



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 1° febbraio 2021
(OR. en)

5801/21

UD 33
JAI 92
COSI 21
ENFOCUSTOM 16
ENFOPOL 40
CYBER 21

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	19 gennaio 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 9 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Terza relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione della strategia e del piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 9 final.

All.: COM(2021) 9 final



Bruxelles, 18.1.2021
COM(2021) 9 final

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

**Terza relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione della strategia e del piano
d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali**

{SWD(2021) 2 final}

1. INTRODUZIONE

Le autorità doganali gestiscono un volume di merci cospicuo e in costante crescita. In tale contesto devono agevolare quantitativi sempre maggiori di scambi legittimi e al contempo sono costantemente impegnate nella lotta contro le frodi e il contrabbando di merci illecite o pericolose. Contemporaneamente, l'operato delle dogane è condizionato da ardue sfide come l'attuale crisi sanitaria pubblica, le conseguenze del recesso del Regno Unito dal mercato unico dell'UE e dall'unione doganale, nonché l'avvento della digitalizzazione e del commercio elettronico.

La gestione dei rischi consente alle autorità doganali di individuare con maggiore precisione le spedizioni che presentano rischi e concentrarsi maggiormente sulle stesse. Questa pratica permette di affrontare tali rischi nel punto più opportuno della catena di approvvigionamento, garantendo così la sicurezza dei residenti dell'UE e tutelando gli interessi finanziari dell'Unione e degli Stati membri, oltre a consentire di ottimizzare l'uso delle risorse doganali.

Nel 2014 la Commissione ha adottato una strategia e un piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali¹. La strategia si applica al periodo 2014-2020 e individua sette obiettivi chiave che si basano sull'obiettivo generale di assicurare un approccio di elevata qualità e su vari livelli della gestione dei rischi. Il piano d'azione ha definito misure concrete per ciascun obiettivo. Su richiesta del Consiglio, la Commissione ha presentato una prima relazione sullo stato dei lavori² relativi all'attuazione della strategia e del piano d'azione nel luglio 2016 e una seconda nel luglio 2018³.

Nelle conclusioni del gennaio 2019 sulla seconda relazione sullo stato dei lavori il Consiglio ha espresso apprezzamento per i progressi compiuti nell'attuazione della strategia, tra cui il rafforzamento della collaborazione tra tutti gli attori coinvolti e l'avvio di nuove iniziative, in particolare la decisione della Commissione sui criteri relativi ai rischi finanziari, e la partecipazione delle amministrazioni doganali ad attività in materia di sicurezza. Il Consiglio ha inoltre sottolineato come la gestione dei rischi sia un processo continuo, che non è limitato ad azioni specifiche con un inizio e una fine definitivi. Le autorità doganali devono continuare a innovare ed essere pronte a reagire a minacce nuove o emergenti. Nelle conclusioni del gennaio 2019 il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare, entro due anni, una terza e definitiva relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione dell'attuale strategia per il periodo 2019-2020.

¹ COM(2014) 527 final.

² Prima relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione della strategia e del piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali .
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0476&from=EN>
(per il periodo 2015-2016).

³ Seconda relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione della strategia e del piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0549&from=en>
(per il periodo 2017-2018).

Con la presente terza relazione sullo stato dei lavori la Commissione risponde a tale richiesta. Come le precedenti relazioni, anch'essa fornisce una valutazione qualitativa globale dell'attuazione della strategia, illustrando i progressi compiuti nella realizzazione di ognuno dei sette obiettivi chiave, a partire dalla seconda relazione. Illustra, obiettivo per obiettivo, i progressi più significativi e i problemi emersi, mentre il documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna contiene un'analisi più approfondita.

2. RELAZIONE SULLO STATO DEI LAVORI

2.1. Obiettivo 1- Migliorare la qualità dei dati e le modalità di archiviazione

L'obiettivo di istituire un quadro giuridico completo che stabilisca prescrizioni per l'"archiviazione multipla" di informazioni per l'analisi dei rischi di sicurezza, in cui i dati delle dichiarazioni sommarie di entrata siano forniti in più livelli e che assicuri una migliore qualità dei dati è stato raggiunto, benché resti da completarne l'attuazione.

