



Bruxelles, 21.12.2012
COM(2012) 791 final

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

sullo stato dell'Unione doganale

INDICE

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | L'UNIONE DOGANALE DELL'UE..... | 3 |
| 1.1. | Introduzione | 3 |
| 1.2. | L'acquis dell'unione doganale: oltre 40 anni di evoluzione | 4 |
| 1.2.1. | Legislazione | 4 |
| 1.2.2. | Obiettivi politici e strategici..... | 5 |
| 1.3. | L'unione doganale nel 2012: al servizio dell'UE | 5 |
| 1.3.1. | Servizi alle imprese e alla società | 5 |
| 1.3.2. | L'unione doganale in cifre | 7 |
| 1.3.3. | Un successo europeo | 8 |
| 1.4. | Governance e funzionamento..... | 8 |
| 1.4.1. | Attività e processi..... | 8 |
| 1.4.2. | Mezzi a disposizione | 9 |
| 1.4.3. | Governance | 10 |
| 2. | VALUTAZIONE DELL'UNIONE DOGANALE | 10 |
| 2.1. | Pressioni esterne..... | 10 |
| 2.2. | Pressioni interne | 11 |
| 3. | UNIONE DOGANALE 2020 – PROSSIME FASI..... | 12 |
| 3.1. | Completare la modernizzazione..... | 12 |
| 3.2. | Valutare le lacune, definire le priorità..... | 13 |
| 3.3. | Migliorare l'efficienza e l'efficacia grazie a una riforma della governance dell'unione doganale | 15 |
| 4. | CONCLUSIONE..... | 17 |

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

sullo stato dell'Unione doganale

1. L'UNIONE DOGANALE DELL'UE

1.1. Introduzione

L'unione doganale¹ dell'Unione europea (UE) costituisce uno degli esempi più riusciti di integrazione e di politica a livello europeo. Da oltre quarant'anni essa offre fondamenta stabili per l'integrazione e la crescita economica in Europa. La sua base giuridica si è rivelata solida e flessibile sia in termini di espansione della zona geografica che di portata delle competenze. È stata inoltre all'avanguardia nell'intraprendere una modernizzazione del settore pubblico su larga scala ai fini della creazione di servizi di e-government a livello paneuropeo. Nelle classifiche internazionali, alcune amministrazioni doganali dell'UE figurano regolarmente nei primi posti a livello mondiale².

Tuttavia, dalle classifiche emerge anche che non tutti gli anelli della catena funzionano con la stessa efficacia. Inoltre, benché la legislazione applicabile sia la stessa per tutti, gli esiti della sua applicazione non risultano altrettanto uniformi. Sono emersi segnali secondo cui l'unione doganale si trova ad affrontare gravi problemi di funzionamento che potrebbero comprometterne l'efficacia globale nel proteggere e servire l'UE e che comportano inefficienze, sprechi e mancanza di coordinamento tra necessità e risorse disponibili. Tali problemi si traducono inoltre in un livello di servizi disomogeneo e in una protezione globale delle frontiere dell'Unione tutt'altro che ottimale.

L'unione doganale è di competenza esclusiva dell'UE³ e la responsabilità di applicare la normativa pertinente spetta principalmente agli Stati membri⁴. Tuttavia, alcuni dei problemi che essa si trova ad affrontare derivano chiaramente dalla crescente globalizzazione degli scambi, dei modelli commerciali e della logistica, nonché dalla globalizzazione della criminalità e di altre minacce. Inoltre, mentre i vantaggi dell'unione doganale sono condivisi, i costi della sua attuazione non vengono equamente ripartiti: per ragioni di ordine storico, geografico e legate alle rotte commerciali, su alcuni Stati membri grava una parte sproporzionata dell'onere.

La realtà è che, in un mondo interconnesso come quello attuale, i singoli Stati membri, isolati dal resto dell'UE, non sono più in grado di affrontare efficacemente le sfide della

¹ Ai fini della presente comunicazione, si intende per "unione doganale dell'UE" l'unione doganale e il territorio quali definiti agli articoli 30 e seguenti del TFUE, escluse le unioni doganali dell'UE con la Turchia, Andorra e San Marino.

² Banca mondiale – *Doing Business 2012: Doing business in a more transparent world* (<http://www.doingbusiness.org/rankings>); Foro economico mondiale – Indice di competitività globale (<http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>).

³ Articolo 3 del TFUE.

⁴ Articolo 291 del TFUE.

globalizzazione. Le osservazioni generali sulla situazione dell'UE⁵ descrivono bene anche i problemi dell'unione doganale e la necessità di risolverli: la globalizzazione richiede una maggiore unità su scala europea e questa unità richiede a sua volta una maggiore integrazione e l'accettazione del fatto che “siamo tutti nella stessa barca”.

⁵ Presidente Barroso, SPEECH/12/596, 12.9.2012.

