



Bruxelles, 28.9.2020
COM(2020) 581 final

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

Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione

I. Introduzione

Nel quadro dell'unione doganale dell'UE, prima che le merci siano immesse in libera pratica nel territorio doganale, le autorità doganali degli Stati membri dell'UE sono responsabili dell'esecuzione di un'ampia gamma di controlli, volti a tutelare non solo le entrate, ma anche la sicurezza, la salute e la prosperità dei cittadini e delle imprese dell'UE.

Negli ultimi anni è emerso che le autorità doganali degli Stati membri sono in difficoltà di fronte alle problematiche legate all'adempimento delle funzioni ad esse assegnate. Nonostante l'importante modernizzazione della legislazione doganale dell'UE attuata nel 2016, sono emersi problemi quali la sottovalutazione delle merci al fine di evitare i dazi doganali e l'IVA¹ e il contrabbando di beni illeciti o pericolosi. Destano inoltre preoccupazione gli squilibri tra gli Stati membri nei controlli doganali, nonché la diversione delle merci verso i punti di ingresso e di uscita più deboli del territorio doganale dell'UE per evitarne il rilevamento. Il mondo in rapida evoluzione, caratterizzato dall'accelerazione della trasformazione digitale e da nuovi modelli imprenditoriali come il commercio elettronico, rappresenta un'ulteriore sfida che le dogane si trovano ad affrontare nel quadro dell'attuazione e dell'applicazione della legislazione dell'UE in materia di importazioni ed esportazioni. Al contempo, le dogane devono adoperarsi costantemente per garantire l'agevolazione degli scambi legittimi, dato il ruolo fondamentale svolto dagli scambi internazionali per assicurare il successo dell'UE. Inoltre, gli intensi preparativi necessari per l'uscita del Regno Unito dall'unione doganale dell'UE alla fine del periodo di transizione hanno notevolmente aumentato il carico di lavoro delle autorità doganali dell'UE. In tali condizioni, se non si interviene per rafforzare l'attività delle autorità doganali nazionali in tutta l'UE, è molto elevato il rischio di generare perdite di entrate nel bilancio dell'UE, di compromettere la sicurezza dei cittadini dell'UE e di creare oneri eccessivi per gli scambi legittimi.

Consapevole di ciò, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, negli orientamenti politici per il nuovo mandato della Commissione, pubblicati il 16 luglio 2019², ha dichiarato: *"Dobbiamo far avanzare l'unione doganale al livello successivo, dotandola di un quadro più forte che ci consentirà di proteggere meglio i nostri cittadini e il nostro mercato unico"*. Ha inoltre affermato che la Commissione proporrà *"un approccio europeo integrato volto a rafforzare la gestione dei rischi doganali e a promuovere controlli efficaci da parte degli Stati membri."*

La presente comunicazione stabilisce un piano d'azione volto a trasformare gli orientamenti politici delineati dalla presidente von der Leyen in benefici tangibili per i cittadini, le imprese e la società europei.

Le conseguenze significative prodotte dalla pandemia di COVID-19 impongono ora più che mai la necessità di garantire una gestione intelligente dell'unione doganale dell'UE. I servizi doganali della Commissione hanno risposto prontamente alla crisi adottando misure legislative, elaborando

¹ Ad esempio, le potenziali perdite in termini di dazi doganali e IVA dovute alla sottovalutazione di prodotti tessili e calzaturieri importati in uno Stato membro dalla Cina sono state stimate a quasi 5,2 miliardi di EUR per il periodo 2013-2016. Cfr. la relazione della Corte dei conti europea n. 19 del 2017: "Procedure di importazione: le carenze del quadro normativo e un'applicazione inefficace pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE".

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf.

orientamenti e sostenendo attivamente gli Stati membri e le imprese, in particolare per garantire flessibilità in relazione agli obblighi in materia di obbligazione doganale, facilitare il rapido sdoganamento dei dispositivi medici/di protezione e impedire l'ingresso nell'UE di apparecchiature contraffatte o non sicure. Questa risposta dovrebbe facilitare le operazioni doganali in caso di una ricomparsa generalizzata di casi di COVID-19. Tuttavia, la crisi ha dimostrato chiaramente che è ormai indispensabile vagliare tutte le strategie atte a garantire che l'unione doganale e le autorità doganali degli Stati membri operino con la massima efficienza, rimangano flessibili e resilienti in tempi di crisi e sappiano anticipare meglio l'insorgere di eventuali problemi. Ciò implica soprattutto l'importanza di garantire una maggiore disponibilità e un più ampio utilizzo dei dati e dell'analisi dei dati a fini doganali, nonché lo sviluppo di una serie adeguata di strumenti di previsione e di gestione comune delle crisi.

Alcune delle azioni proposte prevedono che gli Stati membri stanino le risorse adeguate a livello nazionale e sostengano il finanziamento a livello dell'UE del nuovo programma doganale dell'UE e del nuovo strumento finanziario per le attrezzature doganali, già proposti. Nel caso del finanziamento dell'UE, gli importi in questione sono modesti³, mentre il potenziale è considerevole, in quanto i dazi doganali rappresentano da soli il 14 % delle entrate totali del bilancio dell'UE (senza tener conto dell'effetto a catena sulle entrate IVA degli Stati membri). Circa l'85 % dei finanziamenti proposti per il nuovo programma doganale dell'UE sarà destinato alla gestione, alla manutenzione e allo sviluppo di sistemi elettronici doganali in grado di fornire una struttura omogenea e coerente per il corretto funzionamento dell'unione doganale e la protezione del mercato unico e dei cittadini dell'UE.

II. Contesto

Per unione doganale dell'UE s'intende l'applicazione, da parte degli Stati membri dell'UE, di un regime comune di dazi doganali alle merci importate provenienti da paesi terzi non appartenenti al territorio doganale dell'UE, nonché l'assenza di dazi e controlli doganali alle frontiere tra gli Stati membri dell'UE. L'UE è membro dell'Organizzazione mondiale del commercio, dispone di una politica commerciale comune e opera come un unico blocco commerciale nell'elaborazione di accordi commerciali internazionali. Le autorità doganali degli Stati membri controllano tutte le merci in entrata o in uscita dal territorio doganale dell'UE, indipendentemente dalla loro modalità di entrata o di uscita.

Dal 2016 è in vigore un quadro giuridico aggiornato di norme e procedure doganali, e le attività di aggiornamento e sviluppo dei sistemi elettronici destinati a rendere l'unione doganale un ambiente moderno, interconnesso e completamente privo di supporti cartacei dovrebbero essere completate in tutta l'UE al più tardi entro la fine del 2025.

Attualmente alle autorità doganali sono affidate numerose responsabilità in materia di vigilanza e controllo delle merci importate nel territorio doganale dell'UE: si occupano infatti non solo di riscuotere i dazi doganali e l'IVA sulle merci importate e, se del caso, le accise, ma anche di controllare tali merci a fini non finanziari, per garantire, ad esempio, che soddisfino i requisiti dell'UE

³ L'importo proposto è inferiore a 1 miliardo di EUR, ripartito su 7 anni.

in materia di conformità dei prodotti⁴, le norme e gli standard alimentari, sanitari, ambientali e molto altro.

Esse si occupano inoltre di verificare la conformità delle merci importate alle norme in materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale, di controllare le importazioni di precursori di droghe per prevenirne la diversione illegale verso la fabbricazione di droghe, di regolare lo scambio di beni culturali, il commercio di specie selvatiche e le spedizioni di rifiuti per impedirne l'esportazione e l'importazione illegali, nonché di applicare le disposizioni relative ai flussi di cassa illeciti che entrano o escono dall'UE nel quadro della legislazione antiriciclaggio dell'UE. In collaborazione con le autorità di contrasto, con le amministrazioni e le agenzie responsabili della sicurezza delle frontiere e della sicurezza interna, partecipano a iniziative volte a contrastare le frodi, il terrorismo e la criminalità organizzata. Sono inoltre responsabili della gestione e dell'applicazione di un numero sempre maggiore di accordi commerciali preferenziali tra l'UE e altri paesi.

