



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.12.2011
COM(2011) 922 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**Relazione sui progressi realizzati nell'ambito della strategia per l'evoluzione dell'unione
doganale**

INDICE

1.	Introduzione	3
1.1.	Strategia per l'evoluzione dell'unione doganale nel periodo 2008-2013.....	3
1.2.	Un contesto in evoluzione	4
2.	Sviluppi dal 2008	5
2.1.	Sviluppo dell'unione doganale in cifre.....	5
2.2.	Sviluppo informatico dell'unione doganale.....	6
2.3.	Sviluppo e attuazione della strategia dell'unione doganale.....	7
2.3.1.	Protezione dell'UE – attuazione dell'emendamento sulla sicurezza.....	7
2.3.2.	Ulteriori facilitazioni degli scambi – il codice doganale aggiornato	8
2.3.3.	Un nuovo contesto che incide sulle politiche dal dicembre 2009 – il trattato di Lisbona.....	8
2.3.4.	L'unione doganale e la cooperazione	9
3.	Andamento di progetti specifici	9
3.1.	Sportello unico	10
3.2.	Metodologia sistemica	10
3.3.	Lotta contro la contraffazione e la pirateria	11
3.4.	Capacità di reagire prontamente alle crisi.....	11
3.5.	Lotta contro le frodi e le attività illecite correlate.....	12
4.	Riflessioni sul modello operativo dell'unione doganale	13
5.	Prospettive per il futuro: come rafforzare le prestazioni (uniformità, efficacia ed efficienza) dell'unione doganale.....	14
5.1.	Discussioni strategiche sugli aspetti da perseguire	14
5.1.1.	Collaborazione più intensa a livello di unione doganale	15
5.1.2.	Ricerca di sinergie con le altre politiche.....	15
5.1.3.	Miglioramento della governance e dei metodi di lavoro	15
5.1.4.	Misurazione e miglioramento della qualità di prodotti e risultati	16
5.2.	La via da seguire	16

1. INTRODUZIONE

Agli inizi del 21° secolo le dogane di tutto il mondo dovettero fare i conti con un contesto in rapida trasformazione: l'evoluzione dei modelli di produzione e di consumo e l'aumento degli scambi internazionali, nonché minacce globali quali il terrorismo, la criminalità organizzata, il degrado ambientale, e nuovi rischi come il commercio di merci pericolose.

Al fine di permettere alle amministrazioni dell'unione doganale¹ dell'Unione Europea (UE) di continuare ad adempiere alle loro tante responsabilità in un contesto così difficile, è stata avviata un'ambiziosa riforma. In primo luogo, è stato adottato il Codice doganale aggiornato². In secondo luogo, la decisione sull'informatizzazione doganale³ ha posto le basi per la creazione di un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio⁴.

Per garantire uno sviluppo completo e coerente a lungo termine la Commissione, insieme agli Stati membri, ha avviato un'analisi approfondita del ruolo e delle attività delle dogane dell'UE⁵. La relazione, adottata dai 27 direttori generali delle dogane nel 2007⁶, ha costituito la base della Comunicazione della Commissione sulla strategia per l'evoluzione dell'Unione doganale del 2008⁷ (la "strategia"). Nasceva così l'iniziativa sul futuro delle dogane.

1.1. Strategia per l'evoluzione dell'unione doganale nel periodo 2008-2013

La strategia contiene gli **obiettivi strategici** dell'unione doganale e fornisce un **quadro di riferimento** per dirigere con coerenza sviluppi e nuove iniziative. Essa intende completare il predetto processo di riforma del contesto giuridico e informatico e rimanda esplicitamente all'importanza della dimensione umana del futuro sviluppo dell'unione doganale, comprendendo le risorse e le competenze.

Gli obiettivi strategici dell'unione doganale sono (1) **proteggere l'UE** e (2) **sostenere la competitività dell'UE**. Questi obiettivi saranno realizzati in modo uniforme ed efficiente, attraverso il **controllo** efficiente ed efficace e la stretta **cooperazione** tra le amministrazioni doganali e tra queste e le altre autorità, le imprese e anche partner internazionali.

¹ Con 'Unione doganale', questa relazione fa esclusivamente riferimento all'unione doganale dell'UE e al territorio definito nel capitolo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, escludendo le unioni doganali di Turchia, Andorra e San Marino.

² Regolamento (CE) 450/2008 del 23.4.2008, GU L 145 del 4.6.2008.

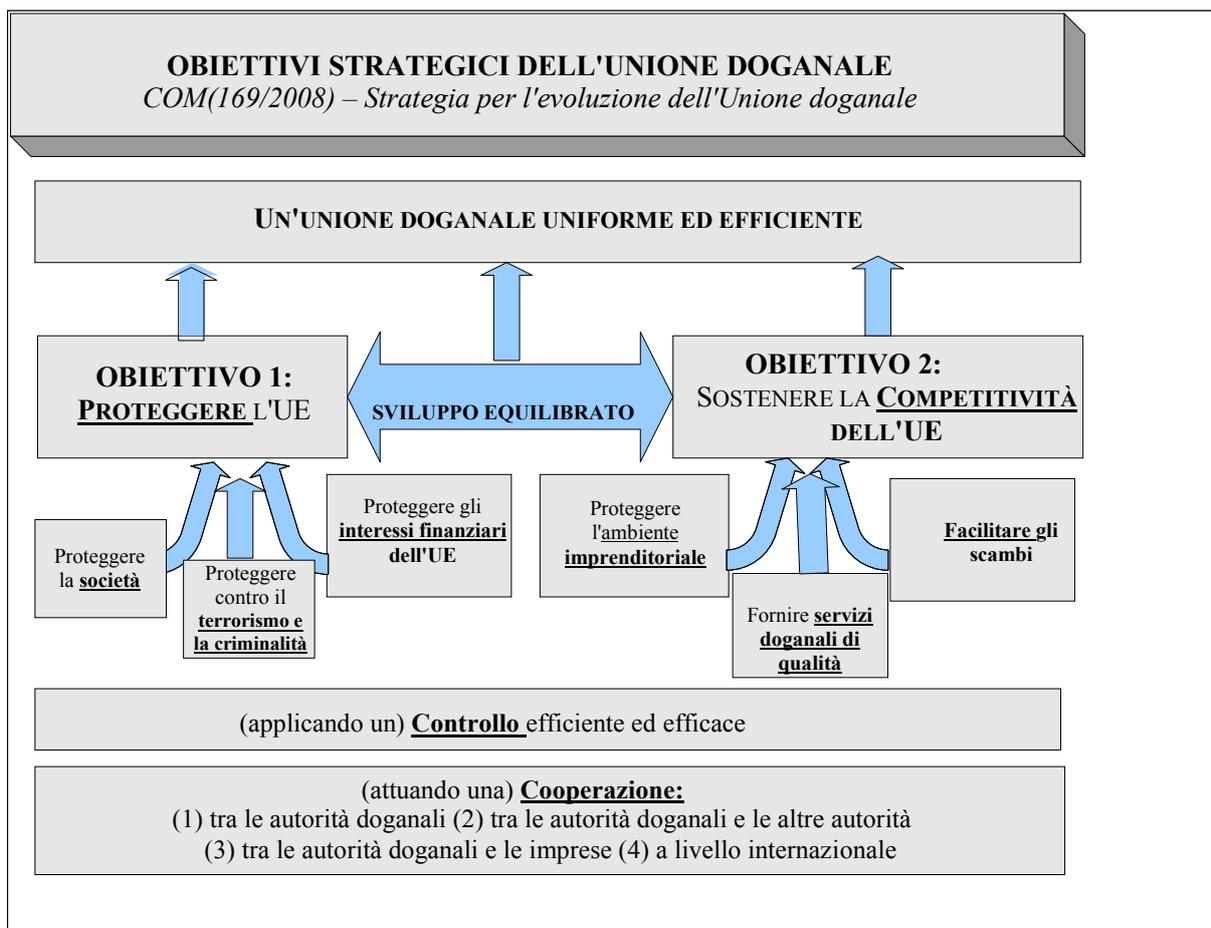
³ Decisione 70/2008/CE del 15.1.2008, GU L 23 del 26.1.2008, pag. 21.