La presente comunicazione si propone i seguenti obiettivi:

- **sottolineare il valore aggiunto e l'importanza fondamentale dei servizi offerti dall'unione doganale come base per la crescita, la competitività e la sicurezza del mercato unico e dell'Unione europea;**
- **riconoscere che l'unione doganale deve affrontare sfide che richiedono una risposta europea;**
- **delineare un piano d'azione per contrastare tali sfide e realizzare un'unione doganale più efficiente, solida e unificata entro il 2020.**

1.2. L'acquis dell'unione doganale: oltre 40 anni di evoluzione

1.2.1. Legislazione

Nel 1968, l'unione doganale ha anzitutto abolito i dazi doganali alle frontiere nazionali creando un sistema uniforme di imposizione sulle importazioni provenienti dall'esterno della CEE. La creazione iniziale della tariffa doganale comune e di norme comuni in materia di origine e valutazione in dogana è stata successivamente integrata da direttive o regolamenti relativi a vari settori della legislazione doganale, quali le procedure doganali, le formalità in dogana e i controlli nonché l'obbligazione doganale e le garanzie. Il cambiamento più significativo introdotto nell'*acquis*, nel quadro della realizzazione del mercato unico nel 1993 e a parte la semplice eliminazione delle frontiere interne per le merci, è stata la codificazione delle varie legislazioni in una base giuridica unica, direttamente applicabile. Benché agli occhi del pubblico l'istituzione di un'Europa senza frontiere abbia significato principalmente la scomparsa delle dogane, tale istituzione ha in effetti sottolineato la grande importanza di un controllo doganale efficace alle frontiere esterne comuni.

I due elementi fondamentali dell'*acquis* dell'unione doganale a partire dal 1993 sono stati il codice doganale comunitario⁶ e la tariffa doganale comune⁷, entrambi generali e direttamente applicabili, e le loro modifiche successive. È stata inoltre prevista una serie di strumenti giuridici specifici – comprendente regolamenti relativi all'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale (DPI)⁸, ai precursori delle droghe⁹, ai beni culturali¹⁰, ai controlli sul denaro contante¹¹ e alla sorveglianza del mercato¹² – e di atti legislativi volti alla protezione dei

⁶ Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario.

⁷ Regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune.

⁸ Regolamento (CE) n. 1383/2003 del Consiglio relativo all'intervento dell'autorità doganale nei confronti di merci sospettate di violare taluni diritti di proprietà intellettuale e alle misure da adottare nei confronti di merci che violano tali diritti.

⁹ <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/specific-chemicals/precursors/>

¹⁰ Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali.

¹¹ Regolamento (CE) n. 1889/2005 relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa.

¹² Regolamento (CE) n. 765/2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93.

cittadini e dell'ambiente¹³ che costituiscono una base giuridica fondamentale e direttamente applicabile per l'applicazione delle norme in questi ambiti da parte delle autorità doganali dell'UE.

1.2.2. Obiettivi politici e strategici

Nel 2008, la *Strategia per l'evoluzione dell'unione doganale*¹⁴ ha fissato come obiettivi strategici dell'unione doganale 1) la protezione dell'UE e 2) il sostegno della sua competitività. Questi obiettivi, che restano validi oggi e per il futuro, andrebbero realizzati in modo uniforme ed efficiente, tramite controlli efficaci e una stretta collaborazione tra le amministrazioni doganali e con le altre autorità, con le imprese¹⁵ e con i partner internazionali.

La cooperazione internazionale costituisce un elemento strategico essenziale della politica doganale dell'UE. A livello multilaterale, ad esempio nell'ambito dell'Organizzazione mondiale delle dogane e dell'Organizzazione mondiale del commercio, l'UE promuove lo sviluppo e l'attuazione di norme internazionali, in particolare nel settore della sicurezza, dell'agevolazione degli scambi e della semplificazione doganale. A livello bilaterale, l'UE si è proposta di collaborare attivamente con i principali partner commerciali per far fronte ai problemi di natura doganale, ad esempio in materia di agevolazione degli scambi, norme d'origine, rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, sicurezza della catena di approvvigionamento e lotta contro la frode.

1.3. L'unione doganale nel 2012: al servizio dell'UE

1.3.1. Servizi alle imprese e alla società

L'amministrazione doganale è l'unica autorità pubblica responsabile della supervisione e del controllo di tutte le merci che attraversano le frontiere esterne dell'UE e che, una volta immesse in libera pratica dalle autorità doganali in un determinato punto dell'UE, possono circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio doganale dell'Unione. Grazie in parte a questa posizione unica, il ruolo dell'unione doganale si è evoluto in misura significativa e i suoi compiti si sono moltiplicati a partire dal 1968. Essa è divenuta una fonte importante di servizi alle imprese e alla società e le dogane dell'UE perseguono attualmente un'ampia gamma di obiettivi operativi. Pur mantenendo il suo ruolo di autorità responsabile della riscossione di entrate nei confronti dell'UE e degli Stati membri, sempre più spesso all'amministrazione doganale viene chiesto, in quanto autorità garante dell'esecuzione della legge, di provvedere alla sicurezza e alla protezione dell'UE. Essa funge sempre più spesso da custode dell'integrità del mercato interno per le merci, nonché da autorità incaricata di far rispettare numerosi altri interessi pubblici alle frontiere esterne.

L'unione doganale è il braccio operativo di gran parte delle misure di politica commerciale dell'UE e attua numerosi accordi internazionali connessi ai flussi commerciali dell'UE. Inoltre, un numero significativo e crescente di agenzie governative si affida alle dogane per l'applicazione delle proprie politiche alle frontiere, poiché risulta efficace intercettare le merci

¹³ P. es. il regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

¹⁴ COM(2008) 169 definitivo.