Il mercato interno dell'UE, che ha permesso la creazione di uno spazio senza frontiere interne per la circolazione delle merci, pone più che mai l'esigenza di garantire che, alle frontiere esterne, vengano applicate norme uniformi alle merci che possono circolare liberamente una volta all'interno del territorio doganale. Le dogane devono assicurare un equilibrio tra l'esecuzione di tali controlli e l'agevolazione degli scambi internazionali e delle catene di approvvigionamento globali; negli ultimi decenni le esportazioni verso il resto del mondo sono diventate una fonte sempre più importante di affari per le imprese europee e di posti di lavoro per gli europei⁵, mentre l'80 % delle importazioni dell'UE costituisce la materia prima per le attività produttive dell'UE. La nuova legislazione riguardante gli interventi a livello UE in settori che non rientrano nell'ambito della politica doganale comporta spesso, e continuerà probabilmente a comportare, nuove responsabilità per le dogane. Ad esempio, alle autorità doganali è stato già richiesto di raccogliere dati e di condividerli con altre autorità. Ogni volta che alle dogane vengono assegnate nuove responsabilità, occorre sviluppare e gestire un nuovo sistema elettronico che prevede costi aggiuntivi in termini di risorse umane e finanziarie per la Commissione e per le autorità doganali degli Stati membri.

In questo contesto, nel 2018 la Commissione ha avviato un esercizio teso ad aiutare i responsabili politici a garantire che le dogane dell'UE continuino a essere efficaci nel lungo termine. Questo progetto di previsione innovativo sul tema "Il futuro delle dogane nell'UE 2040"⁶ ha contribuito a creare tra i principali portatori di interessi una comprensione strategica condivisa dei modi per affrontare le sfide attuali e future delle dogane e a delineare una visione delle caratteristiche che le dogane dell'UE dovrebbero avere nel 2040.

I risultati di questo esercizio di previsione hanno dipinto un quadro di un'unione doganale dell'UE del futuro in cui le autorità doganali operano in modo pienamente integrato al fine di:

⁴ La conformità dei prodotti riguarda non solo la conformità alla normativa di armonizzazione dei prodotti, ma anche altri requisiti quali la sicurezza dei prodotti e l'accessibilità per le persone con disabilità.

⁵ Dal 2000 le esportazioni verso paesi terzi sono aumentate in media del 6 % l'anno in termini di valore e del 3 % in termini di volumi; dal 2010 il numero di prodotti esportati verso i paesi terzi è aumentato annualmente del 12 %.

⁶ <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/?s=future+of+customs>

- tutelare la società, l'ambiente e l'economia dell'UE attraverso l'efficace agevolazione degli scambi legittimi e la vigilanza intelligente e basata sul rischio delle catene di approvvigionamento;
- essere proattive, interagendo senza soluzione di continuità con i portatori di interessi, impegnarsi a favore dell'innovazione e della sostenibilità e fungere da riferimento per le dogane in tutto il mondo;
- agire in modo unitario.

Per realizzare tale visione, i partecipanti hanno posto l'accento su misure quali un maggiore sfruttamento dei dati e un migliore utilizzo delle risorse di dati, una maggiore interoperabilità tra le dogane e altri sistemi d'informazione alle frontiere, una governance dell'unione doganale più forte, un sistema migliore per la formazione dei funzionari delle dogane e una migliore cooperazione tra l'UE e altri paesi a livello multilaterale e bilaterale.

III. Prospettive future

In linea con le iniziative della Commissione volte a migliorare la regolamentazione, l'esercizio di previsione ha rappresentato un valore aggiunto per la Commissione sia per la visione proposta di una dogana dell'UE per il futuro, sia attraverso il rafforzamento degli importanti legami con l'ampia comunità di portatori di interessi. Attualmente la Commissione propone, per il periodo del suo mandato, una serie di azioni volte a portare l'unione doganale al livello successivo, con l'intento di tenere conto dei risultati dell'esercizio di previsione nell'ambito delle consultazioni degli Stati membri dell'UE e dei portatori di interessi⁷, nonché della necessità di trarre alcune conclusioni a fini doganali dalla recente pandemia di COVID-19. Come primo passo verso il raggiungimento della visione proposta dall'esercizio di previsione sono state intraprese azioni volte in particolare a garantire una maggiore disponibilità e un impiego più esteso di dati e dell'analisi dei dati a fini doganali, nonché una vigilanza intelligente e basata sul rischio delle catene di approvvigionamento. Le azioni sono raggruppate in quattro categorie.

a) La gestione dei rischi è fondamentale ai fini dei controlli doganali, tenuto conto degli ingenti volumi di merci che entrano ed escono dal territorio doganale e che le autorità doganali hanno difficoltà ad esaminare singolarmente, nonché della necessità di agevolare gli scambi legittimi. Le autorità doganali effettuano già una gestione dei rischi basata su un quadro comune in materia di gestione del rischio a livello UE, comprendente criteri⁸ e norme comuni in materia di rischio, misure per lo scambio di informazioni sui rischi e l'esecuzione di un'analisi elettronica dei rischi. Il principio fondamentale è articolato su due linee di difesa: i) una valutazione preventiva e ii) un controllo quando e dove richiesto, prima o dopo lo svincolo delle merci nel territorio doganale dell'UE. Si teme tuttavia che il quadro di gestione dei rischi non sia attuato nello stesso modo in tutti gli Stati membri. Inoltre, i sistemi di valutazione del rischio degli Stati membri potrebbero non includere informazioni importanti, poiché le informazioni non sono raccolte o condivise tra gli Stati membri oppure perché gli Stati membri non dispongono di dati comparativi a livello di Unione che consentano loro di interpretare i propri dati nazionali. L'analisi dei dati a livello dell'UE è necessaria per promuovere un uso

⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12305-Action-Plan-on-the-Customs-Union>

⁸ Accessibile solo agli esperti in materia di gestione dei rischi negli Stati membri.

migliore e più esteso dei dati provenienti da tutte le fonti, anche attraverso la cooperazione doganale internazionale, e facilitare le interconnessioni nella gestione dei rischi, nei controlli doganali e nelle azioni antifrode.

b) Gestione del commercio elettronico. Il commercio elettronico va accolto positivamente in considerazione dei benefici che apporta alle imprese, in particolare alle PMI, e ai consumatori, e agevolare tale attività costituisce una pietra miliare della strategia per il mercato unico digitale. Tuttavia, le autorità fiscali e doganali incontrano gravi difficoltà nel garantire la conformità fiscale e doganale dei beni acquistati online. Le autorità doganali hanno inoltre l'obbligo di controllare le merci per l'ampia gamma di fini non finanziari già descritti, tra cui la sicurezza e la protezione dell'UE, i diritti di proprietà intellettuale e altre norme. Il pacchetto sull'IVA nel commercio elettronico⁹, adottato il 5 dicembre 2017 e la cui attuazione è prevista dal 1° luglio 2021, è volto a combattere le frodi in materia di IVA e a garantire condizioni di parità per le imprese dell'UE, facilitando nel contempo gli scambi transfrontalieri. La legislazione doganale e i sistemi informatici vengono adattati per tener conto di queste nuove norme sull'IVA. A partire dal 15 marzo 2021 i nuovi obblighi di comunicazione sui servizi postali contribuiranno a garantire la sicurezza delle importazioni nel commercio elettronico. Sono tuttavia necessarie ulteriori azioni, tra cui la cooperazione internazionale, per garantire che le dogane possano controllare efficacemente queste importazioni.