⁴ In via informale denominata anche '*Iniziativa dogane elettroniche*', mira a realizzare una catena di comunicazione efficiente tra tutti gli uffici doganali nell'UE, tra dogane e altre autorità pubbliche coinvolte negli scambi di merci, nonché tra autorità doganali e operatori commerciali.

⁵ Progetto sul futuro ruolo delle dogane.

⁶ TAXUD/1434/2007.

⁷ COM (2008)169 definitivo.



Fonte: illustrazione basata sugli obiettivi espressi nella COM (169/2008).

Il 14 maggio 2008 il Consiglio dell'ECOFIN ha approvato la strategia, gli obiettivi e la necessità di investire in abilità, competenze, risorse e tecnologie. Il 19 giugno 2008 il Parlamento europeo (PE) ha adottato una risoluzione⁸, sostenendo la strategia e sollecitando gli Stati membri e la Commissione per la sua effettiva attuazione. Inoltre è stato chiesto **un piano di attuazione** complessivo, successivamente creato di concerto con gli Stati membri nell'ambito del gruppo Politica doganale⁹. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno evidenziato, in particolare, la necessità di sviluppare servizi di **sportello unico** e **nuovi metodi di controllo** (metodologie sistemiche), per rafforzare la **lotta contro la contraffazione e la pirateria, la capacità di reagire alle crisi** e la **lotta contro le frodi**. Entrambe le istituzioni hanno inoltre sottolineato in via generale la necessità di intensificare la **cooperazione** con i soggetti interessati e con le altre autorità. Il Consiglio ha chiesto una relazione sullo stato di avanzamento nel 2011, contenuta nel presente documento.

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 giugno 2008 sul 40° anniversario dell'Unione doganale. GU C 286E del 27.11.2009, pag. 20.

⁹ Il piano d'attuazione dell'iniziativa sul futuro delle dogane, TAXUD/379996/2009_rev2.

1.2. Un contesto in evoluzione

Dall'adozione della strategia si sono verificati sviluppi importanti, non di meno la crisi economica e finanziaria, la globalizzazione della minaccia terroristica e una serie di disastri naturali o causati dall'uomo. Un nuovo trattato è entrato in vigore e l'UE ha fissato una nuova agenda politica per sostenere la crescita¹⁰ e intensificare la sicurezza¹¹. Questi sviluppi influenzano il modo di operare dell'unione doganale.

La relazione sullo stato di avanzamento in settori specifici è pertanto integrata da una spiegazione più ampia dei recenti sviluppi e del contesto, nonché dei loro effetti sull'attuazione della strategia per l'unione doganale. La relazione fa inoltre riferimento al lavoro di attuazione e alla riforma in corso, alle pressioni esterne, nonché ai risultati di una recente "autovalutazione" delle strutture dell'unione doganale e alle diverse forme di collaborazione, cooperazione e integrazione tra le 28 amministrazioni che attuano la strategia (27 Stati membri + Commissione). Alla luce di tale contesto la relazione fornisce, inoltre, una breve panoramica delle principali restrizioni e delle prospettive per la riuscita della futura attuazione della strategia.

2. SVILUPPI DAL 2008

I principali sviluppi dell'unione doganale dell'UE dal 2008 a oggi possono essere riepilogati in alcuni dati principali (2.1), nello sviluppo informatico (2.2), nonché nello sviluppo e nell'attuazione della strategia (2.3).

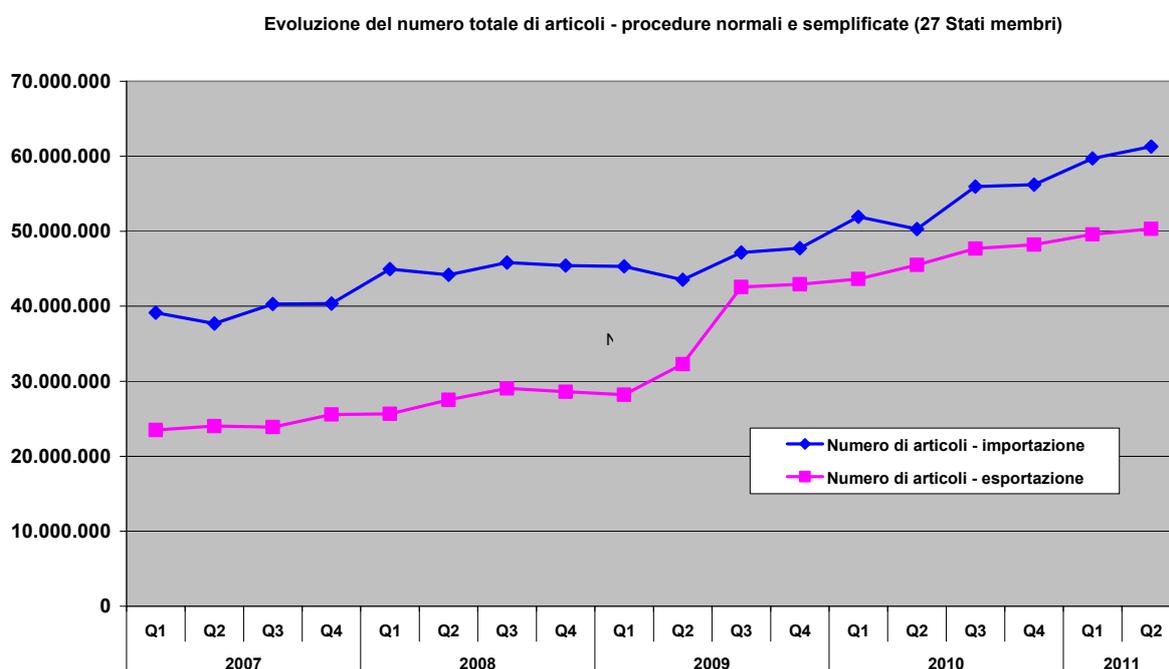
2.1. Sviluppo dell'unione doganale in cifre

L'evoluzione del numero totale di dichiarazioni doganali presentate ha delineato una tendenza alla crescita a lungo termine tra il 2007 e il 2011 (nonostante la crisi).