Il quadro giuridico

Il quadro giuridico è costituito dal codice doganale dell'Unione (CDU) e dalle norme dettagliate contenute negli atti delegati e di esecuzione. Il codice è entrato in vigore il 1° maggio 2016. Nel 2020 gli atti delegati e di esecuzione del CDU sono stati ulteriormente aggiornati per integrare le norme sulle informazioni anticipate e sull'analisi dei rischi per la sicurezza.

La valutazione del codice doganale dell'Unione

La Commissione ha recentemente avviato una valutazione del CDU, che sarà portata a termine entro la fine del 2021. Tale valutazione mira a stabilire se a quella data la legislazione e i sistemi elettronici operativi saranno ancora idonei a garantire processi modernizzati, razionalizzati e semplificati, per coadiuvare gli operatori adempienti e le autorità doganali.

Tale valutazione informerà le future decisioni sull'opportunità di rivedere il codice e i relativi atti di esecuzione e atti delegati. In particolare, verificherà se il CDU sia abbastanza flessibile per assicurare la gestione delle formalità doganali in occasione di crisi come l'attuale pandemia e alla luce dei nuovi modelli commerciali come il commercio elettronico.

Lo sviluppo e l'attuazione di soluzioni informatiche adeguate

La completa attuazione del CDU si fonda su 17 sistemi elettronici.

Benché in questo settore si registrino progressi tangibili e otto sistemi siano già utilizzati e ormai operativi, nove sono ancora in via di elaborazione. Ciò corrisponde alla pianificazione del programma di lavoro del CDU. Per ulteriori dettagli si veda il capitolo seguente.

2.2. Obiettivo 2 - Garantire la disponibilità di dati sulla catena di approvvigionamento e la condivisione delle informazioni relative ai rischi e dei risultati dei controlli

Di concerto con gli Stati membri e le imprese, la Commissione ha continuato a sviluppare i diversi sistemi informatici su cui si basa la completa attuazione del codice. Dall'ultima relazione sullo stato dei lavori sono state completate importanti tappe nello sviluppo e nell'utilizzo dei sistemi informatici programmati, oltre che per quanto riguarda le norme sulla comunicazione e lo scambio di informazioni. L'intero insieme dei sistemi informatici modernizzerà e armonizzerà ulteriormente le procedure di importazione, esportazione e transito e introdurrà nuovi concetti quali lo sdoganamento centralizzato.

Il nuovo sistema di controllo delle importazioni (ICS 2)

Per le merci che entrano nell'Unione la riforma del sistema di informazioni anticipate sui carichi (ICS) dell'UE sta procedendo positivamente. Il sistema è volto a informare le autorità doganali dell'arrivo delle merci ben prima della spedizione effettiva. Lo sviluppo di ICS2 è in corso e una prima consegna è prevista per la primavera del 2021. L'intero sistema sarà realizzato in tre versioni, come illustrato dettagliatamente nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione. Il sistema dovrebbe diventare completamente operativo nell'ottobre 2024 e migliorerà sensibilmente l'analisi dei rischi per la sicurezza.

Altri progetti e sistemi

Il sistema "Sorveglianza 3" (SURV3) raccoglie le informazioni contenute nelle dichiarazioni doganali e le archivia in una banca dati. SURV3 migliora il sistema precedente (SURV2) e lo allinea ai requisiti del CDU. La banca dati registra e centralizza i dati sugli scambi UE (importazioni ed esportazioni) che le autorità doganali nazionali estraggono dai propri sistemi e trasmettono quotidianamente alla Commissione. L'uso della piattaforma di analisi dei dati è iniziato con l'introduzione di un quadro operativo dei flussi commerciali nel marzo 2020. A tempo debito verranno aggiunte altre funzionalità, per consentire alla Commissione di sfruttare in maniera più efficace i dati relativi alla sorveglianza.

Il processo di misurazione delle prestazioni dell'Unione doganale (CUP) è impiegato come strumento di gestione/indirizzo per la formulazione di una politica basata su elementi concreti e un processo decisionale strategico, oltre che per valutare le prestazioni e monitorare le tendenze. Il CUP sta gradualmente elaborando indicatori chiave di prestazione per valutare il modo in cui gli Stati membri effettuano i controlli doganali, evidenziare l'impatto delle dogane nella riscossione delle entrate per il bilancio dell'UE, garantire la sicurezza dei cittadini dell'UE, proteggere il mercato interno e sottolineare l'importanza del contributo delle amministrazioni doganali agli obiettivi di crescita, competitività e innovazione conformemente all'Agenda Europa 2020.