c) Promozione della conformità. Il rafforzamento e l'agevolazione della conformità sono essenziali per liberare risorse doganali e concentrare l'attenzione sui movimenti sospetti di merci. È già in vigore un sistema che prevede la concessione di benefici agli operatori commerciali affidabili in cambio della conformità ai criteri stabiliti nella legislazione doganale dell'UE; anche se ampiamente utilizzato, tale sistema deve essere gestito in modo più adeguato per prevenire eventuali abusi. Nel contempo, occorre continuare ad agevolare gli operatori commerciali a basso rischio che rispettano le norme, in particolare garantendo che le semplificazioni delle procedure doganali previste dalla legislazione doganale funzionino effettivamente nella pratica. Un ulteriore elemento importante per garantire la conformità è la prosecuzione della cooperazione con i principali partner internazionali a livello bilaterale e multilaterale, monitorando nel contempo l'attuazione e il rispetto degli accordi preferenziali esistenti tra l'UE e i paesi terzi.

d) Azione congiunta delle autorità doganali. Sebbene in molti settori gli Stati membri cooperino già tra loro, occorre una cooperazione più ampia e operativa tra le autorità doganali a livello tematico o geografico, al fine di garantire la realizzazione delle principali priorità delle dogane. Anche la cooperazione tra le autorità doganali e le altre autorità nazionali deve essere migliorata, e in seno all'UE è necessario che vi sia un'azione unitaria sulle questioni doganali a livello internazionale. È necessario correggere gli squilibri tra gli Stati membri nei controlli doganali, in particolare garantendo che tutti gli Stati membri dispongano di risorse umane adeguate e qualificate, nonché di attrezzature moderne e affidabili per l'espletamento dei controlli doganali. Deve essere inoltre garantita l'equivalenza dei risultati nell'esecuzione dei controlli alle frontiere esterne mediante una misurazione accurata delle prestazioni delle

⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en

attività e dei compiti di controllo doganale. Occorre innanzitutto affrontare questioni più impellenti, tra cui le modalità di gestione delle crisi, come la recente pandemia di COVID-19, e dei costi dei sistemi elettronici doganali, i modi per garantire che gli strumenti, la formazione, i metodi e le strutture organizzative delle dogane siano adeguati e per garantire la visibilità del ruolo delle dogane nella società, attirando persone di talento e motivate a lavorare nel settore delle dogane.

Per le quattro categorie principali summenzionate, la Commissione annuncia una serie di azioni che saranno esaminate nel capitolo seguente. Sono già iniziati i lavori preliminari su alcune azioni, che tuttavia meritano di essere menzionate per la loro rilevanza nel quadro del piano volto a portare l'unione doganale al livello successivo. La Commissione sosterrà l'attuazione di queste azioni volte a far avanzare l'unione doganale al livello successivo attraverso i programmi di sostegno tecnico da essa elaborati. Le azioni annunciate qui di seguito non precludono la possibilità che le dogane siano tenute ad attuare ulteriori politiche dell'Unione alle frontiere dell'UE, subordinatamente alla disponibilità di risorse umane e finanziarie, a una valutazione dell'impatto delle politiche e delle tecnologie dell'informazione e a una pianificazione adeguata.

IV. Azioni

a) Una gestione più efficace dei rischi doganali per consentire controlli più efficaci

1) Capacità di analisi congiunta dell'UE

Dalle discussioni sui controlli doganali emerge chiaramente che le autorità doganali trarrebbero grande beneficio, per un'ampia gamma di operazioni doganali, da una maggiore quantità di dati e analisi dei dati. Una migliore analisi dei dati agevolerebbe la gestione dei rischi, lo sdoganamento e il controllo a posteriori, nonché le azioni antifrode. A più lungo termine, il monitoraggio delle tendenze e dei modelli mediante l'analisi dei dati potrebbe, ad esempio, consentire alla Commissione e alle autorità doganali di individuare le carenze e le vulnerabilità, e di adottare decisioni politiche in modo più consapevole.

Una grande quantità di dati presenti in numerose banche dati e piattaforme di dati dell'UE e degli Stati membri è già utilizzata in una certa misura ai fini della gestione del rischio, e sempre più dati saranno disponibili per le attività a livello UE man mano che i nuovi sistemi elettronici e gli aggiornamenti del codice doganale dell'Unione saranno disponibili on line. Tuttavia non si è mai provveduto a interconnettere o a sfruttare adeguatamente questo immenso patrimonio di dati, a cui le autorità doganali e la Commissione devono poter accedere in modo migliore, anche ai fini della lotta antifrode.

La Commissione propone pertanto di avviare, all'interno dei propri servizi, un'iniziativa UE relativa alle capacità di analisi congiunta volta a facilitare la raccolta di dati e un migliore utilizzo dei dati provenienti da fonti doganali e non doganali, e a fornire strumenti per una migliore condivisione e interconnessione dei dati. I lavori saranno svolti in stretta cooperazione con gli Stati membri, con i quali saranno condivisi i relativi risultati che andranno a integrare le informazioni e gli strumenti degli Stati membri stessi. L'analisi dei dati sarà inoltre accessibile per le azioni antifrode ed esecutive, anche a fini di prevenzione della perdita di risorse proprie tradizionali (RPT).

Il punto di partenza nell'ambito dell'iniziativa di analisi congiunta sarà il miglioramento della gestione del rischio e, in linea con l'attuale strategia in questo ambito, sarà prioritario garantire una migliore tutela degli interessi finanziari dell'Unione e una maggiore sicurezza dell'UE e dei suoi cittadini. I risultati permetteranno alle autorità doganali di individuare i flussi commerciali a rischio, anche in situazioni di crisi. Di conseguenza, saranno in grado di effettuare controlli più mirati, efficienti ed efficaci in termini di costi e di ottimizzare l'uso di risorse limitate, il che dovrebbe portare a risultati migliori nel quadro degli indicatori di prestazione dell'unione doganale (cfr. infra).

In tale contesto, le attività si concentreranno inizialmente sull'utilizzo dei dati già disponibili all'interno della banca dati sulla sorveglianza doganale dell'UE, che presenta dati sulle importazioni e sulle esportazioni, al fine di analizzare i flussi commerciali. L'analisi dei dati di sorveglianza contribuirà inoltre a garantire un'applicazione corretta e uniforme della tariffa dell'Unione nei sistemi di sdoganamento degli Stati membri.

Il nuovo sistema elettronico di controllo delle importazioni (ICS2) delle dogane, che sarà introdotto in tre fasi tra il 2021 e il 2024 allo scopo di individuare e bloccare preventivamente le minacce alla sicurezza dell'UE, fornirà ulteriori dati e capacità per l'analisi dei dati. Nel 2020 inizierà un progetto pilota destinato ad esaminare le capacità di analisi congiunta dell'ICS2 e nel dicembre 2020 il gruppo per la politica doganale sarà incaricato di approvare lo strumento di analisi dell'ICS2.

In seguito, e in funzione della disponibilità di risorse, i servizi della Commissione amplieranno l'ambito di applicazione del lavoro di analisi dei dati svolto, valutando se e come i dati provenienti da fonti aggiuntive possano integrare l'analisi svolta nell'ambito delle capacità di analisi congiunta. Ciò potrebbe comportare la combinazione dei dati del sistema di sorveglianza doganale con i dati relativi alle violazioni del diritto di proprietà intellettuale (DPI) inclusi nel sistema di lotta alla contraffazione e alla pirateria ("COPIS"), l'utilizzo dei dati nel sistema d'informazione antifrode ("AFIS") e la capitalizzazione di nuove fonti di dati, compresi i dati che potrebbero essere raccolti nell'ambito di diverse azioni descritte più in dettaglio nella presente comunicazione (dati relativi al pagamento dell'IVA, piattaforme online, prestazioni dell'unione doganale, sistemi elettronici del codice doganale dell'Unione e altri sistemi). Nel tempo, l'analisi svolta nell'ambito delle capacità di analisi congiunta potrebbe anche prevedere, ove possibile, il ricorso all'intelligenza artificiale e/o all'apprendimento automatico.