¹⁰ La Strategia 2020 e l'Atto per il mercato unico.

¹¹ Il Programma di Stoccolma.

Figura 1: Evoluzione delle dichiarazioni doganali (normali e semplificate) presentate nel periodo 2007-2010



Fonte: dati ottenuti dalla valutazione dei risultati.

L'impatto della crisi economica e finanziaria, tuttavia, si è manifestato nel numero di dichiarazioni doganali presentate alle dogane nell'ambito delle normali procedure ma, stranamente, non delle procedure semplificate¹². Altri dati principali, grazie alla realizzazione della nuova banca dati per la registrazione e identificazione degli operatori economici (EORI)¹³, evidenziano sin dal 2010 che l'unione doganale serve quasi 3 milioni di clienti. Inoltre, al 25 ottobre 2011, l'unione doganale ha registrato 11 867 richieste per l'ottenimento dello status di operatore economico autorizzato (AEO), di cui, sempre a tale data, 8 072 erano state accolte.

Mentre il carico di lavoro è cresciuto e continua a crescere, le risorse sono diminuite in modo significativo. Tra il 2007 e il 2010 il numero del personale doganale nell'UE (ossia nelle amministrazioni degli Stati membri) è calato del 13% ed è tuttora in calo.

2.2. Sviluppo informatico dell'unione doganale

Durante il periodo 2008-2011 il tasso relativo all'immissione elettronica dei dati¹⁴ è aumentato, soprattutto per le esportazioni, a seguito dell'introduzione del **sistema di controllo**

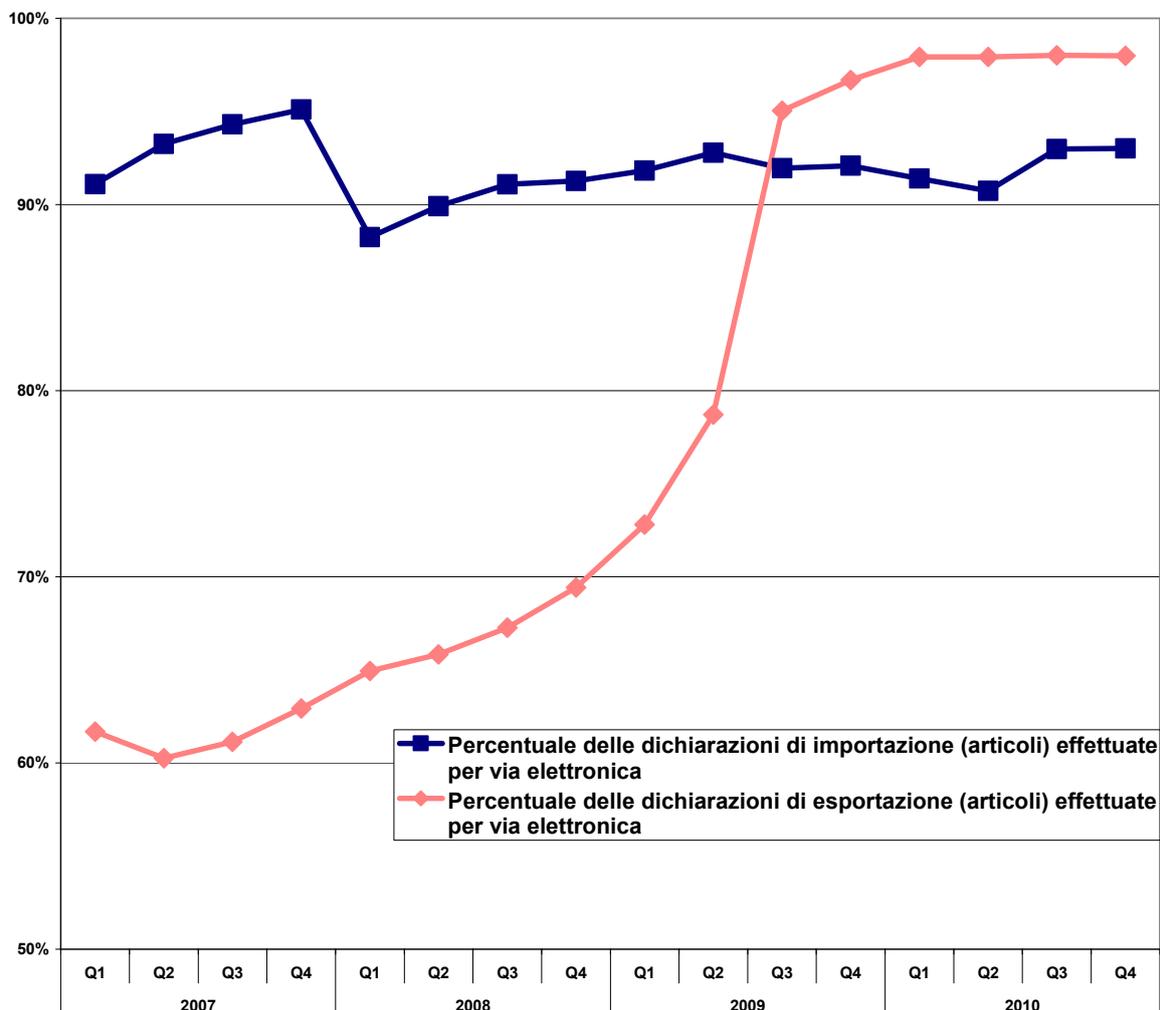
¹² Alla fine del 2008 e agli inizi del 2009 l'impatto è stato evidente nel livello delle procedure normali, ma non nel livello delle dichiarazioni semplificate (entrambe misurate a livello di articolo). Non vi è una chiara spiegazione del fenomeno correlata alle dogane, ma si potrebbe ipotizzare che i flussi di scambi delle grandi aziende che commerciano regolarmente (quelle che applicano le procedure semplificate) siano stati meno colpiti dalla crisi rispetto alla media degli scambi.

¹³ Ulteriori informazioni sul sistema sono fornite di seguito.

¹⁴ Per le procedure normali e semplificate.

delle esportazioni (ECS) transeuropeo, che prevedeva l'informatizzazione delle esportazioni in tutti gli Stati membri dall'inizio del 2008¹⁵.

Figura 2: Sviluppo del tasso di immissione elettronica dei dati – procedure normali e semplificate (27 Stati membri)



Fonte: dati ottenuti dalla valutazione dei risultati.