¹⁵ Al fine di promuovere la cooperazione con le imprese, la maggior parte delle amministrazioni degli Stati membri dispone di comitati congiunti tra imprese e dogane, mentre a livello dell'UE un meccanismo di consultazione, il gruppo di contatto per gli operatori, fornisce contributi attivi ai lavori preparatori per la maggior parte delle nuove iniziative.

indesiderabili o a rischio provenienti da paesi terzi *prima* che queste vengano immesse sul mercato dell'Unione. Esse si aspettano dunque che l'applicazione delle formalità e dei controlli alle frontiere esterne previste dalla normativa doganale consenta altresì la verifica del rispetto di altre disposizioni legislative¹⁶. Le amministrazioni doganali svolgono dunque sempre più spesso un ruolo globale di “custodi del mercato interno”, anche con riguardo all'attuazione delle norme connesse ad esempio alla salute pubblica, alla tutela dei consumatori, all'ambiente e all'agricoltura. L'unione doganale contribuisce inoltre esplicitamente al conseguimento degli obiettivi di sicurezza interna¹⁷. La tabella 1 offre un quadro dei servizi forniti dall'unione doganale all'UE nel 2012.

¹⁶ Ad esempio, il piano pluriennale di sorveglianza del mercato. Per maggiori particolari si veda l'allegato 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione “Valutazione d'impatto di un programma d'azione nel settore doganale e fiscale dell'Unione europea (programma FISCUS) per il periodo 2014-2020” – SEC (2011) 1317 definitivo.

¹⁷ Si veda ad es. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 22 novembre 2010 dal titolo “La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura” [COM(2010) 673 definitivo, non pubblicato nella Gazzetta ufficiale].

Tabella 1: servizi forniti dall'unione doganale dell'UE nel 2012

| Servizi forniti alle autorità pubbliche (UE e nazionali) | Servizi forniti alla società | Servizi forniti alle imprese |
|---|--|--|
| Riscossione di entrate per conto dell'UE e dei governi nazionali | Protezione contro il terrorismo e le organizzazioni criminali (riduzione del riciclaggio di capitali illeciti, sicurezza della catena di approvvigionamento) | Tutela di condizioni di concorrenza eque per le imprese e le merci in situazioni identiche in tutta l'UE |
| Attuazione delle politiche commerciali e doganali e della normativa corrispondente (a livello terrestre/marittimo/aereo) | Protezione della salute (umana e animale, ad esempio in materia di lotta contro la droga, sicurezza dei prodotti, ecc.) | Intrusione fisica e procedurale nei flussi commerciali limitata allo stretto necessario: ad es. procedure semplificate, interfaccia unica, sportello unico |
| Applicazione (parziale) di politiche e legislazione non doganali (ad esempio in materia di salute e sicurezza) da parte delle autorità doganali | Controllo del rispetto dello Stato di diritto | Sostegno alla competitività delle imprese dell'UE (ad es. mediante sospensioni tariffarie) |
| Informazioni sui flussi commerciali e sugli operatori interessati ai fini dell'elaborazione delle politiche (in particolare le statistiche sugli scambi di merci) | Tutela degli interessi dei contribuenti dell'UE | Tutela della proprietà intellettuale |
| | Aumento della prosperità economica | Informazioni e orientamenti trasparenti, rapidi e uniformi con riguardo alle procedure, alle misure commerciali, alle norme, alla legislazione e alla giurisprudenza |
| | Attuazione della politica estera dell'UE, ad es. applicazione degli embarghi commerciali, non proliferazione, ecc. | |
| | Tutela del patrimonio culturale | |
| | Tutela dell'ambiente | |

1.3.2. L'unione doganale in cifre

Nel fornire i suddetti servizi, le dogane dell'UE gestiscono il 17% del commercio mondiale, vale a dire oltre due miliardi di tonnellate di merci all'anno¹⁸ per un valore di 3 300 miliardi di EUR. Tra il 2004 e il 2010, malgrado l'impatto della crisi finanziaria, il valore del commercio estero dell'UE è aumentato di quasi il 50%¹⁹. L'UE è al centro del commercio mondiale e della logistica della catena di approvvigionamento ed è il primo partner commerciale per gli Stati Uniti, la Cina e la Russia. Più del 90% degli scambi (8,4 miliardi di tonnellate di merci) avviene per mare; di queste merci, oltre il 20% è scaricato in Europa. L'UE possiede oltre 250 aeroporti internazionali. La frontiera orientale terrestre si estende su quasi 10 000 km e comprende 133 punti d'ingresso commerciali stradali e ferroviari. L'intera

¹⁸ [Sito internet UE - Settore delle dogane](#)

¹⁹ Commercio esterno e interno dell'UE, un annuario statistico, dati 1958-2010, pag.16.

frontiera esterna dell'UE (terrestre, aerea, marittima) comprende in totale oltre 1 000 uffici doganali di entrata.

Nel 2011 le dogane dell'UE hanno trattato 36 milioni di dichiarazioni preliminari all'arrivo delle merci, 140 milioni di dichiarazioni di importazione, 96 milioni di dichiarazioni di esportazione e 9 milioni di dichiarazioni di transito. Queste cifre corrispondono a una media di 8,9 dichiarazioni al secondo gestite dalle amministrazioni doganali degli Stati membri. Secondo le stime, i dazi doganali riscossi hanno fornito al bilancio dell'UE 16,6 miliardi di euro, pari a circa il 13% di tale bilancio²⁰.

