistema EU CSW-CERTEX, sugli importanti benefici attesi e sui costi di attuazione relativamente limitati.
- Opzione 2: sostegno limitato a causa della complessità e degli elevati costi di attuazione, nonché dei benefici limitati.
- Opzione 6: sostegno da moderato a forte. Gli operatori economici hanno apprezzato la capacità di agevolare gli scambi tramite la piena attuazione del concetto di sportello unico, che fornisce un unico punto di accesso per conformarsi ai requisiti in materia di sdoganamento.
- Opzione 7: sostegno molto limitato a causa della complessità e dei costi molto elevati. Gli operatori economici hanno espresso una valutazione positiva della capacità di razionalizzare e armonizzare i processi doganali in tutta l'UE.
- Opzione 8ii: nonostante la portata limitata, ha ottenuto il sostegno di quasi tutti i portatori di interesse in quanto rappresenta un modo per razionalizzare i processi.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Il pacchetto di opzioni prescelte 1 + 6 + 8ii offre diversi vantaggi relativi. Ha ricevuto i più alti livelli di sostegno dai portatori di interessi. Si prevede inoltre che genererà notevoli benefici economici diretti, per un totale compreso fra 209,4 e 311,5 milioni di EUR all'anno una volta raggiunta la piena operatività (ossia dopo un'attuazione graduale nell'arco di 7 anni). Anche se il vantaggio economico complessivo è inferiore a quello dei pacchetti di opzioni più ampie, il rapporto costi-benefici del pacchetto di opzioni prescelte è quasi 1,5 volte superiore, il che ne dimostra la proporzionalità. A questo si aggiungono vantaggi commerciali più estesi, che sono probabilmente considerevoli ma che non hanno potuto essere quantificati. In termini di impatto ambientale e sociale, il pacchetto combinerebbe i benefici principali dell'opzione 1 con gli ulteriori vantaggi derivanti dalla maggiore armonizzazione e interoperabilità dei dati previste dall'opzione 6, nonché con i vantaggi incrementali derivanti dall'opzione 8 ii relativi a una più efficace identificazione degli operatori economici. La mancata inclusione dell'opzione 2 comporterebbe solo la perdita di benefici modesti. Nel complesso si può affermare che questo pacchetto massimizza la capacità dell'UE di fungere da catalizzatore per il concetto dello sportello unico, fornendo un quadro per attuare la politica dell'UE in modo efficace e proporzionato e dimostrando un buon rapporto costi-benefici.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

I costi di attuazione una tantum e i costi ricorrenti sarebbero a carico della Commissione europea e delle autorità nazionali. I costi di attuazione comprendono la spesa informatica, la gestione dei cambiamenti di processo, la formazione e il supporto e dovrebbero essere scaglionati su un periodo di 7 anni. In seguito i costi ricorrenti comprenderanno la manutenzione, gli aggiornamenti periodici, il supporto e le operazioni quotidiane. I costi stimati sono (in milioni di EUR, intervalli bassi e alti, ad eccezione dei costi a carico della CE):

Totale per gli anni di attuazione graduale 1-7	CE	64,73	Totale annuo una volta raggiunta la piena operatività, a partire dall'anno 8	CE	6,35
	Totale autorità degli Stati membri	da 64,38 a 127,73		Totale autorità degli Stati membri	da 5,91 a 11,75
	Totale	da 129,11 a 192,46		Totale	da 12,26 a 18,10

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

I problemi principali riguardano le imprese, in particolare le PMI, e l'iniziativa si concentra pertanto sull'agevolazione degli scambi e sulla riduzione degli oneri amministrativi, in particolare risparmiando tempo e rendendo più semplice e automatizzata la procedura di sdoganamento. Si stima che il pacchetto di opzioni prescelte comporterebbe vantaggi per gli operatori economici compresi tra 494,1 e 688,4 milioni di EUR nei 7 anni di attuazione graduale, seguiti da benefici annuali compresi tra 141,2 e 196,7 milioni di EUR, in aggiunta ai vantaggi commerciali che non è stato possibile quantificare. Poiché le imprese non saranno tenute ad acquistare nuove attrezzature o ad adottare rapidamente nuovi processi, i costi sono

considerati trascurabili.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

L'iniziativa sfrutta il potenziale della Commissione di generare economie di scala. Tuttavia, vi sono costi significativi per le amministrazioni in termini di spesa per hardware e software, gestione dei cambiamenti di processo, formazione e supporto, come illustrato in precedenza.

Sono previsti altri impatti significativi?

L'ampia consultazione dei portatori di interesse e l'esame di iniziative analoghe in altri Stati membri non hanno evidenziato alcun impatto oltre a quelli individuati. Eventuali questioni relative alla protezione e alla sicurezza dei dati degli operatori economici saranno affrontate nell'ambito della pertinente legislazione dell'UE.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

Sono stati elaborati piani di monitoraggio e di valutazione periodici. Il monitoraggio si baserà su fonti sia a livello dell'UE (ad esempio prodotti informatici e statistiche) che a livello nazionale (ad esempio, dati sui tempi di sdoganamento). La valutazione avrà luogo 6 anni dopo l'entrata in vigore della normativa e successivamente ogni 3 anni.