Nello stesso periodo l'attuazione dell'"emendamento sulla sicurezza" del codice doganale¹⁶ ha richiesto un notevole sforzo da parte delle autorità doganali nazionali. Ha implicato lo sviluppo di innovativi sistemi informatici nazionali, tra cui il **sistema di controllo delle importazioni (ICS)**, per la ricezione e l'elaborazione delle nuove dichiarazioni sommarie di entrata obbligatorie, nonché il potenziamento del nuovo **sistema di transito informatizzato**

¹⁵ Il passaggio delle dichiarazioni doganali dal formato cartaceo a quello elettronico è iniziato nel 2008.

¹⁶ Il regolamento (CEE) 2913/92 è stato modificato dal regolamento (CE) 648/2005 e il regolamento (CEE) 2454/93 è stato modificato dal regolamento (CE) n. 1875/2006.

(NCTS) e dell'ECS¹⁷. Inoltre, l'emendamento ha richiesto lo sviluppo o il miglioramento di **sistemi nazionali di analisi dei rischi**, al fine di attuare il quadro comune in materia di gestione dei rischi (CRMF), supportato dal **sistema comune di gestione dei rischi in materia doganale (CRMS)**. Inoltre, la Commissione ha dovuto sviluppare la nuova banca dati centrale dell'Unione europea per la condivisione dei codici di registrazione e identificazione di tutti gli operatori economici (**EORI**), onde consentire la convalida di queste dichiarazioni, e anche il nuovo sistema per elaborare le richieste degli operatori economici autorizzati e il processo di autorizzazione (**AEO**).

Indipendentemente dagli sviluppi correlati all'attuazione dell'emendamento sulla sicurezza, nel periodo 2008-2011 sono stati aggiornati anche altri sistemi: il **TARIC**, passato al **TARIC3**, nonché i sistemi **QUOTA** e **Surveillance 2**¹⁸.

Gli sviluppi informatici hanno rappresentato una voce di costo significativa per gli Stati membri dell'Unione europea, pari a **320 milioni di euro di investimenti informatici** nel 2008, 2009 e 2010.

2.3. Sviluppo e attuazione della strategia dell'unione doganale

I principali sviluppi strategici intervenuti nel periodo 2008-2011 attengono all'attuazione dell'**emendamento sulla sicurezza** quale contributo alla lotta contro il terrorismo, all'istituzione e alla revisione del **codice doganale aggiornato**, nonché alle nuove forme di cooperazione tra le dogane e le **altre autorità, le imprese e i partner internazionali**.

2.3.1. Protezione dell'UE – attuazione dell'emendamento sulla sicurezza

L'emendamento sulla sicurezza è stato un importante passo verso una migliore protezione della sicurezza dell'UE contro i rischi insiti nel ciclo di distribuzione globale. È stato introdotto il programma AEO, in base al quale gli operatori economici migliorano volontariamente la sicurezza dei propri cicli di distribuzione in cambio di ulteriori benefici connessi alla facilitazione degli scambi. Sono state adottate e sono in fase di attuazione norme in materia di rischi volte a intensificare la protezione dell'UE contro i rischi legati alla sicurezza. Comunque, il processo di attuazione in sé ha fornito lezioni importanti per il futuro. Un avvio lento e qualche difficoltà di sincronizzazione, connessi all'ampliamento dell'area doganale tradizionale indotto dall'emendamento, con l'inclusione di nuovi soggetti nei processi doganali, hanno alquanto ritardato l'attuazione completa, avvenuta soltanto il 1° gennaio 2011. In particolare, la realtà dell'attuazione ha rivelato che, nell'epoca attuale di un'"*Unione doganale informatizzata interconnessa*", è assolutamente prioritaria la necessità di concordare gli obiettivi, definire i processi e stabilire la metodologia e la pianificazione per l'attuazione con tutti i soggetti interessati *prima* che la legislazione venga adottata. È stata quindi introdotta la modellizzazione dei processi operativi (*business process modelling*) sistematica per evitare che in futuro i testi legali siano interpretati e attuati in modi diversi, e per evitare di ritrovarsi con processi incompatibili con gli sviluppi informatici – e con scadenze che possono essere rispettate solo con ingenti costi supplementari.

¹⁷ Tutti questi sistemi informatici transeuropei, benché basati e sviluppati nei 27 sistemi nazionali, sono in grado di lavorare tra loro grazie all'elevato livello di armonizzazione e alle regole di interconnessione in essi inserite.

¹⁸ Ulteriori sviluppi informatici nell'UE con specifiche finalità anti-frode messi a punto dall'OLAF sono riportati nel paragrafo 3.5 seguente.

Inoltre, benché adesso i sistemi informatici necessari siano pienamente funzionanti, l'incidente che ha minato la sicurezza dei carichi aerei a fine 2010 e l'incidente nucleare di Fukushima nel 2011 hanno consentito di testare il sistema di gestione dei rischi, evidenziando che c'è spazio per il miglioramento.

2.3.2. Ulteriori facilitazioni degli scambi – il codice doganale aggiornato

L'adozione del codice doganale aggiornato nel 2008 ha segnato l'inizio di un altro progetto di vasta portata. Prendendo in considerazione le lezioni apprese dall'attuazione dell'emendamento sulla sicurezza e le difficoltà derivanti dalla crisi economica e finanziaria incontrate dagli Stati membri e dagli operatori commerciali nell'attivare investimenti sempre maggiori (di gran lunga superiori a quelli per l'emendamento sulla sicurezza), è stata riconosciuta la necessità di descrivere e analizzare meticolosamente tutti i processi operativi doganali (e di proporre correzioni/modifiche ove necessario). Inoltre, è stato convenuto che la nuova architettura informatica deve essere definita mirando a consentire l'uso delle nuove tecnologie disponibili, in grado di procurare risparmi sia agli Stati membri sia agli operatori commerciali (per esempio, economie di scala a livello UE).

Questi principi, così come le conseguenze del trattato di Lisbona, hanno portato alla decisione di rifondere il codice doganale aggiornato. La rifusione del regolamento terrà conto del nuovo quadro istituzionale dell'Unione europea e introdurrà le necessarie correzioni nonché alcune modifiche risultate imprescindibili dall'analisi dei processi operativi realizzata per redigere il progetto delle disposizioni di attuazione.

In attesa dell'attuazione del codice doganale aggiornato, che sarà ritardata dalla rifusione, sono state adottate misure quali la creazione dell'autorizzazione unica per le procedure semplificate (SASP). Inoltre, e in particolare con riferimento al ruolo chiave delle autorità doganali nell'assicurare la riscossione corretta e uniforme delle risorse proprie tradizionali, dovranno essere presi in considerazione anche i timori e le raccomandazioni espressi nella relazione speciale sulle procedure semplificate¹⁹della Corte dei Conti²⁰.