1.3.3. Un successo europeo

Il successo dell'UE in quanto maggiore blocco commerciale e maggiore competitore su scala mondiale, l'aumento dei volumi e della velocità degli scambi sono altrettanti indicatori che attestano il successo durevole dell'unione doganale dell'UE. Essa ha sostenuto gli scambi e la crescita economica e ha garantito la sicurezza, la protezione, la salute e la salubrità dell'ambiente di 500 milioni di cittadini europei. Nel corso degli ultimi quarant'anni, l'unione doganale ha assolto alle sue responsabilità con successo, adeguandosi costantemente a nuovi compiti, a nuove dimensioni geografiche e all'evolversi della situazione mondiale.

Nell'ultimo decennio, essa è inoltre riuscita ad attuare sistemi e processi informatici interconnessi che richiedono la collaborazione e il coordinamento da parte di tutta l'UE. Oggi le parti interessate si aspettano dalle 27 amministrazioni nazionali tra cui è ripartito quest'onere che esse gestiscano le dogane comunitarie e attuino la normativa corrispondente come se formassero davvero "un'unica entità".

1.4. Governance e funzionamento

Il funzionamento operativo dell'unione doganale è complesso poiché, pur essendo fondato su una legislazione e una politica comuni, esso viene ancora attuato da 27 amministrazioni distinte su tutto il territorio dell'UE. Tale funzionamento si è evoluto in una serie di attività e processi che fanno appello a una combinazione di fattori umani, tecnici e finanziari a livello dell'UE e degli Stati membri.

1.4.1. Attività e processi

A grandi linee, le **principali procedure** che consentono all'unione doganale di svolgere le proprie funzioni quali previste dalla legislazione comprendono le seguenti attività:

- (1) la gestione dello **sdoganamento** delle merci, che comprende:
 - la supervisione dell'entrata e dell'uscita delle merci grazie al trattamento delle dichiarazioni preliminari all'arrivo e alla partenza,
 - il trattamento delle dichiarazioni in dogana e la gestione delle procedure doganali,
 - l'applicazione di misure e restrizioni commerciali,
 - il calcolo e la riscossione dei dazi doganali e di altri prelievi e la gestione delle garanzie,

²⁰

[Bilancio 2011 in cifre](#)

- l'applicazione di altre norme pertinenti;
- (2) il **controllo**, che comprende:
- la definizione dei profili di rischio e l'applicazione di controlli selettivi,
 - controlli documentali e fisici,
 - controlli a posteriori,
 - la realizzazione di indagini ufficiali,
 - controlli preliminari e a posteriori degli operatori in relazione ai diversi tipi di autorizzazioni;
- (3) l'**applicazione della normativa**, che comprende:
- i procedimenti e le indagini penali/amministrative,
 - l'applicazione di sanzioni.

I principali **processi orizzontali** a sostegno di ciascuna di queste attività comprendono:

- (1) la **gestione dei dati**, in particolare la gestione e il trattamento di quantità considerevoli di dati relativi agli scambi e agli operatori commerciali;
- (2) la **gestione degli operatori commerciali**, ossia oltre 3 milioni di "clienti" attivi nel commercio²¹, attraverso:
- (1) l'identificazione e la registrazione,
 - (2) la comunicazione di informazioni,
 - (3) il rilascio delle varie autorizzazioni;
- (3) la **gestione del rischio**, comprendente l'identificazione, la valutazione, l'analisi e la mitigazione degli innumerevoli tipi e livelli diversi di rischi connessi agli scambi internazionali di merci.

1.4.2. *Mezzi a disposizione*

I principali mezzi necessari per consentire all'unione doganale di svolgere le sue funzioni e attuare questi processi interconnessi includono **norme** (ad es. la legislazione) da applicare, **orientamenti pratici e procedure** sulle effettive modalità di applicazione, nonché le **risorse** necessarie per realizzarli concretamente (risorse finanziarie, umane, informatiche, materiali).

Anche una tassonomia superficiale di questi mezzi²² rivela che si tratta in realtà di una complessa combinazione di accordi internazionali²³, come le regole del GATT, la

²¹ Banca dati EORI.

²² Progetto di relazione finale, contratto quadro DIGIT/R2/PO/2009/027 ABC II – Studio di fattibilità sulla valutazione dello stato dell'Unione doganale dell'UE.

legislazione, gli orientamenti e le risorse dell'UE (ad esempio, infrastrutture e applicazioni di supporto informatico), e di norme²⁴, orientamenti, processi e risorse nazionali. Mentre la legislazione doganale e le linee direttrici dell'UE sono comuni e, per esempio, alcune banche dati di sostegno sono utilizzate congiuntamente, i mezzi nazionali e, in particolare, le risorse umane e finanziarie disponibili per le diverse amministrazioni doganali variano notevolmente da uno Stato membro all'altro, come pure i processi e i domini nazionali dell'infrastruttura e delle applicazioni informatiche.