Saranno messe a punto adeguate soluzioni di governance per i risultati dell'analisi e si terrà conto delle questioni relative alla protezione dei dati e alla riservatezza. A medio termine, ove necessario e previa valutazione d'impatto, potrebbe essere sviluppata un'architettura dell'UE per la conservazione e la gestione dei dati nell'ambito delle strutture esistenti o di una nuova agenzia (cfr. anche infra).

Azione: 2020 - 2024:

- **A partire dal 2020:** Attualmente si sta lavorando allo sviluppo di strumenti all'interno del sistema elettronico di sorveglianza dell'UE al fine di utilizzarne la serie completa di dati sulle importazioni e sulle esportazioni per analizzare le tendenze che influiscono sugli interessi finanziari dell'Unione. Per quanto riguarda l'ICS2, si prevede che gli Stati membri approvino in dicembre lo strumento di analisi ICS2 proposto.
- **A partire dalla fine del 2021** i servizi della Commissione utilizzeranno l'analisi dei dati di vigilanza per sostenere l'applicazione corretta e uniforme della tariffa dell'Unione.
- **Entro la fine del 2023**, a seguito del previsto ampliamento dell'insieme di dati di sorveglianza per includere elementi di dati supplementari, e subordinatamente alla disponibilità di risorse, i

servizi della Commissione amplieranno l'analisi per combinare i dati di tale sistema con i dati presenti in altri sistemi relativi, ad esempio, ai sequestri di merci contraffatte (COPIS), all'informazione antifrode (AFIS), ai pagamenti dell'IVA, alle piattaforme online, alle prestazioni dell'unione doganale e ai dati presenti nei sistemi elettronici del codice doganale dell'Unione. Inoltre, a seguito dello sviluppo dello strumento di analisi dell'ICS2 e dell'attuazione di due delle tre fasi dell'ICS2, la Commissione e gli Stati membri avvieranno l'analisi relativa ai dati preliminari prima del carico e dell'arrivo di vettori aerei postali, espressi e cargo.

- **Entro la fine del 2024**, a seguito dell'attuazione della fase finale dell'ICS2, la Commissione e gli Stati membri effettueranno analisi dei dati preliminari prima del carico e dell'arrivo forniti da tutti i vettori marittimi, stradali e aerei e da tutti i fornitori di servizi logistici.

2) *Strategia riveduta di gestione dei rischi*

La Commissione intende ridisegnare e rafforzare l'attuale quadro di gestione dei rischi al fine di ottenere un approccio ancora più reattivo e strutturato alla gestione dei rischi. I lavori in tale ambito sono incentrati sulla sicurezza e sui rischi finanziari. La Commissione intende rafforzarne il quadro facendo leva sulle nuove capacità di analisi congiunta proposte. Intende inoltre sviluppare una governance sana ed efficiente per la gestione dei rischi finanziari nel contesto dell'attuazione della decisione della Commissione del 2018 sui criteri relativi ai rischi finanziari¹⁰.

Al fine di proteggere il mercato interno dell'UE e i suoi cittadini, la Commissione intende inoltre rafforzare l'attuale processo di gestione dei rischi relativamente all'ampia gamma di rischi non finanziari soggetti al controllo delle dogane, come illustrato in precedenza. A tale riguardo, i nuovi strumenti per la cooperazione in tempo reale tra le dogane e per l'individuazione dei rischi, che saranno messi a punto nell'ambito del sistema elettronico di controllo delle importazioni (ICS2) delle dogane, sono destinati ad assistere le autorità doganali nella gestione dei rischi in materia di sicurezza prima dell'arrivo, consentendo alle autorità doganali di collaborare in tempo reale per individuare le spedizioni a rischio ancor prima che siano caricate nei paesi terzi. Occorre inoltre migliorare i processi di individuazione e gestione dei rischi che possono insorgere dopo l'arrivo delle merci nel territorio doganale dell'UE. Infine, il nuovo quadro di gestione dei rischi punterà a rispondere a nuove sfide, come quelle connesse alla crescente quantità di prodotti di commercio elettronico che entrano nel territorio doganale.

Azione: 2021

- Una nuova strategia di gestione dei rischi sotto forma di comunicazione della Commissione (per far leva sull'analisi congiunta, sviluppare un sistema di governance per i rischi finanziari, rafforzare la gestione del rischio per i rischi non finanziari e affrontare il rapido aumento del commercio elettronico), da adottare nel **T2 del 2021**

b) Gestione del commercio elettronico

3) *Utilizzo dei dati IVA a fini doganali*

Come annunciato nel suo piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di

¹⁰C(2018) 3293 (accesso limitato agli esperti di gestione del rischio degli Stati membri).

ripresa¹¹, la Commissione intende valutare la possibilità di istituire, nell'ambito della rete antifrode Eurofisc¹², un centro dell'UE per le informazioni fiscali al servizio sia delle amministrazioni competenti per l'IVA, sia dei servizi doganali e antifrode, e di fornire alle dogane un collegamento diretto con Eurofisc. Attualmente tra questi servizi vengono già effettuati alcuni scambi¹³, che devono essere tuttavia semplificati e strutturati attraverso la creazione di un accesso diretto alle informazioni fiscali per le autorità doganali.

La Commissione mira inoltre a garantire che le dogane siano in grado di far leva sui nuovi obblighi di comunicazione dei dati di pagamento che saranno istituiti dal 1° gennaio 2024 per i prestatori di servizi di pagamento ai fini dell'IVA¹⁴. Tali dati di pagamento permetteranno di identificare i destinatari dei pagamenti e forniranno informazioni sugli importi e sulle date dei pagamenti nonché sullo Stato membro di origine del pagamento/pagatore. L'accesso a questi dati consentirebbe alle autorità doganali di risalire alla fonte delle merci e di rilevare in particolare la sottovalutazione delle merci importate. Tale accesso dovrebbe inoltre garantire maggiori sinergie tra le autorità doganali e quelle fiscali, in modo da intensificare le azioni di lotta contro le frodi.

Azioni: dal 2020 al 2024

- Creazione di un accesso diretto delle dogane al centro di informazioni fiscali di Eurofisc¹⁵ entro il **2022**
- La Commissione valuterà, a partire dal **T3 del 2020**, le modalità possibili per garantire l'accesso delle dogane ai dati relativi al pagamento dell'IVA e, con riserva di tale valutazione, proporrà una soluzione definitiva entro l'**1.1.2024**

4) Riesaminare il ruolo e gli obblighi degli attori del commercio elettronico, e in particolare delle piattaforme

Il pacchetto sull'IVA nel commercio elettronico, adottato il 5 dicembre 2017 e la cui attuazione è prevista dal 1° luglio 2021, abolisce l'attuale soglia di 10/22 EUR al di sotto della quale le merci importate sono esentate dall'IVA. Ciò significa che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del pacchetto, le dogane devono riscuotere l'IVA su tutte le merci al loro arrivo nell'UE, a meno che il venditore non abbia già riscosso l'IVA al momento dell'acquisto nell'ambito del sistema dello sportello unico per le importazioni (IOSS). A decorrere dalla stessa data, i mercati online ("piattaforme") saranno inoltre tenuti a conservare determinate informazioni ai fini dell'IVA e a trasmetterle all'amministrazione fiscale su richiesta.

Sulla base di tali obblighi in materia di informativa fiscale, la Commissione esaminerà l'istituzione di obblighi di comunicazione da parte delle autorità doganali sulle piattaforme, al fine di affrontare le

¹¹ COM (2020) 312 del 15.7.2020.

¹² Eurofisc è una rete per lo scambio rapido tra gli Stati membri, l'elaborazione e l'analisi di informazioni mirate sulle frodi transfrontaliere e per il coordinamento delle azioni di follow-up.

¹³ Tali scambi hanno avuto luogo, ad esempio, nel quadro della piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT). Nell'ambito di tale sistema è stato possibile realizzare una cooperazione operativa concreta tra le amministrazioni fiscali dell'UE, attraverso Eurofisc, le amministrazioni doganali e Europol e l'OLAF nell'ambito dell'individuazione e della prevenzione delle frodi in materia di IVA.