2.3.3. Un nuovo contesto che incide sulle politiche dal dicembre 2009 – il trattato di Lisbona

Il trattato di Lisbona incide sull'unione doganale in due modi. Primo, la scomparsa dei pilastri sopprime la divisione formale tra le attività doganali al livello dell'Unione europea e al momento è in corso un'analisi giuridica atta a fornire una visione chiara delle conseguenze per l'unione doganale. Secondo, alcune disposizioni istituzionali relative all'attuazione e alla delega di poteri, così come le nuove regole in materia di "procedura di comitato", differiscono notevolmente dallo status quo del 2008.

¹⁹ La relazione speciale della Corte dei conti europea 1/2010 sull'efficacia dei controlli per le procedure doganali semplificate per le importazioni.

²⁰ In generale, mantenere e migliorare ove necessario il controllo della riscossione corretta delle entrate da parte della dogana resta un obiettivo fondamentale da contemplare in tutta la futura attuazione di legislazione e iniziative, quali lo sviluppo della gestione dei rischi e l'applicazione della metodologia sistemica per il controllo doganale.

2.3.4. *L'unione doganale e la cooperazione*

Nel periodo 2008-2011 gli sviluppi nei meccanismi e nelle modalità di cooperazione dell'unione doganale erano interessati dalla crescente importanza attribuita alle misure di sicurezza attuate dalle dogane. Inoltre, la pressione politica verso la razionalizzazione e l'integrazione delle misure alle frontiere ha fornito ulteriore impulso all'**agenda di cooperazione** dell'unione doganale.

L'attuazione di misure in materia di sanità, sicurezza e ambiente alle frontiere e il concomitante aumento dell'efficienza delle autorità e delle imprese richiedono l'intensificazione e il miglioramento della cooperazione, del coordinamento e della collaborazione **tra le dogane e le altre autorità competenti** (per es., autorità veterinarie, fitosanitarie o di vigilanza del mercato, polizia, guardie di frontiera). Questi fattori hanno determinato l'impegno a favore di uno sportello unico per lo sdoganamento delle merci e anche una serie di azioni nel contesto della strategia di sicurezza interna²¹, mirando a rafforzare la sicurezza attraverso un migliore coordinamento della gestione delle frontiere, anche a livello nazionale.

Anche le **relazioni internazionali** sono sempre più utilizzate al fine di potenziare l'effettivo conseguimento degli obiettivi politici. Da un lato, vengono attuati accordi internazionali, ad esempio con i partner commerciali più importanti, tra cui anche i vicini orientali, per migliorare le condizioni commerciali, consentire la mutua assistenza tra le autorità amministrative, combattere le frodi, le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale o il commercio di merci pericolose, come i precursori di droghe. Per esempio, dal 2008 l'UE ha attuato 7 accordi o disposizioni supplementari comprendenti 20 paesi e riguardanti gli strumenti per una maggiore e più efficiente mutua assistenza amministrativa con i paesi terzi. Dall'altro, vengono richiesti accordi di mutuo riconoscimento per agevolare gli scambi agli operatori commerciali affidabili dell'Unione europea; il mutuo riconoscimento è stato già ottenuto con Norvegia e Svizzera²² e con il Giappone.

3. ANDAMENTO DI PROGETTI SPECIFICI

Il Consiglio ha chiesto una relazione sullo stato di avanzamento e ha espressamente sottolineato l'importanza di cinque sviluppi considerati di particolare rilievo per gli obiettivi strategici dell'unione doganale: il progetto dello sportello unico, la metodologia sistemica per il controllo doganale, la lotta contro la contraffazione e la pirateria, la capacità di reagire rapidamente alle crisi e la lotta contro le frodi.

3.1. Sportello unico

Dopo l'adozione della strategia, molte discussioni e dibattiti sono intercorsi tra gli esperti doganali e con i rappresentanti commerciali circa la definizione e la strutturazione del concetto di sportello unico. Nel 2010 la Commissione ha istituito un gruppo di progetto composto da esperti degli Stati membri e dei paesi candidati nonché da rappresentanti delle

²¹ COM (2010)673, inclusa nel contesto dell'Obiettivo 4 Azione 4: *Migliorare la cooperazione interservizi a livello nazionale.*

²² Nel caso di Norvegia e Svizzera, il mutuo riconoscimento di AEO rientra nell'ambito di un accordo più ampio concernente prevalentemente misure di sicurezza doganale.

autorità di altri settori politici (veterinario e agricolo) al fine di definire una soluzione attuabile e accettabile da tutte le parti. Considerando che la definizione di "sportello unico" internazionale può comportare interpretazioni e persino attuazioni pratiche (talvolta indotte dalle dogane, talvolta no) diverse nei diversi paesi dell'UE e altrove, l'identificazione di una "norma europea" e di un concetto di sportello unico è stata un primo, importante successo. Tale concetto prevede una norma concordata per i possibili messaggi che devono essere scambiati tra le dogane e le altre autorità. Tale norma consentirebbe l'informatizzazione della comunicazione tra tutte le autorità al minimo costo possibile. La proposta di una *roadmap* pragmatica per lo sportello unico²³, che prevede un possibile modo per integrare le istanze di tutte le altre diverse politiche, ha ricevuto il plauso del gruppo "Politica doganale".

3.2. Metodologia sistemica

Nel 2008 la Commissione ha avviato il lavoro sullo sviluppo della metodologia sistemica per il controllo doganale. La metodologia sistemica prevede che, per alcuni operatori commerciali valutati in precedenza e la cui qualità sia stata garantita, le dogane possono passare dall'attuale metodologia basata sulle operazioni, che implica il controllo di ogni singola spedizione, a un modello di controllo basato sulla qualità e sull'efficacia dei controlli effettuati dall'operatore commerciale sulle proprie merci e sul ciclo distributivo. Il progetto, le sue implicazioni e i potenziali benefici per le imprese e le dogane sono stati discussi nel 2008 da un gruppo di progetto specifico, composto da esperti degli Stati membri, mentre nel 2009 una fase di lavoro successiva ha consentito di meglio comprendere le condizioni e le restrizioni connesse all'attuazione della metodologia. Una terza fase di lavoro compresa nel periodo 2010-2011 sarà portata a termine nel dicembre 2011 e produrrà, tra l'altro, una *roadmap* volta all'attuazione armonizzata della metodologia all'interno dell'UE. Il lavoro di sviluppo ha incluso frequenti contatti e contributi di esperti del settore privato, in particolare riguardo all'opportunità e ai potenziali benefici per gli operatori commerciali di un controllo doganale sistemico della loro conformità. Benché sia probabile che il controllo sistemico non risulti interessante o applicabile per la maggioranza degli operatori commerciali²⁴, si prevede che esso possa fornire importanti benefici alle dogane e agli scambi qualora venga applicato dalle imprese con i volumi di scambi più elevati. Se correttamente attuato, il controllo sistemico costituirà un modello di controllo decisamente moderno, che migliorerà l'efficacia e l'efficienza del controllo doganale e faciliterà gli scambi – sia per le aziende che adottano il controllo sistemico sia per quelle che controllano i propri flussi commerciali attraverso il tradizionale metodo basato sulle operazioni. Le future fasi di attuazione comprenderanno, tra l'altro, azioni pilota mirate per istituire e testare i meccanismi e i metodi operativi più idonei a seconda di istanze specifiche (come i dettagli che devono figurare nelle contabilizzazioni, le norme di audit, ecc.).