1.4.3. Governance

La governance dell'unione doganale si è evoluta in modo organico nel tempo. La **struttura legislativa** formale comprende il Consiglio, il Parlamento europeo e, per quanto concerne l'attuazione della normativa, un gran numero di comitati di comitatologia. L'**attuazione** dell'unione doganale è inoltre sostenuta da una struttura di coordinamento delle politiche meno formale, al centro della quale è il Gruppo per la politica doganale, presieduto dalla Commissione e composto dai direttori generali delle 27 amministrazioni nazionali. Il gruppo esamina le questioni sottoposte alla sua attenzione e formula orientamenti per l'ulteriore sviluppo delle politiche dell'unione doganale. Il Gruppo per la politica doganale è servito da piattaforma congiunta per le amministrazioni a partire dalla firma del trattato di Roma (1958). Esso è attualmente responsabile del coordinamento politico generale di un'ampia serie di gruppi direttivi, gruppi di progetto e altre azioni, gran parte delle quali è gestita dalla Commissione e finanziata nel quadro del programma Dogana 2013²⁵.

2. VALUTAZIONE DELL'UNIONE DOGANALE

Malgrado i successi ottenuti nei suoi quarant'anni di esistenza, l'unione doganale ha dovuto affrontare negli ultimi anni questioni di crescente difficoltà. Nel 2005, a seguito di una comunicazione del 2003²⁶ su un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane, la Commissione ha proposto un pacchetto legislativo volto a modernizzare le amministrazioni doganali dell'UE, in particolare tramite un maggiore utilizzo di tecniche di trattamento elettronico dei dati. Il pacchetto è stato adottato nel 2008²⁷, segnando in tal modo l'inizio del totale ammodernamento della legislazione e delle procedure doganali dell'UE.

Dal 2010 la Commissione e gli Stati membri hanno iniziato a valutare il funzionamento dell'unione doganale. Le pressioni esterne hanno chiaramente contribuito alla necessità di un cambiamento, ma una considerazione fondamentale è che alcuni aspetti essenziali del vecchio modello operativo e del modo in cui i partecipanti collaborano nel quadro dell'unione doganale, che non sono stati oggetto di riforma, potrebbero oggi dover essere a loro volta riveduti.

²³ Molti accordi e convenzioni internazionali, come la versione riveduta della convenzione di Kyoto (OMD), sono di fatto codificati nel diritto dell'Unione.

²⁴ La normativa doganale dell'UE si applica a tutti gli Stati membri ma sussiste un margine di manovra per le norme nazionali.

²⁵ Decisione n. 624/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce un programma d'azione doganale nella Comunità.

²⁶ COM(2003) 452 definitivo del 24.7.2003.

²⁷ Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato) (GU L 145 del 4.6.2008, pag. 1), e decisione n. 70/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio (GU L 23 del 26.1.2008, pag. 21).

2.1. Pressioni esterne

Nel corso degli ultimi decenni il contesto esterno ha esercitato crescenti pressioni sulle prestazioni dell'unione doganale. Flussi commerciali in costante aumento, catene di approvvigionamento e modelli commerciali nuovi e sempre più complessi (come il commercio elettronico), nonché nuove pressioni logistiche e concorrenziali comportano maggiori volumi, un ritmo più rapido e un ambiente sempre più complesso. I rischi inerenti alle catene di approvvigionamento internazionali sono a loro volta aumentati a causa della globalizzazione della criminalità e delle attività terroristiche. Inoltre, le pressioni derivanti da un rapido aumento delle mansioni da svolgere e delle aspettative provenienti dalle parti interessate hanno esteso la portata delle attività doganali e accentuato la necessità di ulteriori competenze, strumenti e risorse. Attualmente, oltre 60 atti giuridici²⁸ delegano responsabilità di controllo alle dogane. Gli effetti della crisi economica hanno inoltre intensificato la pressione sulle risorse, ossia la necessità di fare sempre di più con sempre di meno. La crisi è sopraggiunta in un momento critico per le amministrazioni doganali; l'attuazione di riforme giuridiche significative richiedeva investimenti in grandi progetti informatici in un momento in cui venivano operate drastiche riduzioni di bilancio e di risorse.

2.2. Pressioni interne

La Commissione e gli Stati membri hanno inoltre riconosciuto che il modello di funzionamento dell'unione doganale in quanto tale presenta carenze intrinseche. La modernizzazione volta a realizzare un ambiente doganale informatizzato paneuropeo con scambi di informazioni in tempo reale tra i 27 Stati membri presuppone l'applicazione di nuove procedure su scala europea, maggiori investimenti nelle tecnologie informatiche e nuove competenze per il personale. Ciò rende ancora più evidenti molte delle carenze attuali, come i costi in termini di efficacia derivanti dalla duplicazione degli sforzi.

Nel 2010 è stata avviata un'autovalutazione al fine di individuare i principali problemi interni dell'unione doganale. Uno studio autovalutativo²⁹ ha individuato una serie di questioni da affrontare e ha prodotto una serie di idee per lo sviluppo di strategie future.

Sulla base di questo studio, nella sua relazione al Consiglio del 2011³⁰ la Commissione ha individuato una serie di ambiti nei quali l'unione doganale deve migliorare il proprio funzionamento.

La relazione della Commissione ha messo in evidenza la necessità di:

- **adottare una più ampia impostazione strategica di cooperazione con altre agenzie e partner internazionali nei settori della sicurezza, della salute, della protezione e dell'ambiente;**
- **aggiornare e migliorare la governance dell'applicazione dell'unione doganale, sia in termini di strutture che di metodi di lavoro, anche ai fini di una migliore definizione delle priorità delle iniziative e di un utilizzo più razionale di risorse limitate;**
- **migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'uniformità e realizzare economie di scala,**

²⁸ Allegato 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione "Valutazione d'impatto di un programma d'azione nel settore doganale e fiscale dell'Unione europea (programma FISCUS) per il periodo 2014-2020" – SEC (2011) 1317 definitivo.