Il sistema comune per la condivisione delle informazioni (CISE) promuove lo scambio di informazioni marittime pertinenti fra le diverse autorità coinvolte. Ha compiuto progressi significativi entrando nella fase di transizione (2019-2021), gestita e diretta dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) in stretta collaborazione con gli Stati membri.

Il Forum per la logistica e il trasporto digitali (DTLF) guidato dalla Commissione riunisce esperti in materia di logistica e trasporto digitali e soggetti interessati del settore pubblico e privato, allo scopo di concretizzare una visione comune e una tabella di marcia per la logistica e il trasporto digitali. Nell'aprile 2020 il Consiglio ha adottato nuove norme, che renderanno più facile per le imprese di trasporto merci comunicare informazioni alle autorità in forma digitale. La crescente digitalizzazione del trasporto merci e della logistica comporteranno sensibili risparmi per le imprese e renderanno il settore dei trasporti più efficiente e sostenibile.

Il sistema esperto per il controllo degli scambi (TRACES) è lo strumento multilingue online della Commissione europea destinato alla gestione di tutte le prescrizioni sanitarie e fitosanitarie concernenti gli scambi all'interno dell'Unione e le importazioni nell'Unione di animali, sperma ed embrioni di animali, prodotti alimentari, mangimi e piante. Il suo principale obiettivo consiste nella digitalizzazione dell'intero processo di certificazione, conformemente all'Agenda digitale europea⁴. La Commissione ha avviato un nuovo progetto per lo sviluppo di un sistema informatico di presentazione e gestione elettroniche dei certificati di cattura ai sensi del regolamento (CE) n. 1005/2008⁵ che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata. Il nuovo sistema coadiuverà le autorità degli Stati membri nello svolgimento delle loro mansioni di verifica e gestione dei rischi relativamente alle importazioni di prodotti della pesca nell'UE.

L'iniziativa dell'**ambiente dello sportello unico dell'UE per le dogane** mira ad agevolare la verifica automatica dei documenti di accompagnamento forniti con la dichiarazione doganale al momento dello sdoganamento. Si tratta pertanto di uno strumento volto a favorire il coordinamento dei controlli tra le autorità doganali e le autorità partner competenti alla frontiera, nonché a fornire un riscontro agli operatori economici in materia di controlli. Lo sportello unico collega i sistemi doganali nazionali e le soluzioni di concessioni di licenze per via elettronica dell'UE come TRACES o il sistema di esportazione dei prodotti a duplice uso.

⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/>

⁵ GU L 286 del 29.10.2008, pag. 1.

2.3. Obiettivo 3 - Attuare, se necessario, misure di controllo e di attenuazione dei rischi ("valutare in anticipo, controllare se necessario")

Il terzo obiettivo ("valutare in anticipo, controllare se necessario") è un elemento centrale della strategia in quanto tutti gli altri obiettivi, in ultima analisi, dovrebbero consentire alle autorità doganali di affinare i controlli in relazione al momento e al luogo in cui devono svolgersi. Per l'obiettivo 3 sono stati compiuti importanti progressi, in particolare per quanto riguarda il settore di controllo prioritario e i rischi finanziari, nonché la sicurezza e la conformità dei prodotti. La Commissione inoltre sta ulteriormente sviluppando e ampliando l'utilizzo dei controlli di credibilità.

Settore prioritario di controllo (PCA)

Il settore prioritario di controllo è un meccanismo fondamentale per la gestione dei rischi doganali (CRMF) che consente all'Unione europea di designare settori specifici da considerare prioritari nei controlli doganali. Lo strumento del settore prioritario di controllo è stato impiegato per coordinare le azioni delle dogane dell'UE nella gran parte dei settori a grave rischio già a partire dal 2007; ha prodotto risultati operativi e ha fornito insegnamenti strategici. Nel corso di una crisi occorre modificare le priorità; i settori prioritari di controllo pertanto sono sostituiti da azioni congiunte dedicate alla particolare crisi da affrontare. È stato così nel 2020 per la COVID-19.