²³ TAXUD/359494/2011.

²⁴ L'interesse previsto degli operatori commerciali non si basa su dimensioni o posizione geografica bensì su caratteristiche di carattere qualitativo (per es., qualità della gestione del ciclo distributivo e dei sistemi contabili) e su caratteristiche correlate alle esigenze dei servizi (per es., importanza relativa degli scambi internazionali nel volume d'affari dell'azienda). Le PMI con un determinato profilo (per es., con livelli relativamente alti di dichiarazioni doganali) possono ritenere l'idea interessante al pari di alcune grandi multinazionali.

3.3. Lotta contro la contraffazione e la pirateria

Le dogane sono in una posizione privilegiata in quanto godono di una visione completa dei flussi commerciali alle frontiere UE e hanno svolto un'imponente attività in favore dell'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale. Dal 2008, sono aumentati sia gli inviti a contribuire, sia le nuove iniziative per la lotta contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale (DPI). Nel 2009 è stato adottato un piano d'azione quadriennale europeo teso a rafforzare la risposta doganale al traffico di merci che violano i diritti di proprietà intellettuale²⁵. Esso definisce l'ambito degli sforzi congiunti da parte della Commissione e degli Stati membri per favorire il rispetto dei DPI alle frontiere²⁶. Nel periodo 2008-2010 il numero dei sequestri è aumentato da circa 49 000 a quasi 80 000. Questo rispecchia il livello dell'attività delle dogane, ma anche le dimensioni del problema cui esse devono far fronte.

Nel maggio 2011, nell'ambito della strategia volta a promuovere un mercato unico dei diritti di proprietà intellettuale, la Commissione ha formulato una proposta di regolamento relativa alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali, al fine di rafforzare ulteriormente la capacità di tutela delle dogane tenendo conto degli interessi degli operatori legittimi²⁷. Inoltre la Commissione e le dogane nazionali hanno realizzato delle attività per sviluppare la cooperazione con le imprese, aumentare la consapevolezza di consumatori e aziende, scambiare le migliori pratiche, ecc.²⁸

La cooperazione internazionale è fondamentale per impedire l'entrata nel mercato dell'UE alle merci che violano i diritti di proprietà intellettuale. L'UE coopera con i principali partner commerciali, quali Stati Uniti e Giappone. Al momento è in fase di sviluppo una più stretta cooperazione con le dogane cinesi, attraverso un piano d'azione specifico di tutela dei diritti di proprietà intellettuale, in modo da intervenire all'origine del problema. Le dogane hanno un ruolo di primo piano anche in altre iniziative di carattere internazionale, in particolare l'accordo commerciale anticontraffazione (ACTA) stipulato di recente. La tutela dei diritti di proprietà intellettuale alle frontiere è anche un tema delle trattative commerciali bilaterali e degli accordi di cooperazione con numerosi paesi terzi. È troppo presto per valutare l'impatto di queste attività sulle tendenze dei traffici illeciti, ma esse hanno il merito di impegnare i paesi in sforzi congiunti per proteggere un bene essenziale delle economie moderne.

3.4. Capacità di reagire prontamente alle crisi

La capacità dell'unione doganale di reagire prontamente alle crisi attiene alla gestione dei rischi posti da situazioni di pericolo/sicurezza eccezionali, quali atti di terrorismo, incidenti sanitari, veterinari e fitosanitari o disastri ambientali. Alla fine del 2010 è stata allestita una rete di gestione delle crisi doganali dell'UE. La rete è costituita da punti di contatto centrali in tutti gli Stati membri e utilizza il sistema di gestione dei rischi in materia doganale (CRMS) come principale piattaforma di comunicazione. È stata usata per la prima volta nel marzo 2011, nel contesto della crisi di Fukushima, rivelandosi un elemento essenziale del quadro di

²⁵ Risoluzione del Consiglio del 16 marzo 2009 sul piano d'azione doganale dell'UE per contrastare le violazioni dei DPI negli anni dal 2009 al 2012.

²⁶ Anche se il piano di azione dell'UE sarà valutato il prossimo anno, esso è già stato riconosciuto come molto utile per dirigere gli sviluppi congiunti a livello unionale e nazionale.

²⁷ COM (2011) 285.

²⁸ Per esempio, è stato appena creato un gruppo di esperti per affrontare l'enorme sfida posta dalle piccole spedizioni che violano i DPI inviate per posta a seguito di vendite su internet.

gestione dei rischi e uno strumento fondamentale per collegare gli Stati membri in una situazione di crisi. Dopo questo primo utilizzo, al processo di gestione delle crisi da parte delle dogane saranno apportate alcune modifiche, al fine di potenziare la comunicazione "dal vivo" nel corso di una crisi.

A monte è necessario migliorare la capacità dei servizi doganali dell'UE di reagire prontamente alle crisi nello stesso modo. Questo implica il miglioramento dell'accesso alle informazioni correlate alle crisi che interessano gli scambi internazionali e alle misure adottate dalle autorità competenti per affrontarle. Le misure di controllo devono essere compatibili con le procedure doganali e i metodi di lavoro. È indispensabile una migliore strutturazione del coordinamento tra le diverse autorità competenti a livello unionale e nazionale.

3.5. Lotta contro le frodi e le attività illecite correlate

La **mutua assistenza amministrativa tra le autorità doganali** è un elemento fondamentale per difendere le finanze dell'UE e combattere le frodi e i truffatori. Dall'adozione della strategia del 2008 l'UE ha sviluppato importanti attività legislative, operative e strategiche volte a intensificare la lotta contro le frodi. Sono incluse, tra l'altro, la modifica del regolamento (CE) 515/97 del Consiglio del 13 marzo 1997²⁹ relativo alla mutua assistenza³⁰, che ha ampliato lo scambio di informazioni sulle frodi sospette ad una comunicazione sistematica di informazioni commerciali predefinite, ha esteso l'ambito di applicazione del sistema d'informazione doganale (SID) per l'analisi strategica e operativa nonché per la notifica dei sequestri, e ha istituito l'archivio d'identificazione dei fascicoli a fini doganali ("FIDE")³¹. Dal 2008 è in atto una significativa evoluzione degli strumenti e delle attività operative quali le operazioni congiunte [9 di queste sono coordinate dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) dal 2009]. In futuro si opererà un'ulteriore riflessione al fine di sviluppare una **struttura più salda** in stretta relazione con gli Stati membri, l'OLAF e tutti gli organi interessati, inclusi Europol e Interpol.