¹⁴ Direttiva (UE) 2020/284 del Consiglio, del 18 febbraio 2020 (GU L 62 del 2.3.2020, pag. 7) e regolamento (UE) 2020/283 del Consiglio, del 18 febbraio 2020 (GU L 62 del 2.3.2020, pag. 1).

¹⁵ Cfr. l'azione 9 del piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa (cfr. nota 10 di cui sopra).

sfide poste dal commercio elettronico. Pur non essendo di norma coinvolte nell'organizzazione dello sdoganamento delle merci acquistate online, le piattaforme possiedono e potrebbero condividere i dati che indicano intere catene di vendita, dal venditore iniziale, attraverso il valore di transazione, all'acquirente finale. Tali dati completerebbero le informazioni fornite nelle dichiarazioni doganali e potrebbero rafforzare le azioni intraprese dalle autorità doganali e fiscali contro attività fraudolente quali la sottovalutazione, la descrizione errata delle merci e le false dichiarazioni di origine, le frodi a livello di dogane e di IVA, e contro una serie di rischi non finanziari. La messa a disposizione di dati da parte di tali piattaforme permetterebbe inoltre di favorire gli scambi, consentendo l'identificazione e l'immissione in libera pratica delle partite a basso rischio che sono al di sotto della soglia di esenzione dai dazi doganali e per cui l'IVA è già stata versata nell'ambito del sistema IOSS. La Commissione esaminerà inoltre gli effetti del commercio elettronico sulla riscossione dei dazi doganali e sulla parità di condizioni tra gli operatori dell'UE. Ciò comprenderà la valutazione delle modalità di riscossione dei dazi doganali in base al nuovo approccio di riscossione dell'IVA.

Azioni: dal 2021 al 2023

- A seguito di una sperimentazione pilota e fatti salvi i risultati di una valutazione d'impatto, modifica giuridica del pacchetto CDU al fine di istituire l'obbligo di segnalazione da parte delle autorità doganali sulle piattaforme: **T1 del 2023**.
- Analisi dell'impatto del commercio elettronico sulla riscossione dei dazi doganali e sulla parità di condizioni tra gli operatori dell'UE: da avviare nel **2021**.

c) Rafforzamento e agevolazione della conformità

5) Rafforzare il programma AEO

Il programma AEO (operatore economico autorizzato) dell'UE, in vigore dal 2008, mira a rafforzare la sicurezza delle catene di approvvigionamento internazionali agevolando nel contempo gli scambi legittimi. Il programma consente agli operatori commerciali di beneficiare di una serie di semplificazioni delle formalità doganali se questi ultimi adottano a loro volta misure rafforzate per garantire la conformità e la cooperazione con le dogane. La Commissione ha messo a punto una strategia e una metodologia globale per favorire la corretta attuazione del programma, anche attraverso il rafforzamento dei collegamenti con la gestione dei rischi doganali e una maggiore comprensione del programma da parte degli operatori commerciali.

In base ai risultati delle missioni di accertamento presso gli Stati membri, la Commissione valuterà l'opportunità di introdurre una legislazione volta a istituire obblighi più precisi per gli Stati membri riguardo al monitoraggio degli AEO per garantire che essi continuino a soddisfare i criteri previsti per gli AEO. Separatamente, la Commissione aggiornerà gli orientamenti relativi agli AEO destinati a fornire assistenza agli Stati membri e agli operatori economici nell'applicazione del programma AEO.

Azioni: 2021

- Proposta legislativa per stabilire obblighi di monitoraggio più precisi (se necessario): **T2/3 del 2021**
- Aggiornamento degli orientamenti relativi agli AEO: **T2/3 del 2021**

6) Sviluppare e utilizzare lo sportello unico dell'UE per le dogane

La Commissione sta lavorando a una proposta per uno sportello unico dell'UE per le dogane, che offrirebbe maggiori possibilità di controllo e un'agevolazione degli scambi.

Le imprese trarrebbero vantaggio dalla possibilità di espletare tutte le formalità alla frontiera, sia doganali che per altri fini quali la salute, l'ambiente, la sicurezza dei prodotti e la sicurezza alimentare, in un'unica procedura elettronica, beneficiando così di un processo più veloce di sdoganamento delle merci alla frontiera in fase di importazione e di esportazione. Per quanto riguarda le agenzie governative, la misura consentirebbe di elaborare, condividere e scambiare informazioni in modo collaborativo e di valutare i rischi con maggiore precisione. Un'operazione pilota in tal senso tra le autorità doganali e le autorità partner competenti per le formalità relative alla filiera agroalimentare, all'importazione di legname e al settore fitosanitario è già operativa e in vigore presso nove Stati membri¹⁶.

Azioni: 2020

- Proposta legislativa relativa a uno sportello unico per le dogane entro il **T4 del 2020**

7) Valutazione del codice doganale dell'Unione

Dal 2016 è in vigore un quadro giuridico aggiornato per le procedure e le norme doganali, sotto forma di codice doganale dell'Unione (CDU). Più della metà dei 17 sistemi elettronici del CDU, concepiti per rendere l'unione doganale un ambiente moderno e privo di supporti cartacei, sono già in funzione e i rimanenti sistemi saranno completati entro e non oltre la fine del 2025. Entro la fine del 2021 la Commissione porterà a termine una valutazione intermedia per stabilire se il codice doganale dell'Unione e i sistemi elettronici messi a punto entro tale data siano ancora idonei allo scopo, in considerazione dell'obiettivo originario di modernizzare, razionalizzare e semplificare i processi di assistenza agli operatori commerciali e alle autorità doganali adempienti. Tale valutazione sosterrà le decisioni sull'opportunità di rivedere il codice, gli atti di esecuzione e gli atti delegati. Valuterà in particolare se il codice sia sufficientemente flessibile per la gestione delle formalità doganali in situazioni di crisi, come la pandemia di COVID-19, e di nuovi modelli commerciali come il commercio elettronico.

Azione: 2021

- Valutazione intermedia del codice doganale dell'Unione – **T4 del 2021**

8) Sistema comune di sanzioni doganali

Sebbene la legislazione doganale sia armonizzata, la sua applicazione varia in funzione dei compiti assegnati alle autorità nazionali degli Stati membri. L'assenza di un sistema comune di infrazioni e sanzioni crea incertezza giuridica per le imprese e possibili distorsioni della concorrenza nel mercato interno. Ciò comporta in particolare vulnerabilità nel sistema di riscossione delle entrate vulnerabile e

¹⁶ Bulgaria, Cipro, Cechia, Estonia, Irlanda, Lettonia, Polonia, Portogallo e Slovenia.

carenze nell'applicazione delle politiche. Ai sensi delle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio, l'UE è tenuta a garantire un'applicazione uniforme della normativa doganale, anche per quanto riguarda le sanzioni in caso di inadempienza.

La Commissione proporrà pertanto un altro approccio in questo senso a seguito del mancato accordo sulla proposta della Commissione del 2013 relativa a un quadro giuridico dell'Unione per le infrazioni e le sanzioni doganali¹⁷.

La Commissione propone, con il sostegno degli Stati membri in un gruppo di progetto, di elaborare una relazione completa aggiornata sui singoli sistemi di sanzioni in ciascuno Stato membro in conformità dell'articolo 42 del codice doganale dell'Unione. Sulla base di tale relazione, la Commissione elaborerà orientamenti per l'applicazione dei criteri di cui all'articolo 42, paragrafo 1, a tali sistemi nazionali, stabilendo in particolare che le sanzioni devono essere "effettive, proporzionate e dissuasive". Tali lavori potrebbero dar luogo, a tempo debito, a una nuova proposta legislativa in sostituzione della proposta del 2013.