Criteri relativi ai rischi finanziari (FRC)

Le ispezioni della Commissione sulle risorse proprie tradizionali, nonché l'attività già svolta in merito all'azione dell'UE per ridurre il divario doganale, hanno rilevato la carenza di armonizzazione nello svolgimento dei controlli doganali volti ad attenuare il rischio di sottovalutazione delle importazioni nell'ambito dell'intera unione doganale.

Nel maggio 2018 la Commissione ha adottato un'importante decisione di esecuzione, che stabilisce misure per l'applicazione uniforme dei controlli doganali istituendo norme e criteri comuni in materia di rischi finanziari⁶.

I criteri relativi ai rischi finanziari sono un insieme di norme che consentono ai sistemi di sdoganamento degli Stati membri di individuare sistematicamente (o "segnalare elettronicamente") le operazioni che presentano potenziali rischi finanziari e richiedono quindi ulteriori esami e/o azioni di controllo. Tali criteri abbracciano la maggior parte dei rischi finanziari noti e contribuiscono a un approccio più coerente ai controlli doganali.

La decisione sui criteri relativi ai rischi finanziari, che è disponibile soltanto per gli esperti di gestione dei rischi doganali negli Stati membri, consente agli Stati membri di affrontare i rischi finanziari in maniera equivalente alle frontiere esterne, senza imporre un onere eccessivo sugli scambi legittimi. Individua altresì il momento e il luogo del controllo più opportuni in funzione della portata e della natura del rischio nonché della disponibilità di dati e documentazione.

⁶ C(2018)3293 final.

Sicurezza e conformità dei prodotti

Nel 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2019/1020 sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti non alimentari alla legislazione dell'UE⁷. Questo nuovo provvedimento legislativo rafforza il quadro giuridico relativo ai controlli sulle merci che entrano nell'Unione europea. Esso favorirà decisamente la cooperazione tra le autorità doganali e le autorità di vigilanza del mercato affinché sia possibile svolgere controlli più efficaci sui prodotti importati. Il nuovo regolamento si applicherà integralmente a partire dal 16 luglio 2021. Sono in corso i preparativi per un'attuazione efficiente.

Controlli di credibilità

I controlli di credibilità sono stati introdotti nel 2013, tramite la TARIC, nei sistemi nazionali degli Stati membri e sono costantemente rielaborati e ampliati. Si tratta di controlli automatici, introdotti nella fase di sdoganamento delle importazioni, che valutano la validità dei valori dichiarati. I controlli di credibilità verificano la compatibilità dei dati indicati nella dichiarazione doganale sulla base di parametri specifici e, nel caso di mancata conformità, bloccano o segnalano la dichiarazione mediante un'allerta che consente alle autorità doganali di controllarla.

2.4. Obiettivo 4 - Rafforzare le capacità per garantire l'attuazione efficace del quadro comune in materia di gestione dei rischi e migliorare la capacità di risposta ai nuovi rischi identificati

Migliorare l'attuazione del quadro in materia di gestione dei rischi doganali (CRMF)

Le amministrazioni doganali degli Stati membri hanno privilegiato il miglioramento dell'attuazione del CRMF e hanno adottato una serie di azioni in questo campo. Ciò ha portato a intensificare la cooperazione e la condivisione di informazioni sui rischi tra gli Stati membri, tra l'altro tramite il sistema di gestione dei rischi doganali (CRMS) e il miglioramento della gestione dei rischi finanziari. Numerosi Stati membri hanno segnalato anche un miglioramento nell'analisi dei rischi, grazie a sistemi informatici nuovi o migliorati e all'assunzione o alla formazione di personale.

Molti Stati membri hanno però lamentato ostacoli che hanno impedito loro di attuare tutte le azioni desiderate o di compiere ulteriori progressi. Le sfide più ardue sono l'inadeguatezza delle infrastrutture informatiche, le restrizioni finanziarie, la carenza di risorse umane e la scarsa disponibilità di dati.