²⁹ *Future Business Architecture for the Customs Union and Cooperative Model in the Taxation Area in Europe*, TAXUD/R3/VDL D(2010) 433216, contratto quadro DIGIT/R2/PO/2009/027 ABC II.

³⁰ COM(2011)922.

rafforzare la condivisione di competenze e capacità tra i diversi Stati membri e tra gli Stati membri e la Commissione;

- **mettere a punto un meccanismo che consenta di misurare e valutare le prestazioni dell'unione doganale, primo e fondamentale presupposto per l'ulteriore evoluzione di quest'ultima.**

Altre analisi approfondite sono state di recente realizzate in settori essenziali come la gestione del rischio³¹, l'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale³² e i controlli sul denaro contante. Inoltre, nel 2012 la Commissione ha avviato un'ampia valutazione esterna al fine di completare l'analisi dal punto di vista delle parti interessate.

I risultati di questi studi dovrebbero servire da base per un dibattito più ampio nel 2013 sulle priorità concrete per l'evoluzione dell'unione doganale.

3. UNIONE DOGANALE 2020 – PROSSIME FASI

L'obiettivo operativo della presente comunicazione è definire un piano d'azione per affrontare le sfide e realizzare un'unione doganale più efficiente, solida e unificata, che garantisca lo stesso elevato livello di qualità dei servizi in tutta l'UE entro il 2020. In risposta alla relazione della Commissione del 2011, nelle sue conclusioni del 10 dicembre 2012 il Consiglio ha sottolineato che *“l'unione doganale dovrebbe continuare ad evolversi in modo da poter conseguire i propri obiettivi di sostegno alla competitività dell'UE tramite la tutela dell'ambiente imprenditoriale, l'agevolazione del commercio e l'offerta di servizi di alta qualità alle parti interessate”*³³.

Per garantire questa evoluzione occorre completare urgentemente il processo di modernizzazione giuridica e procedurale. Inoltre, i processi fondamentali che consistono nell'individuare le sfide sono stati avviati e l'analisi delle lacune è in fase avanzata; alcune lacune specifiche vengono già trattate. Occorre infine trattare esplicitamente le questioni strutturali.

Per consentire all'unione doganale un'evoluzione coerente e globale devono essere dunque soddisfatte tre condizioni fondamentali:

- (1) completare il processo di modernizzazione avviato nel 2003,
- (2) completare l'analisi delle lacune e identificare le priorità da affrontare e
- (3) rivedere e riformare la governance e le strutture di gestione dell'unione doganale.

Queste condizioni devono ovviamente essere soddisfatte in modo coerente e programmato per evitare di perturbare le attività quotidiane di gestione dei flussi commerciali internazionali dell'UE.

³¹ *Study on the possible ways to enhance EU-level capabilities for risk analysis and targeting*, PricewaterhouseCoopers, 31 maggio 2012.

³² Documento di lavoro dei servizi della Commissione “Valutazione d'impatto del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale”, (SEC (2011) 597 e SEC (2011) 598) e documento di lavoro dei servizi della Commissione “Relazione sull'attuazione del piano d'azione doganale dell'UE in materia di lotta contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale per il periodo 2009-2012” (documento di lavoro (2012) 356).

³³ Rif.

3.1. Completare la modernizzazione

Nel 2003 è stato avviato un vasto processo di modernizzazione della legislazione e delle procedure doganali che prevede il rafforzamento del ruolo delle dogane nel garantire la sicurezza delle frontiere esterne, la razionalizzazione del quadro giuridico, una maggiore standardizzazione delle norme doganali e della loro attuazione, la semplificazione delle procedure doganali e l'informatizzazione di tutte le dichiarazioni e gli scambi di dati.

Il primo grande risultato di questa modernizzazione è stato l'adozione, nel 2005, della modifica introdotta nel codice doganale comunitario in materia di sicurezza e protezione³⁴, che ha creato le premesse per l'introduzione nel 2011 di un'analisi del rischio sistematica e automatica sulla base di dati commerciali presentati per via elettronica preliminarmente all'entrata e all'uscita delle merci.

In generale, grazie alle nuove opportunità offerte dallo sviluppo delle tecnologie dell'informazione, tutte le autorità doganali nazionali offrono ormai la possibilità di presentare le dichiarazioni doganali per via elettronica. Attualmente, circa il 90% di tutte le dichiarazioni doganali nell'UE sono effettuate per via elettronica. La modernizzazione è ben avviata. Le tecnologie dell'informazione consentono aumenti significativi della produttività per l'unione doganale.

Tra i principali motori di un processo di modernizzazione più avanzato e più ampio rientra l'adozione nel 2008 del *Codice doganale aggiornato* (CDA) e della *decisione concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio*. Tuttavia, il CDA non è ancora applicabile ed è oggetto di una proposta di rifusione³⁵. La decisione concernente un ambiente privo di supporti cartacei deve essere anch'essa rivista.

Le priorità principali in vista di un avanzamento sono la messa a punto definitiva e l'adozione delle legislazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, l'adozione dei rispettivi atti della Commissione e la loro rapida attuazione da parte degli Stati membri.