Azioni: dal 2020 al 2022

- Orientamenti sui criteri per i regimi sanzionatori nazionali – **T4 del 2021**
- Sulla base dell'esperienza acquisita con gli orientamenti, la Commissione valuterà se sia necessario proporre una legislazione in materia di sanzioni per mancata conformità - **2022**

9) Quadro giuridico per combattere le frodi doganali

A livello dell'Unione, il regolamento (CE) n. 515/97¹⁸ costituisce il principale strumento giuridico per combattere le frodi doganali mediante la cooperazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione. La Commissione sta attualmente effettuando una valutazione approfondita del presente regolamento con lo scopo principale di valutare se sia ancora adeguato e pertinente per affrontare le sfide poste da nuove forme di frode doganale. Sulla base dei risultati di tale valutazione, la Commissione deciderà se sia necessario rivedere il regolamento.

Azione 2020-2021

- Relazione sulla valutazione del regolamento (CE) n. 515/97 entro il **T4 del 2020**
- Valutare la necessità di aggiornare il regolamento (CE) n. 515/97 per affrontare le sfide attuali in materia di frodi doganali – **T1 del 2021**

10) Coinvolgimento delle dogane nella protezione del mercato unico contro l'importazione di prodotti non conformi e non sicuri

Un nuovo regolamento¹⁹ sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti, che entrerà in vigore nel 2021, consentirà di controllare in modo più efficace i prodotti che entrano nell'UE. La crisi

¹⁷ COM(2013) 884 final del 13.12.2013.

¹⁸ 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. GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1, modificato.

¹⁹ Regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011. GU L 169 del 25.6.2019, pag. 1.

della COVID-19 ha nuovamente messo in evidenza la minaccia rappresentata dai prodotti illegali; gli Stati membri hanno infatti riscontrato la presenza di molteplici dispositivi di protezione pericolosi, non conformi o contraffatti in arrivo da paesi terzi. La Commissione adotterà una normativa di attuazione volta a rendere più efficaci l'intervento e la cooperazione in materia doganale, anche attraverso un quadro rafforzato per la gestione dei rischi, e svilupperà una nuova interfaccia tra i sistemi doganali e di vigilanza del mercato a livello dell'UE per favorire la condivisione delle informazioni.

Azioni: 2021 - 2025

- La Commissione adotterà atti di esecuzione per il regolamento sulla vigilanza del mercato, volti ad affrontare aspetti di natura doganale, a partire dal **2021**.
- Entro il **2025** la Commissione metterà a punto una nuova interfaccia a livello UE tra il sistema di informazione e comunicazione per la vigilanza del mercato paneuropeo (ICSMS) e lo sportello unico dell'UE per le dogane.

11) Monitorare il funzionamento dei regimi commerciali preferenziali

I regimi commerciali preferenziali dell'UE con altri paesi sono essenziali per favorire l'accesso dei produttori e degli esportatori dell'UE ai mercati esterni, ma possono dar luogo a un'elusione delle norme commerciali attraverso il mancato rispetto delle norme sull'origine preferenziale. La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione delle norme e delle procedure sull'origine preferenziale e ampliarà l'ambito di applicazione delle attività di monitoraggio svolte sugli accordi di libero scambio al fine di includere le importazioni dai principali paesi partner e gli interessi dell'UE in materia di esportazioni. Tramite questo monitoraggio sarà possibile individuare i settori in cui le norme potrebbero essere migliorate e aggiornate. Inoltre, la Commissione si occuperà di rafforzare gli strumenti a sua disposizione per migliorare la cooperazione con tutte le parti interessate, in particolare con le autorità e gli esportatori dei paesi beneficiari, valutando al contempo il modo migliore per far rispettare gli impegni assunti al riguardo. Gli strumenti includeranno un migliore accesso alle informazioni, orientamenti dettagliati, assistenza tecnica e formazione.

L'obiettivo ultimo è salvaguardare le risorse proprie dell'UE garantendo che le preferenze siano concesse solo ai prodotti che ne hanno effettivamente diritto e assicurando al contempo l'accesso preferenziale dei prodotti dell'UE ai mercati dei paesi partner.

Azione: dal 2021 in poi

- A partire **dal 2021** i servizi della Commissione ampliaranno la portata delle attività di monitoraggio riguardanti l'applicazione delle norme e delle procedure sull'origine preferenziale agli accordi di libero scambio e mireranno a risolvere con i paesi interessati le questioni connesse a eventuali punti deboli e carenze nell'attuazione di tali norme e procedure.
- In caso di palese violazione delle norme di origine in vigore e delle procedure, la Commissione avvierà discussioni con il paese interessato e farà ricorso ai meccanismi previsti nel contesto del regime preferenziale in questione per ripristinare la conformità e tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

12) Analizzare e, se del caso, rafforzare i sistemi internazionali di cooperazione in materia doganale dell'Unione con importanti partner commerciali, in particolare la Cina

La Commissione analizzerà e, se del caso, rafforzerà i sistemi internazionali di cooperazione e assistenza amministrativa reciproca in materia doganale dell'Unione con importanti partner commerciali e in consessi multilaterali. Il miglioramento della cooperazione e dell'assistenza amministrativa reciproca con la Cina costituisce la prima priorità, data l'entità degli scambi bilaterali e, in particolare, la crescita esponenziale del commercio elettronico.

Come seconda priorità, la Commissione prenderà in considerazione lo sviluppo o il rafforzamento della cooperazione con altri partner commerciali, tenendo conto di criteri quali la prospettiva di adesione all'UE, la vicinanza geografica e il vicinato, le vie di transito e gli interessi commerciali dell'UE. Tale cooperazione comprenderà, se del caso, la promozione di iniziative volte ad agevolare lo scambio elettronico di documenti doganali, ad attuare il piano d'azione sulla sicurezza dei prodotti nelle vendite online e a favorire la gestione del rischio e la sicurezza della catena di approvvigionamento (ad esempio, scambi di informazioni tra le dogane, riconoscimento reciproco degli operatori economici autorizzati e controlli doganali). I lavori possono comprendere un riesame degli accordi bilaterali esistenti al fine di rafforzare gli elementi relativi all'esecuzione.

Infine, il rafforzamento della cooperazione doganale può andare a beneficio anche di paesi partner in quanto facilita una più efficace mobilitazione delle risorse nazionali in tali paesi.

Azione: 2020 - 2021

- Cina: L'UE dovrà giungere a un accordo circa un nuovo quadro strategico per la cooperazione doganale 2021–2024 con la Cina entro **la fine del 2020**. Parallelamente, la Commissione sta valutando l'attuale cooperazione doganale e l'accordo di assistenza amministrativa reciproca con la Cina al fine di stabilire se siano necessarie direttive di negoziato per riesaminare l'accordo.
- Alla fine del 2020 la Commissione avvierà un'analisi globale del sistema di cooperazione internazionale e di cooperazione amministrativa reciproca in materia doganale dell'Unione, al fine di proporre eventuali miglioramenti di natura/ambito di applicazione a livello generale o specifico nel **2021**.

d) Comunione d'intenti delle dogane

13) Rafforzare la cooperazione tra le autorità doganali e le autorità di sicurezza e gestione delle frontiere, nonché le sinergie tra i rispettivi sistemi d'informazione

È indispensabile colmare le lacune esistenti tra i sistemi di informazione doganale e altri sistemi di informazione intesi a proteggere le frontiere esterne dell'UE e a rafforzare la sicurezza interna. L'obiettivo sarà contrastare i rischi per la sicurezza e altri rischi alle frontiere, a vantaggio di tutti i cittadini, promuovendo nuovi metodi di cooperazione e riferimenti incrociati di dati atti a garantire azioni coerenti e adeguate alle esigenze future in diverse autorità competenti e a evitare duplicazioni degli accordi di rendicontazione.

I servizi della Commissione stanno già lavorando allo sviluppo di un quadro di interoperabilità relativo ai sistemi di informazione per la gestione della sicurezza, delle frontiere e della migrazione.