Il sistema di gestione dei rischi doganali (CRMS)

Il CRMS è una banca dati comune in cui vengono inviati e archiviati formulari e messaggi. Gli Stati membri possono consultarlo per individuare le informazioni che è

⁷ 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).

necessario introdurre nel sistema nazionale di analisi dei rischi, oppure comunicare reciprocamente.

Dal 2005 il CRMS viene costantemente aggiornato per aggiungere nuove funzionalità e migliorarne la praticità per gli utenti. Nel 2016 è stata decisa una revisione completa ("CRMS2") basata sull'esperienza acquisita dagli Stati membri e dagli utenti del sistema. La prima fase (l'analisi dei requisiti del CRMS2) è stata ora portata a termine ed è in corso la fase di sviluppo, cui seguirà una fase di prova, prima che il CRMS2 sia messo in opera prevedibilmente nel quarto trimestre del 2021.

Un'allerta specifica per la crisi della COVID-19 è stata attivata il 4 febbraio 2020 nell'ambito del CRMS/gestione delle crisi per consentire agli Stati membri di condividere e ricevere informazioni e orientamenti relativi alla scala di priorità dei rischi per i controlli doganali connessi alla COVID-19. Da allora sono stati pubblicati oltre 400 formulari di informazione sul rischio (RIF) relativi a prodotti medici, dispositivi medici e dispositivi di protezione individuali pericolosi e non conformi.

Gruppi di lavoro tematici

Molti gruppi di lavoro a livello di Unione europea, costituiti da rappresentanti della Commissione europea e degli Stati membri, lavorano attivamente su questioni cruciali per migliorare le capacità di controllo e di gestione dei rischi delle dogane.

Quasi tutti gli Stati membri partecipano a uno o più gruppi di contatto o di esperti istituiti nel quadro del programma "Dogana" per intensificare la cooperazione sul campo e il coordinamento tra le amministrazioni doganali alle frontiere esterne dell'UE. Fra tali gruppi figurano il gruppo di contatto per le frontiere terrestri europee (LFCG) e numerosi gruppi di contatto per porti e aeroporti (RALFH, ODYSSUD e ICARUS). Numerosi Stati membri partecipano anche al gruppo di esperti doganali per le frontiere terrestri orientali e sud-orientali (CELBET), volto a rafforzare e migliorare la cooperazione operativa presso quelle frontiere dell'UE.

2.5. Obiettivo 5 - Promuovere la cooperazione tra gli organismi e la condivisione delle informazioni tra le autorità doganali e le altre autorità a livello degli Stati membri e dell'UE

La cooperazione tra gli organismi e la condivisione delle informazioni tra le autorità doganali e le altre autorità competenti a livello degli Stati membri e dell'UE è indicata nella strategia come un importante strumento per migliorare l'efficacia della gestione dei rischi, nonché la sicurezza in generale e quella della catena di approvvigionamento in particolare.

Il miglioramento della cooperazione e della condivisione delle informazioni con le altre autorità costituisce una delle priorità più importanti per gran parte degli Stati membri. Sono stati compiuti ulteriori progressi nell'istituzione di accordi tra vari organismi e nella conclusione di memorandum d'intesa, ma gran parte degli Stati membri segnala limitati miglioramenti per quanto riguarda l'integrazione delle informazioni sui rischi o il consolidamento della pratica di gestione del rischio a causa, tra l'altro, delle restrizioni

giuridiche legate all'insufficiente allineamento dei requisiti in materia di riservatezza dei dati e protezione dei diritti fondamentali. Si ritiene che i molteplici quadri giuridici che entrano in gioco nella cooperazione tra organismi ostacolano il coordinamento e la definizione di priorità comuni.

Il servizio della Commissione responsabile per le questioni doganali è attivamente impegnato nelle attività legate all'Unione della sicurezza e il gruppo "Cooperazione doganale" si occupa di una serie di settori prioritari pertinenti.

Sicurezza

Il regolamento relativo ai controlli ufficiali (UE) 2017/625⁸, entrato in vigore nel dicembre 2019, istituisce un approccio integrato ai controlli sulle importazioni di prodotti alimentari, mangimi e bestiame. Inoltre la proposta della Commissione sull'ambiente dello sportello unico dell'UE per le dogane consentirà agli organismi governativi di trattare, condividere e scambiare informazioni in maniera collaborativa, oltre che di valutare i rischi in maniera più corretta.