3.2. Valutare le lacune, definire le priorità

Sono state svolte di recente o sono ancora in corso varie analisi delle lacune, in particolare nei seguenti settori: gestione del rischio e sicurezza della catena di approvvigionamento, diritti di proprietà intellettuale, sorveglianza del mercato, salute, sicurezza e ambiente e gestione delle crisi.

In materia di **applicazione dei diritti di proprietà intellettuale**, la Commissione ha individuato gli ambiti problematici e ha adottato provvedimenti proponendo nel 2011 un regolamento doganale riveduto in materia di DPI³⁶. Inoltre, il 10 dicembre 2012 il Consiglio ha adottato un nuovo piano d'azione per il periodo 2013-2017 e la cooperazione con i partner internazionali è oggetto di un rafforzamento al fine di migliorare la tutela dei DPI lungo tutta la catena di approvvigionamento.

³⁴ Regolamento (CE) n. 648/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2005, che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario.

³⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione (COM (2012) 64 del 20.2.2012).

³⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali – COM (2011) 285.

Nei settori della **salute**, della **sicurezza** e dell'**ambiente** vi è la chiara necessità di facilitare l'applicazione, da parte delle autorità doganali, delle disposizioni legislative che impongono divieti e restrizioni sulle importazioni ed esportazioni di merci. Per rendere i requisiti prescritti nelle suddette disposizioni legislative compatibili con i regimi e le procedure doganali, la Commissione metterà a punto una serie di procedure standard da includere nella futura legislazione. I divieti e le restrizioni saranno ulteriormente integrati nella TARIC ed è in corso di preparazione un progetto di interfaccia unica per lo sdoganamento. Ulteriori orientamenti, formazioni e strumenti di rafforzamento delle capacità destinati ad assistere le autorità doganali nel controllo dell'applicazione delle norme in materia non fiscale sono in corso di sviluppo, così come strategie comuni di controllo basate sull'analisi del rischio. Occorre inoltre affrontare la questione della mancanza di conoscenze sui risultati ottenuti dalle amministrazioni doganali in materia di applicazione delle legislazioni al fine di migliorare l'elaborazione delle politiche e la valutazione di tali legislazioni. È di fondamentale importanza elaborare strumenti di misurazione e statistiche relative ai risultati dei controlli doganali in settori quali la sicurezza dei prodotti e la conformità. Tutte queste misure dovrebbero far parte di una strategia per un sforzo congiunto della Commissione e degli Stati membri volto a facilitare l'attività delle dogane in materia di controllo dell'applicazione delle legislazioni non fiscali. La Commissione ha già istituito un gruppo di esperti composto da rappresentanti delle autorità doganali e delle autorità responsabili delle legislazioni non fiscali con il compito di sviluppare le attività sopra citate.

In seguito al rilevamento di esplosivi in un trasporto aereo di merci ("incidente dello Yemen") e nell'ambito del Gruppo di lavoro ad alto livello sul rafforzamento della sicurezza del trasporto aereo di merci, la Commissione, in stretta collaborazione con i vari soggetti interessati, le imprese e i partner internazionali, ha esaminato le modalità per migliorare la **sicurezza della catena di approvvigionamento** e contribuire all'elaborazione di norme internazionali. Una valutazione completa delle carenze e delle necessità in materia di **gestione dei rischi e sicurezza della catena di approvvigionamento** sarà presentata in una *comunicazione della Commissione sulla gestione del rischio e sulla sicurezza della catena di approvvigionamento*³⁷. Ricerche e progetti internazionali in questo settore vengono svolti altresì nell'ambito del programma quadro dell'UE (7PQ).

Ai fini di una migliore protezione degli interessi finanziari dell'UE e dei suoi Stati membri³⁸ sarebbe inoltre opportuno elaborare misure per migliorare la gestione del rischio e le misure di controllo in materia doganale a livello dell'UE.

La Commissione ha inoltre individuato gravi problemi derivanti dalla disparità di approcci in caso di **violazione della legislazione doganale dell'UE e applicazione delle sanzioni**, che dovrebbero essere affrontati in una proposta nel 2013. Inoltre, a seguito dell'incidente nucleare di Fukushima è stato predisposto un piano d'azione³⁹ per migliorare la **gestione delle crisi** da parte delle autorità doganali. Le **sospensioni tariffarie** e i **regimi contingenti** sono anch'essi oggetto di un riesame nel quadro di uno studio che sarà avviato nel 2013 e che potrebbe far sorgere la necessità di rivedere tali norme.

Nel quadro della **dimensione internazionale** dell'unione doganale, la cooperazione bilaterale con i partner commerciali e gli sforzi condotti in contesti multilaterali per elaborare strumenti e condizioni per la sicurezza della catena di approvvigionamento e l'agevolazione degli

³⁷ Pubblicazione prevista all'inizio del 2013.

³⁸ Corte dei Conti – Relazione speciale n. 1/2010 "Le procedure doganali semplificate per le importazioni sono controllate in maniera efficace?"

³⁹ TAXUD/B2/061/2011.

scambi devono continuare a figurare tra le priorità, privilegiando la promozione della semplificazione doganale, il riconoscimento reciproco degli operatori economici autorizzati e lo scambio di informazioni con i paesi terzi sulla gestione globale della catena di approvvigionamento. Occorre dare maggior rilievo alle misure volte a contrastare il contrabbando di merci illegali, le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale e le frodi nell'ambito di accordi internazionali come gli accordi commerciali bilaterali e mettere ulteriormente l'accento sulla modernizzazione delle norme d'origine contenute in tali accordi.