Per quanto riguarda lo **scambio di informazioni** tra le autorità competenti, fondamentale per migliorare l'efficienza della lotta contro le frodi, la Commissione ha sviluppato una politica che agevola l'accesso alle informazioni per le autorità competenti, a livello unionale e nazionale. Dal 1° gennaio 2011 le unità d'informazione finanziaria dell'Unione europea (autorità antiriciclaggio) sono collegate al portale AFIS per lo scambio di informazioni su movimenti illeciti, accertati o presunti, di contanti³².

Al fine di individuare modelli anomali nel movimento del **transito** e nella deviazione delle destinazioni, nel luglio 2011 è stata adottata un'intesa amministrativa sul sistema antifrode di informazione sul transito (ATIS), onde consentire alla Commissione il pieno accesso ai dati sul transito.

²⁹ GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1.

³⁰ Regolamento (UE) n. 766/2008, GU L 218 del 13.8.2008, pag. 48.

³¹ FIDE consente alle autorità nazionali responsabili dell'esecuzione di indagini doganali di identificare le autorità competenti di altri Stati membri che stanno indagando o hanno indagato sulle stesse persone o aziende al fine di coordinare il lavoro.

³² Art. 6 del regolamento (CE) 1889/2005 (GU L 309 del 25.11.2005, pag. 9).

L'OLAF ha inoltre sviluppato una competenza notevole nel fornire assistenza alle autorità nazionali ai fini del coordinamento delle indagini doganali relative al **contrabbando di sigarette originali e contraffatte**. Tale competenza si è rivelata particolarmente utile nel caso in cui si sospetti l'esistenza di reti di frodi internazionali dietro al contrabbando e alla concentrazione su prodotti contraffatti specifici, in particolare sulle merci pericolose (per es., medicine, fertilizzanti, ricambi auto, apparecchiature elettroniche, ecc.)

Nel 2011 la Commissione ha adottato una **comunicazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative**³³ nonché una nuova **strategia antifrode**³⁴ per aggiornare e modernizzare le proprie politiche di lotta alle frodi e ai crimini correlati, comprendenti una serie di misure volte ad assicurare che a tutti i livelli e a tutti i settori siano disponibili i migliori strumenti possibili per prevenire, individuare e combattere le frodi e altre attività illecite lesive del bilancio dell'Unione europea. La nuova strategia antifrode contempla l'intero "ciclo antifrode", ossia dalla prevenzione e individuazione delle frodi a una fase iniziale delle indagini, alle sanzioni e al recupero dei fondi indebitamente utilizzati. In tale contesto un **piano d'azione dell'UE per la lotta contro il contrabbando di sigarette e alcolici**³⁵ lungo la frontiera orientale dell'UE accompagna la strategia, in particolare ai fini dell'attuazione da parte delle dogane dell'UE. Quest'iniziativa può determinare importanti progressi nella lotta contro le frodi, in quanto si stima che, a causa del contrabbando di tabacco e alcolici, l'UE e i suoi Stati membri perdano fino a 10 miliardi di euro derivanti da imposte e dazi doganali.

Nel complesso, sono stati migliorati gli sforzi dell'unione doganale nella lotta contro le frodi e a livello UE è stata adottata un'impostazione più strategica. È necessario, tuttavia, realizzare progressi fondamentali nell'attuazione del nuovo piano d'azione.

4. RIFLESSIONI SUL MODELLO OPERATIVO DELL'UNIONE DOGANALE

Il contesto mutevole, le recenti esperienze (positive e negative) correlate all'attuazione dell'emendamento sulla sicurezza e di altri progetti, la riflessione e il lavoro preparatorio per la futura attuazione del codice doganale aggiornato, nonché la necessità di dare seguito alle conclusioni della Corte dei conti in termini di una corretta riscossione delle risorse proprie tradizionali, hanno contribuito a una serie di **discussioni strategiche** tra i responsabili dei servizi doganali dell'UE sul modo in cui **migliorare le prestazioni** delle dogane dell'UE (in termini di **efficacia e uniformità**), cercando, al contempo, di economizzare sulle risorse, limitare gli investimenti necessari e tagliare i costi operativi (**efficienza**).

In effetti, alla luce delle minacce, i media portano sempre più all'attenzione dell'opinione pubblica i rischi per gli interessi finanziari dell'UE e degli Stati membri, per il funzionamento del mercato interno e, in particolare, per la sicurezza dell'UE, eventualmente derivanti da un'insufficienza, inadeguatezza o errata distribuzione delle risorse di cui l'unione doganale dispone per svolgere i compiti di gestione degli scambi tutelando al contempo l'UE. Tali rischi sono stati anche riconosciuti in recenti confronti presso il Parlamento europeo³⁶. La dura realtà della modernizzazione è che i sistemi informatici necessari, nonché le capacità e le

³³ COM (2011)293.

³⁴ COM (2011)376.

³⁵ SEC (2011)791.

³⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 1° dicembre 2011 sulla modernizzazione dei servizi doganali (2011/2083(INI)); P7_TA(2011)0546).

nuove competenze necessarie per l'applicazione di nuove procedure e di una migliore analisi dei rischi, richiedono pur sempre considerevoli investimenti in capitale umano e fisico. Per quanto riguarda l'UE, il principale meccanismo di supporto viene mobilitato attraverso il lavoro di sviluppo svolto presso la Direzione generale per la Fiscalità e l'unione doganale (DG TAXUD) e attraverso il programma Dogana 2013³⁷. In futuro, il supporto dell'Unione europea in termini di strumenti e risorse finanziarie dovrà essere rafforzato e ulteriormente sviluppato nell'ambito del programma FISCUS³⁸, attualmente allo stato di proposta, al fine di migliorare l'efficienza generale dell'unione doganale.

Inoltre, bisognerà affrontare anche problemi di carattere più strutturale. Al fine di disporre di un'analisi completa e sistematica del modello operativo corrente, la DG TAXUD ha commissionato uno **studio sull'architettura operativa dell'unione doganale dell'UE**³⁹. Oltre all'analisi SWOT delle strutture operative dell'unione doganale, che ha identificato alcuni punti critici fondamentali, lo studio ha anche valutato una serie di opzioni volte a migliorare il suo funzionamento. Queste opzioni, la loro attuazione e il follow-up potenziali sono stati oggetto di esame e discussione in prima istanza tra i soggetti interessati interni, la Commissione e le amministrazioni doganali degli Stati membri.

In particolare, e in parallelo con gli sviluppi strutturali interni, nelle discussioni tra le amministrazioni degli Stati membri e la Commissione è stata ampiamente riconosciuta la necessità di prodigare ulteriori sforzi, in particolare per favorire lo sviluppo **di concetti e meccanismi per la gestione dei dati e la gestione dei rischi dell'unione doganale**, migliorare **la capacità e l'agilità dell'unione doganale nel reagire alle crisi** e anche realizzare in futuro una migliore **cooperazione con le altre autorità e i partner internazionali**.