Diritti di proprietà intellettuale (DPI)

Nel novembre 2020 la Commissione ha adottato il piano d'azione sulla proprietà intellettuale⁹, volto fra l'altro a migliorare l'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale, in particolare rafforzando la capacità delle autorità di contrasto, sostenendo le autorità doganali degli Stati membri nel miglioramento della gestione dei rischi e delle azioni antifrode¹⁰, e istituendo un pacchetto di strumenti dell'UE contro la contraffazione. Il pacchetto di strumenti si propone di i) chiarire ruoli e responsabilità di tutti i soggetti coinvolti (titolari dei diritti, fornitori, vari gruppi di intermediari¹¹ e autorità pubbliche preposte all'applicazione della legge, tra cui le autorità doganali) e ii) individuare i modi per rafforzare la cooperazione tra loro, in particolare per quanto riguarda la condivisione dei dati pertinenti sui prodotti e sugli operatori commerciali.

Migliorare la cooperazione con le autorità di contrasto

La gran maggioranza degli Stati membri sta svolgendo o ha portato a termine attività tese a migliorare la cooperazione con le autorità di contrasto. Ciò comporta la partecipazione a progetti e operazioni congiunte con Europol e le agenzie di contrasto nazionali, accordi di cooperazione e condivisione delle informazioni e infine la cooperazione nei preparativi per l'attuazione di ICS2.

Alcuni Stati membri hanno però segnalato difficoltà - per esempio problemi di carattere giuridico, carenza di risorse umane e finanziarie e mancanza di strumenti informatici -

⁸ GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1.

⁹ COM(2020) 760 final.

¹⁰ COM(2020) 581 final.

¹¹ Per esempio piattaforme online, social media, settore pubblicitario, servizi di pagamento, autorità di registrazione/registri dei nomi di dominio, imprese di trasporto e logistica.

che hanno impedito loro di attuare le azioni desiderate o di realizzare maggiori progressi nella collaborazione con altre autorità a livello di Stati membri e di Unione europea.

Agenda europea sulla sicurezza

In qualità di custodi del flusso di merci alle frontiere esterne dell'Unione, le autorità doganali dell'UE svolgono un ruolo fondamentale nel proteggere l'Unione e i suoi cittadini, nonché nel tutelare le catene di approvvigionamento internazionali da attività criminali e attentati terroristici. Attuando la strategia e il piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali, la Commissione contribuisce a realizzare l'Agenda europea sulla sicurezza. La nuova strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza 2020-2025¹², adottata il 27 luglio 2020, ribadisce l'importanza della sicurezza delle frontiere esterne e il ruolo cruciale delle dogane nella lotta contro la criminalità transfrontaliera e il terrorismo. Si riallaccia anche al piano d'azione "Fare avanzare l'Unione doganale al livello successivo" adottato il 28 settembre 2020¹³, che ha annunciato azioni per rafforzare la gestione dei rischi e la sicurezza interna, anche valutando la fattibilità di un collegamento tra i pertinenti sistemi di informazione per l'analisi dei rischi in materia di sicurezza.

Il piano d'azione del gruppo "Cooperazione doganale"

Il nono piano d'azione del gruppo "Cooperazione doganale" (2018-2019) ha continuato ad essere incentrato sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale; le attività in questo settore dovrebbero proseguire nel prossimo piano d'azione.

Analogamente, le azioni del gruppo "Cooperazione doganale" si sono estese ai reati ambientali. Il decimo piano d'azione per il 2020-2021 comprende azioni dedicate al movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi e di altro tipo, al traffico illegale di sostanze che riducono lo strato di ozono e alle restrizioni agli scambi, al fine di promuovere la sostenibilità ambientale.

Le autorità doganali sono state anche integrate nel meccanismo di valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA), tramite un'azione del gruppo "Cooperazione doganale" dedicata al tema "Una migliore integrazione delle autorità doganali nella SOCTA dell'UE". Il decimo piano d'azione del gruppo "Cooperazione doganale" comprende una specifica azione di follow-up in questo settore.

Contemporaneamente, le sinergie tra il ciclo programmatico dell'UE 2018-2021/EMPACT e il decimo piano d'azione del gruppo "Cooperazione doganale" 2020-2021 sono ulteriormente rafforzate al fine di allineare e, se del caso, integrare le azioni del gruppo nel ciclo programmatico dell'UE.