Le priorità identificate per il 2013 comprendono:

- **una comunicazione della Commissione sulla gestione del rischio e sulla sicurezza della catena di approvvigionamento;**
- **una strategia per un sforzo congiunto della Commissione e degli Stati membri volto a facilitare l'attività delle dogane in materia di controllo dell'applicazione delle norme non fiscali;**
- **una proposta intesa ad affrontare gli approcci diversi adottati in caso di violazione della legislazione doganale dell'UE e in materia di applicazione delle sanzioni;**
- **l'attuazione di un piano d'azione per migliorare la gestione delle crisi da parte delle autorità doganali;**
- **l'esame e la conseguente eventuale revisione delle sospensioni tariffarie e dei regimi contingentali;**
- **l'attribuzione di priorità agli strumenti e alle condizioni per facilitare gli scambi e garantire la sicurezza della catena di approvvigionamento e il rispetto dei DPI nell'ambito degli accordi internazionali, bilaterali e multilaterali;**
- **il completamento dell'analisi delle lacune e la definizione delle priorità, in particolare grazie all'applicazione di misure a seguito della valutazione dell'unione doganale nel 2013.**

3.3. Migliorare l'efficienza e l'efficacia grazie a una riforma della governance dell'unione doganale

Il sistema attuale, che decentralizza a livello nazionale l'attuazione e la gestione di un nucleo comune di responsabilità, di compiti nonché di processi e sistemi informatici, per molte ragioni ha raggiunto i suoi limiti in termini di efficacia ed efficienza. Tali ragioni includono sovrapposizioni, incoerenze, problemi di interoperabilità e inadeguatezza tra le risorse e il fabbisogno nell'insieme dell'UE. Le recenti esperienze nel campo dell'applicazione di processi e tecnologie informatiche a livello paneuropeo nell'attuazione della modifica in materia di sicurezza apportata al codice doganale comunitario, nonché nell'applicazione di determinate autorizzazioni a livello unionale confermano l'esistenza di tali problemi. Gli operatori economici hanno inoltre segnalato disparità di trattamento all'interno dell'UE e hanno denunciato l'incertezza e i costi derivanti da questi livelli di servizio diversi nonché i requisiti pratici che devono soddisfare all'interno dell'UE.

Dato che la base giuridica è comune, le carenze nascono evidentemente dall'applicazione operativa. Il sistema di applicazione e di gestione a livello nazionale, in vigore e immutato da tempo, deve cedere il passo a una forma più stretta di collaborazione e di responsabilità

condivisa tra le amministrazioni incaricate di attuare l'unione doganale. A ciò contribuiranno le riforme della legislazione e dei metodi di lavoro, nonché la risoluzione di questioni specifiche. Sussiste tuttavia un problema trasversale, ossia la governance fortemente decentralizzata e sempre più complessa dell'attuazione dell'unione doganale.

Occorre avviare una riforma della governance dell'unione doganale, anche per consentire maggiori guadagni in termini di efficienza (come ad es. le economie di scala risultanti da una messa in comune delle risorse) e di efficacia (come la gestione del rischio sulla base di una condivisione delle informazioni sui rischi). La riforma della governance deve essere volta anzitutto a garantire la prestazione di un servizio di alta qualità in modo uniforme in tutta l'UE.

Per garantire la prestazione efficiente ed efficace di un servizio di elevata qualità in tutta l'UE, la riforma della governance dovrebbe introdurre miglioramenti nei seguenti settori:

- **definizione degli obiettivi operativi e/o della qualità del servizio per l'UE, nonché un sistema comune di monitoraggio degli stessi;**
- **rafforzamento del coordinamento operativo e dell'azione congiunta, ove necessario;**
- **creazione di un meccanismo volto a individuare esigenze e priorità e a trasferire o sostenere le capacità ove ciò si riveli necessario.**

4. CONCLUSIONE

L'unione doganale apporta alla società europea e alle sue imprese un valore aggiunto manifesto e incontestabile. Essa rimane per l'UE e per gli Stati membri una fonte di riscossione di entrate considerevoli, per molti aspetti un custode del mercato interno e un sostegno indispensabile per la fluidità degli scambi commerciali dell'UE, offrendo nel contempo alle imprese, ai cittadini e all'ambiente una valida protezione contro varie minacce provenienti dal commercio internazionale di merci.

Negli ultimi anni l'unione doganale ha avviato uno sforzo considerevole di riforma e modernizzazione della legislazione, delle procedure e dei metodi di lavoro. Tuttavia, le riforme devono essere pienamente attuate. Il processo di riforma deve inoltre estendersi alle sue strutture interne e alla governance del suo funzionamento operativo.

La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a:

- **completare quanto prima il processo di modernizzazione;**
- **avviare un dialogo con le parti interessate, tenendo conto dei risultati delle recenti valutazioni e analisi delle lacune, in particolare la valutazione 2012 dell'unione doganale, al fine di definire adeguate priorità;**
- **riformare la governance nonché i ruoli e le responsabilità rispettive degli Stati membri e della Commissione con riguardo alla gestione operativa globale dell'unione doganale. Le prossime fasi dovrebbero includere un progetto di riforma da presentare entro il 2014.**