Un gruppo di esperti in materia doganale, di sicurezza e gestione delle frontiere degli Stati membri, convocato dalla Commissione, ha svolto una valutazione preliminare dell'interoperabilità di tali sistemi con i sistemi doganali nel settore della sicurezza e della valutazione dei rischi in materia di sicurezza. Tale valutazione raccomanda in particolare un collegamento tra i dati del sistema d'informazione Schengen (SIS) e di Europol e il sistema doganale di controllo delle importazioni (ICS2), la cui attuazione si articolerà in tre fasi tra il 2021 e il 2024. Secondo gli esperti, l'interoperabilità tra questi sistemi potrebbe migliorare la gestione dei rischi per la sicurezza. Su raccomandazione degli esperti, la Commissione effettuerà uno studio di fattibilità per valutare le opportunità di interoperabilità tra questi tre sistemi e le relative sfide finanziarie, operative, tecniche e giuridiche, comprese le questioni relative alla protezione dei dati e alla riservatezza. È inoltre opportuno valutare le sinergie tra sistemi elettronici doganali diversi dall'ICS2 e sistemi gestiti dalle autorità di sicurezza e di gestione delle frontiere.

Azione: 2021 - 2024

- Realizzazione di uno studio di fattibilità dell'interoperabilità tra i dati del sistema d'informazione Schengen e di Europol e il sistema doganale di controllo delle importazioni (ICS2) entro la **fine del 2021** per completare eventuali collegamenti prima dell'introduzione definitiva dell'ICS2 (**2024**)

14) Prestazioni dell'unione doganale

La Commissione si sta adoperando per ufficializzare il proprio strumento per la raccolta delle informazioni annuali e trimestrali degli Stati membri sui dati dei processi connessi alle dogane, evitando duplicazioni con gli obblighi di comunicazione in altri settori pertinenti per le dogane. Poiché attualmente la gestione della raccolta di dati relativi alle "prestazioni dell'unione doganale" avviene su base volontaria, il processo in questione presenta alcune carenze e solleva anche interrogativi circa la qualità dei dati. Relazioni più complete migliorerebbero l'analisi comparativa e, in ultima analisi, permetterebbero una maggiore armonizzazione delle prassi di giurisdizioni diverse; tali relazioni consentirebbero inoltre di fornire importanti informazioni aggregate a beneficio delle capacità di analisi per la valutazione dei rischi. L'esistenza di un quadro giuridico potrebbe contribuire a rendere omogenee le pratiche impiegate per la raccolta dei dati a livello nazionale, migliorando così l'uso di indicatori chiave di prestazione e contribuendo a valutare l'impatto delle decisioni in materia di politica doganale. Tuttavia, occorre innanzitutto esaminare attentamente la necessità di un quadro giuridico e di possibili opzioni alternative.

Azione: 2021

- Entro la **fine del 2021** e nell'ambito della valutazione intermedia dell'attuazione del codice doganale dell'Unione occorre valutare se l'unione doganale sia stata ostacolata dalla mancanza di una base giuridica specifica riguardante le relazioni periodiche sulle prestazioni dell'unione doganale

15) Dotare più adeguatamente gli Stati membri di attrezzature moderne e affidabili per i controlli doganali

La Commissione ha proposto uno strumento finanziario²⁰ per consentire l'acquisto, la manutenzione e l'aggiornamento di attrezzature per il controllo doganale pertinenti, all'avanguardia e affidabili (come raggi X, scanner, dispositivi portatili e riconoscimento automatico di targhe e apparecchiature di laboratorio) nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP), che dovrebbe essere adottato entro la fine del 2020.

La disponibilità di attrezzature moderne e affidabili per il controllo doganale consentirebbe di gestire i punti deboli di entrata/uscita delle merci nel territorio doganale, che compromettono la tutela degli interessi finanziari e la sicurezza dell'UE, e di garantire in futuro controlli doganali di livello equivalente. Lo strumento proposto risponde alle frequenti richieste di sostegno finanziario da parte di molti Stati membri per l'acquisto di tali attrezzature. È pertanto essenziale che il Parlamento europeo e il Consiglio convengano quanto prima sulla proposta della Commissione di creare uno strumento per il finanziamento di attrezzature per il controllo doganale in modo da garantire risultati equivalenti dei controlli doganali negli Stati membri.

Azione: 2021

- In caso di adozione dello strumento finanziario, a partire **dal 2021** la Commissione e gli Stati membri si avvarranno del programma per contribuire a garantire l'equivalenza dei risultati dei controlli doganali.

16) Mettere in atto e approfondire i meccanismi di cooperazione nell'ambito del programma Dogana (QFP 2021-2027)

Nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP), che dovrebbe essere adottato al più tardi entro la fine del 2020, l'obiettivo²¹ del programma Dogana consiste nel sostenere il funzionamento e l'ammodernamento dell'unione doganale, anche al fine di rafforzare il mercato interno. Il programma mira a facilitare la cooperazione tra i paesi partecipanti, le rispettive autorità doganali e i loro funzionari. È essenziale migliorare e rafforzare tale cooperazione.

Negli ultimi anni gli Stati membri hanno mostrato un crescente interesse nei confronti di una cooperazione operativa rafforzata tra le autorità doganali, su base geografica o tematica, che ha portato all'introduzione di gruppi di esperti, uno degli strumenti del programma. Sembra emergere un reale desiderio e la necessità di estendere tale cooperazione operativa a un maggior numero di settori, come il commercio elettronico, e a più paesi partecipanti.

È inoltre necessario rafforzare il profilo della professione doganale per far sì che le persone più qualificate siano interessate a lavorare per le dogane e adottare approcci comuni in materia di formazione, anche al fine di ridurre i costi. A questo proposito si potrebbe prendere in considerazione l'idea di un programma di "mobilità" che consenta ai funzionari doganali di lavorare ovunque nell'UE grazie al riconoscimento reciproco delle qualifiche e l'elaborazione di un programma comune di

²⁰ COM(2018) 474 final del 12.6.2018.

²¹ COM(2018) 442 final del 8.6.2018.

formazione e di sviluppo delle capacità umane per i funzionari doganali a livello dell'UE, in cooperazione, laddove richiesto, con altre agenzie quali CEPOL²².

Le azioni nell'ambito del programma Dogana possono essere integrate da un sostegno tecnico alle amministrazioni doganali degli Stati membri nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico 2021-2027.

Azione: dal 2021 in poi

- A partire dal **2021 (fino al 2028)** la Commissione incoraggerà gli Stati membri a ricorrere maggiormente agli strumenti di cooperazione operativa e di sviluppo delle capacità umane nell'ambito degli strumenti del programma Dogana nel maggior numero possibile di settori.

17) Gestione intelligente dell'unione doganale

Negli ultimi mesi, in risposta alla pandemia di COVID-19, la Commissione ha adottato diversi atti normativi e pubblicato orientamenti sull'interpretazione della legislazione per assistere le autorità doganali e gli operatori commerciali durante la crisi. Inoltre, l'imminente valutazione del codice doganale dell'Unione mira a stabilire se il codice sia sufficientemente flessibile per gestire le formalità doganali in tempi di crisi. È tuttavia emersa la necessità di soluzioni che vadano oltre il codice. Inoltre, a seguito dell'esercizio di previsione, c'è la volontà di continuare a discutere sul tema correlato riguardante la necessità di garantire che l'unione doganale sia meglio preparata per il futuro.

Alla luce di questi sviluppi, la Commissione propone di istituire un gruppo di riflessione composto dagli Stati membri e dai portatori di interessi nell'ambito del programma Dogana per valutare come rendere l'unione doganale più intelligente, più flessibile, più tecnologicamente avanzata e più resistente alle crisi. Tale riflessione potrebbe vertere su come prevedere e anticipare meglio i problemi, su meccanismi di reazione rapida, sugli insegnamenti da trarre dalla crisi della COVID-19 e su come garantire che l'unione doganale raggiunga i suoi obiettivi nel modo migliore.