5. PROSPETTIVE PER IL FUTURO: COME RAFFORZARE LE PRESTAZIONI (UNIFORMITÀ, EFFICACIA ED EFFICIENZA) DELL'UNIONE DOGANALE

5.1. Discussioni strategiche sugli aspetti da perseguire

Considerando i progressi realizzati dal 2008, i rischi futuri, nonché le difficoltà contestuali e strutturali incontrate nell'attuazione pratica di diverse misure, le amministrazioni hanno condotto alcune discussioni strategiche incentrate sui possibili aspetti tesi ad assicurare una migliore attuazione futura. Sono stati trattati i seguenti argomenti.

5.1.1. Collaborazione più intensa a livello di unione doganale

Come confermato da diversi studi e valutazioni esterni⁴⁰ sulle strutture di lavoro dell'unione doganale, le parti in causa nel contesto dell'unione doganale⁴¹ devono collaborare più intensamente e introdurre innovazioni in termini di meccanismi di base, in particolare a livello

³⁷ Decisione 624/2007/CE del 23 maggio 2007 che istituisce un programma d'azione doganale nella Comunità (Dogana 2013).

³⁸ COM (2011)706.

³⁹ Architettura operativa futura per l'unione doganale e modello di cooperazione nell'area fiscale in Europa (maggio 2011). TAXUD D(2010) 433216.

⁴⁰ Studio sull'architettura operativa dell'unione doganale (2011); valutazione intermedia del programma Dogana 2003 (2011).

⁴¹ Facendo riferimento alle amministrazioni degli Stati membri e alla Commissione.

operativo e nei settori in cui le risorse sono particolarmente esigue (sicurezza, gestione del rischio). Rimediare all'esiguità delle risorse in questi settori, insieme al maggiore supporto da parte dell'Unione europea e al conglobamento di risorse specializzate tra gli Stati membri, potrebbe consentire non solo una protezione più efficace, ma anche la diffusione di metodi di lavoro moderni e avanzati, in grado di contribuire alla riduzione dell'onere amministrativo e all'agevolazione degli scambi per le imprese legittime. La sempre più intensa collaborazione è dettata soprattutto dal potenziale di riduzione dei costi operativi e di miglioramento dell'efficienza a livello UE (economie di scala, soprattutto nel settore informatico). Una più stretta cooperazione nel settore della formazione dovrebbe essere prioritaria, soprattutto nei settori fondamentali e laddove l'"intervento umano" è particolarmente importante per conseguire risultati uniformi in tutta l'Unione europea.

5.1.2. Ricerca di sinergie con le altre politiche

A seguito del crescente numero di settori politici e autorità che interagiscono con il lavoro doganale, è necessario adottare un'impostazione strategica che consenta di assicurare la piena corrispondenza tra requisiti legali, metodi di lavoro e processi operativi e di realizzare sinergie, risparmiando, laddove possibile, sui costi che ne derivano per i soggetti interessati pubblici e privati. Inoltre, strumenti e meccanismi di collaborazione analoghi a quelli considerati per la cooperazione tra le dogane potrebbero essere utilizzati per favorire la cooperazione con altre autorità, tra cui le autorità statistiche (in quanto i dati su importazioni ed esportazioni forniti dalle dogane costituiscono la fonte primaria dei dati utilizzati per le statistiche sugli scambi europei), le autorità veterinarie, della pesca e della vigilanza sui mercati, nonché le diverse autorità preposte ai trasporti.

5.1.3. Miglioramento della governance e dei metodi di lavoro

In un'unione doganale sempre più complessa e globale, i meccanismi di *governance* devono essere aggiornati e migliorati in via generale – il lavoro di revisione deve focalizzarsi sulle problematiche individuate nella complessa struttura di coordinamento e *governance* esistente, entro e tra le istituzioni a livello UE. Qualora il coordinamento presenti disorganicità e inefficacia nel nuovo contesto istituzionale, i miglioramenti della *governance* devono riguardare anche le attività operative.

I miglioramenti della *governance* possono assumere la forma di nuovi metodi di lavoro "a monte", come la modellizzazione dei processi operativi e la metodologia dei casi aziendali, per meglio valutare l'impatto delle decisioni operative e strategiche. Su tutta la linea, la gestione dei processi e la misurazione dei risultati dei processi dell'unione doganale potrebbero fornire una base più solida per il futuro sviluppo di iniziative, metodi di lavoro e distribuzione delle risorse.

5.1.4. Misurazione e miglioramento della qualità di prodotti e risultati

Per migliorare la qualità di prodotti e risultati nell'unione doganale dell'UE è necessario istituire un sistema di misurazione, valutazione e identificazione di carenze e ritardi, nonché (in una seconda fase) di gestione delle prestazioni dell'unione doganale. La DG TAXUD ha creato un gruppo di progetto composto di esperti degli Stati membri per sviluppare un sistema coerente di gestione delle prestazioni nell'ambito dell'unione doganale.

5.2. La via da seguire

Alla luce dell'evoluzione in corso dal 2008 nonché dei recenti studi e discussioni, le conclusioni per il futuro sono le seguenti:

(1) gli obiettivi strategici dell'unione doganale stabiliti nel 2008 restano validi e pertinenti;

(2) oltre alle linee di azione già intraprese ai fini dell'attuazione della strategia, l'unione doganale ha l'esigenza fondamentale di evolversi sulle seguenti direttrici:

- una più ampia impostazione strategica a favore della **cooperazione con altre agenzie e partner internazionali** nei settori sicurezza, salute, e ambiente;
- miglioramento e aggiornamento della **governance**, in termini di strutture e metodi di lavoro, in particolare prediligendo un'impostazione dei processi dell'unione doganale maggiormente orientata alle imprese. Oltre a riguardare strutture di *governance* e questioni istituzionali, nonché la razionalizzazione della gestione quotidiana, si tratterebbe di adottare l'uso sistematico di solidi metodi di lavoro standardizzati per una migliore definizione dei casi aziendali e una modellizzazione dei processi operativi dettagliata per tutte le iniziative. Questo non solo consentirà di meglio comprendere in via preliminare l'attuabilità, gli effetti e i risultati potenziali dell'iniziativa, ma permetterà anche di stabilire più efficacemente le priorità per le iniziative e di utilizzare più razionalmente le esigue risorse;
- condivisione e conglobamento delle **capacità e delle abilità** tra gli Stati membri e tra gli Stati membri e la Commissione al fine di migliorare efficienza, efficacia e uniformità e realizzare economie di scala. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto rafforzando e aggiungendo nuovi meccanismi nell'ambito del futuro **programma FISCUS**;
- definizione di un criterio per **misurare e valutare le prestazioni (risultati e prodotti)** al fine di garantire che l'unione doganale consegua i propri obiettivi e/o di identificare ritardi o lacune. Questo sarà un compito particolarmente impegnativo, in quanto richiede l'identificazione o la creazione di indicatori rilevanti a livello dell'unione doganale che possano essere fondati su dati di base disponibili e affidabili.