¹² COM(2020) 605 final.

¹³ COM(2020) 581 final.

2.6. Obiettivo 6 - Intensificare la cooperazione con gli operatori

La cooperazione tra le autorità doganali e gli operatori è stata intensificata principalmente attraverso il rafforzamento del concetto di operatore economico autorizzato (AEO). Gli Stati membri hanno generalmente manifestato l'opinione che i risultati di questo programma dell'UE - tra cui il più ampio accesso ai dati e la migliore qualità degli stessi, oltre alla maggior sensibilizzazione sul programma AEO e al potenziamento della cooperazione e della comunicazione con gli operatori - si sono tradotti in attività di controllo più mirate e hanno agevolato gli scambi legittimi. Un modesto numero di amministrazioni doganali ha dovuto affrontare gravi problemi che hanno impedito loro di attuare le azioni desiderate o di compiere progressi più sensibili nella cooperazione con gli operatori economici. I pochi problemi riguardavano, in generale, i sistemi informatici, la carenza di competenze e capacità umane e la legislazione (compreso il regolamento generale sulla protezione dei dati).

Rafforzare il programma AEO dell'UE

La Commissione e gli Stati membri hanno concordato una strategia e una metodologia globali per favorire la corretta attuazione del programma, anche attraverso il rafforzamento dei collegamenti con la gestione dei rischi doganali. È stato inoltre messo a punto un piano per migliorare ulteriormente la comprensione del programma, attraverso strategie di sensibilizzazione che dovranno essere sviluppate congiuntamente con gli operatori commerciali.

Tali attività comprenderanno in particolare missioni di accertamento della Commissione presso tutti gli Stati membri per valutare come venga attuato il programma AEO e individuare le migliori pratiche. Le missioni sono iniziate nel luglio 2019 ma sono state sospese nel 2020 a causa della situazione provocata dalla COVID-19. Dai primi risultati emerge una serie di migliori pratiche, che saranno messe a disposizione di tutti gli Stati membri.

Si rileva inoltre un certo numero di debolezze, che sono state identificate anche dalla Corte dei conti europea (ECA) e riguardano in particolare i controlli interni, il monitoraggio, la cooperazione tra gli AEO e i servizi di gestione dei rischi, nonché la situazione specifica dei corrieri espresso e dei servizi postali. Per affrontare questi problemi sarà necessario, tra l'altro, modificare gli orientamenti AEO e, se del caso, le disposizioni di legge.

Il modulo eAEO di accesso diretto dell'operatore

Il modulo AEO (e-AEO) del portale delle dogane dell'UE per gli operatori, progettato dalla Commissione assieme agli Stati membri, è diventato operativo il 1° ottobre 2019 (per la prima fase) e il 16 dicembre 2019 (per la seconda fase). Il modulo offre un punto di accesso unico ai sistemi AEO e ITV. Agevola e accelera lo scambio di informazioni, comunicazioni e notifiche concernenti domande e autorizzazioni AEO e i relativi processi di gestione definiti nel codice doganale dell'Unione e negli atti delegati e di esecuzione connessi al codice. Il modulo mira ad armonizzare l'accesso ai differenti

sistemi doganali dell'UE per gli operatori economici. Si prevede che tutti gli altri sistemi doganali dell'UE si colleghino a questo portale nel prossimo futuro.

2.7. Obiettivo 7 - Sfruttare il potenziale della cooperazione doganale internazionale

La cooperazione e lo scambio di informazioni in materia doganale con i paesi terzi svolgono un ruolo importante nel settore dell'unione doganale e della politica commerciale comune.

La Commissione rappresenta l'Unione europea in seno all'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) per garantire l'integrazione di principi e norme dell'UE nelle norme internazionali, in particolare nei settori rilevanti dal punto di vista della gestione dei rischi doganali, come la nomenclatura e la classificazione delle merci, il commercio elettronico e la sicurezza. Di recente la Commissione ha anche avviato un'attiva partecipazione alla revisione della convenzione di Kyoto e del compendio sulle tecniche di gestione dei rischi.