Inoltre, potrebbe essere il momento di considerare un quadro più operativo per le attività doganali. Tenendo conto dei limiti stabiliti dal trattato sul conferimento di determinati poteri a un'agenzia, si potrebbe valutare il modo in cui strutturare un'agenzia. A tal fine la Commissione avvierà a tempo debito una valutazione d'impatto per stabilire se un'agenzia doganale dell'UE (una nuova agenzia o parte di una già esistente) dotata di poteri adeguati possa consentire una risposta operativa migliore e più coordinata delle dogane alle crisi, nonché il monitoraggio di tendenze e modelli e l'individuazione delle vulnerabilità.

Inoltre, nella valutazione d'impatto si cercherà di stabilire se un'agenzia possa consentire la gestione, l'archiviazione, un maggiore sviluppo e una condivisione efficace dell'analisi dei dati per assistere tutti gli Stati membri nelle attività antifrode e di gestione del rischio, e se possa anche contribuire a garantire l'applicazione di un approccio efficace e uniforme alla gestione dei rischi in tutto il territorio doganale dell'UE. La valutazione mira inoltre a stabilire se la gestione, lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi elettronici doganali potrebbero migliorare qualora fossero gestiti da un'agenzia dell'UE, riducendo i costi che gli Stati membri devono sostenere se finanziano tali sistemi individualmente. La

²² Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto.

Commissione valuterà inoltre se un'agenzia possa prevedere una struttura formale per la cooperazione tra gli Stati membri nei controlli doganali e per organizzare gruppi di esperti transnazionali in grado di agire prontamente in caso di necessità, nonché contribuire alla promozione della professione doganale e a ridurre i costi di formazione per gli Stati membri, attraverso programmi di mobilità e di formazione comune. Per decidere se la soluzione migliore sia l'istituzione di un'agenzia occorre valutare con attenzione le sinergie e le possibili sovrapposizioni con le autorità di contrasto esistenti.

Azione: 2021 - 2023

- Gruppo di riflessione degli Stati membri e dei portatori di interessi sulla previsione/gestione delle crisi – avvio all'inizio del **2021**
- Nel 2022 la Commissione avvierà una valutazione d'impatto, che si concluderà entro il **2023**, sui vantaggi e gli svantaggi di un approccio che prevede che un'agenzia operi nell'ambito di un certo numero di settori della cooperazione doganale, per decidere se proporre tale agenzia nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale

V. Conclusioni

Il presente piano d'azione ha definito una serie ambiziosa di azioni volte a garantire un'unione doganale più coerente e forte che contempli quattro settori di intervento: la gestione dei rischi, il commercio elettronico, la conformità e l'azione congiunta dell'unione doganale. La Commissione ha elaborato tale piano di lavoro per il periodo fino al 2025 tenendo conto del parere degli Stati membri e dei portatori di interessi nei vari formati di consultazione descritti nella comunicazione. Ciò è in linea con la visione a lungo termine dell'unione doganale stabilita nell'esercizio di previsione e riconosce l'impatto che la crisi della COVID-19 ha avuto sulle autorità doganali e sugli operatori economici.

L'attività si incentrerà principalmente sull'aggiunta di un livello dell'UE nella capacità di analisi dei dati per sostenere tutti gli Stati membri nell'analisi dei rischi e, di conseguenza, nell'efficacia dei controlli. In questo modo si intende sostenere e rafforzare una serie di aspetti riguardanti i rischi e i controlli, al fine di consolidare l'intera struttura, ridurre i costi per gli Stati membri e facilitare ulteriormente gli scambi legittimi.

È essenziale sottolineare che la portata e la fattibilità di alcune delle azioni proposte (ma non di tutte) saranno determinate dall'esito finale dei negoziati per il prossimo quadro finanziario pluriennale, sia dal punto di vista amministrativo sia operativo. È inoltre fondamentale osservare che gli Stati membri avranno un ruolo significativo da svolgere e dovranno mettere a disposizione le risorse necessarie a livello nazionale. Se tali condizioni non dovessero essere soddisfatte, non sarà possibile realizzare tutte queste azioni.

La Commissione intende continuare a discutere con gli Stati membri su come rendere l'unione doganale più intelligente, flessibile e resistente alle crisi. Nel medio termine, la Commissione intende valutare l'idea di istituire un'agenzia doganale in grado di rendere la gestione dell'unione doganale più efficiente ed economicamente vantaggiosa, evitare la duplicazione dei costi tra gli Stati membri e garantire reazioni più rapide ed efficaci alle crisi.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad appoggiare questo piano d'azione.

APPENDICE elenco delle azioni e tempistica

2020

1. Capacità di analisi congiunta: analisi dei dati per individuare le tendenze, avvalendosi dei sistemi di sorveglianza dell'UE: in corso
2. Sportello unico per le dogane - proposta legislativa: T4 del 2020
3. Riesame del regolamento (CE) n. 515/97 relativo alla frode doganale: T4 del 2020
4. Cina: Cooperazione internazionale: nuovo quadro strategico con la Cina: fine 2020
5. Avvio dell'analisi del sistema di cooperazione internazionale in materia doganale dell'Unione: fine 2020

2021

1. Capacità di analisi congiunta: uso dei dati di sorveglianza per sostenere la corretta applicazione della tariffa dell'Unione
2. Strategia riveduta di gestione dei rischi: T2 del 2021
3. Valutare la necessità di aggiornare il regolamento (CE) n. 515/97 per affrontare le sfide in materia di frode doganale: T1 del 2021
4. Programma AEO: possibile proposta legislativa per definire obblighi di monitoraggio più precisi T2/3 del 2021
5. Programma AEO: orientamenti aggiornati: T2/3 del 2021
6. Valutazione intermedia del codice doganale dell'Unione: T4 del 2021
7. Regolamento sulla vigilanza del mercato – atti di esecuzione in materia doganale: dal 2021
8. Regimi commerciali preferenziali – intensificazione del monitoraggio: dal 2021 in poi
9. Possibili miglioramenti della cooperazione internazionale e dell'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale, sulla base dei risultati dell'analisi: avvio nel 2021
10. Prestazioni dell'unione doganale – valutazione di problemi legati alla mancanza di una base giuridica: fine 2021
11. Sistema comune di sanzioni – orientamenti: T4 del 2021
12. Attrezzature per il controllo doganale: inizio dei lavori per il finanziamento delle attrezzature a partire dal 2021
13. Nuovo programma Dogana: cooperazione rafforzata a partire dal 2021
14. Avvio di un'analisi dell'impatto del commercio elettronico sulla riscossione dei dazi doganali/parità di condizioni
15. Studio sull'interoperabilità tra i sistemi doganali e di frontiera: fine 2021
16. Gruppo di riflessione sulla previsione/gestione delle crisi – avvio all'inizio del 2021

2022

1. Accesso delle dogane al centro di informazioni fiscali di Eurofisc
2. Sistema comune di sanzioni – riflessione sulla normativa

2023

1. Capacità di analisi congiunta: avvio della combinazione dei dati dei sistemi di sorveglianza con i dati di altri sistemi elettronici nuovi ed esistenti; analisi ICS2 dei dati prima del carico e dell'arrivo di vettori aerei postali, espressi e cargo.
2. Obblighi doganali per le piattaforme di commercio elettronico – proposta in materia di rendicontazione: T1 del 2023
3. Agenzia doganale - completamento della valutazione d'impatto

2024

1. Capacità di analisi congiunta: analisi ICS2 dei dati prima del carico e dell'arrivo di vettori marittimi, stradali e aerei e di fornitori di servizi logistici
2. Cooperazione e interoperabilità con le autorità preposte alla sicurezza e alla gestione delle frontiere – tempistica per la definizione dei collegamenti (in linea con l'introduzione definitiva dell'ICS2)
3. Accesso delle dogane ai dati relativi al pagamento dell'IVA

2025

1. Nuova interfaccia tra il sistema per la vigilanza del mercato (ICSMS) e lo sportello unico dell'UE per le dogane.