Il progetto pilota relativo a rotte commerciali veloci e sicure (Smart and Secure Trade Lanes – SSTL) con la Cina

Negli ultimi tempi il numero di operatori, porti e rotte commerciali SSTL è ulteriormente aumentato e il programma pilota è stato ampliato ad altri modi di trasporto, nel quadro delle condizioni attuali di scambio dei dati. In particolare si è accresciuto il numero di rotte ferroviarie tra l'UE e la Cina, mentre numerosi Stati membri hanno avviato anche rotte aeree. Anche due piattaforme di commercio elettronico sono entrate a far parte dell'SSTL, agevolando in tal modo la gestione di elevati volumi di articoli.

Riconoscimento reciproco AEO

La Commissione ha proseguito l'attuazione degli accordi di riconoscimento reciproco vigenti con Cina, Giappone, Stati Uniti, Norvegia e Svizzera. La Commissione si è inoltre impegnata in negoziati con il Canada per un accordo di riconoscimento reciproco e ha avviato le fasi preparatorie con Singapore.

Accordi bilaterali in materia di sicurezza doganale

La Commissione ha compiuto progressi nella negoziazione di modifiche agli accordi bilaterali in materia di sicurezza doganale stipulati con la Svizzera e la Norvegia, in modo da allinearli alle ultime modifiche del diritto dell'UE. La Commissione ha anche collaborato intensamente con la Svizzera e la Norvegia in merito alla loro partecipazione al sistema ICS2 e a tutti i relativi processi giuridici e operativi per gli operatori economici e le parti contraenti.

3. SISTEMA DI MONITORAGGIO

Nelle conclusioni del gennaio 2019 il Consiglio ha invitato la Commissione a sviluppare, in stretta collaborazione con gli Stati membri, un quadro di prestazioni e di monitoraggio

volto a controllare l'attuazione della strategia in maniera più sistematica e solida in futuro.

La strategia attuale copre il periodo 2014-2020, mentre questo quadro di monitoraggio deve riguardare la strategia successiva. Benché tutti i dettagli di tale futura strategia siano attualmente in fase di elaborazione, essa probabilmente tratterà molti problemi individuati dalla strategia attuale e vi darà seguito. La Commissione ha messo a punto un progetto di quadro di monitoraggio (cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione), ma alcuni aspetti operativi potranno essere definiti solo dopo l'adozione della nuova strategia.

CONCLUSIONI

La presente relazione e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna forniscono un'immagine dello stato dei lavori relativi all'attuazione della strategia e del piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali aggiornata alla fine del 2020. Essi dimostrano che, dalla pubblicazione della precedente relazione, sono stati compiuti notevoli progressi nell'attuazione della strategia e del piano d'azione da parte sia degli Stati membri che della Commissione. Gli Stati membri hanno utilizzato la strategia per migliorare la gestione dei rischi doganali e le attribuiscono il merito di molti risultati positivi raggiunti, tra i quali una maggior consapevolezza in materia di gestione dei rischi in seno alle amministrazioni nazionali e una più convinta adesione all'esigenza di privilegiare la gestione dei rischi.

Nonostante tali progressi, occorre rafforzare ulteriormente procedure e obblighi previsti dal quadro attuale. Ciò significa: i) sfruttare meglio i dati esistenti per ampliare e migliorare l'analisi dei rischi; ii) introdurre procedure più efficaci per trattare il crescente volume di merci introdotte tramite il commercio elettronico; iii) stabilire norme più chiare; iv) prevedere una risposta più rigorosa, in termini di controllo, da parte degli Stati membri quando i rischi siano stati individuati a livello di Unione europea e comunicati agli Stati membri; v) attuare una cooperazione più sistematica con le altre autorità; e vi) monitorare in maniera più efficace i sistemi per gli operatori economici autorizzati. Allo stesso tempo le autorità doganali devono offrire risposte proattive e innovative per affrontare le nuove sfide che mettono a repentaglio i tradizionali approcci alla gestione dei rischi e ai controlli doganali.

L'analisi dei rischi rimane un elemento cruciale dell'efficienza dei controlli doganali, poiché consente alle autorità doganali di affinare i controlli in una situazione in cui i crescenti volumi e il ritmo sempre più intenso degli scambi impongono l'adozione di un approccio sempre più selettivo e mirato.