



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 12 novembre 2018
(OR. en)**

**11320/2/18
REV 2**

**UD 170
JAI 800
COSI 180
ENFOCUSTOM 167
ENFOPOL 396
CYBER 163**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	9 novembre 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 549 final/3
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Seconda 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(2018) 549 final/3.

All.: COM(2018) 549 final/3



Bruxelles, 9.11.2018
COM(2018) 549 final/3

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2018) 549 final of 20.07.2018

Concerns all language versions

Correction of the numbering of sections-paragraphs.

The text shall read as follows:

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

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

{SWD(2018) 380 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

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

1. INTRODUZIONE

1.1. Nuove minacce, nuove risposte

Il mondo è cambiato drasticamente durante i primi 50 anni dell'unione doganale, così come è cambiato il ruolo delle autorità doganali dell'UE. In veste di autorità capofila che controlla la circolazione delle merci attraverso le frontiere esterne, le dogane sono ora la prima linea di difesa contro le attività pericolose e criminali connesse agli scambi commerciali. Tra gli esempi figurano il commercio di prodotti non conformi o pericolosi, il traffico di beni culturali, armi da fuoco, sostanze stupefacenti, specie selvatiche e altri traffici illeciti, frodi, terrorismo e criminalità organizzata. Tutte le merci che entrano nell'UE, vi transitano o ne escono (comprese quelle trasportate dai viaggiatori) sono soggette a vigilanza doganale e possono essere oggetto di controlli doganali.

Le autorità doganali svolgono un ruolo fondamentale nel garantire la sicurezza e la protezione della nostra società, nonché nel tutelare gli interessi finanziari dell'UE e dei suoi Stati membri. Pertanto, lo sviluppo di controlli nell'ambito di un quadro comune in materia di gestione dei rischi rappresenta per loro una grande sfida. Per raggiungere tale obiettivo, le autorità doganali devono garantire che il ruolo che svolgono nel facilitare il commercio legittimo e nel preservare la fluidità delle catene di approvvigionamento di cui la nostra economia ha bisogno sia equilibrato, contribuendo al contempo alla nostra sicurezza e protezione.

1.2. In risposta all'invito del Consiglio

Nel 2014 la Commissione ha adottato una comunicazione relativa alla strategia e al piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali¹. La strategia ha individuato una serie di obiettivi chiave che si basano sull'obiettivo generale di elaborare un'impostazione efficace, di elevata qualità e su vari livelli per quanto riguarda la gestione dei rischi. Il piano d'azione ha elencato una serie di misure da adottare per ciascun obiettivo. Nel dicembre 2014 il Consiglio ha approvato la strategia e il piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali, invitando la Commissione a presentare, entro diciotto mesi, una relazione sulla loro attuazione e sui risultati ottenuti².

Su richiesta del Consiglio, nel luglio 2016 la Commissione ha presentato la prima relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione della strategia e del piano d'azione

¹ COM(2014) 527 final.

² 15403/14.

dell'UE per la gestione dei rischi doganali³. Dalla relazione è emerso che, dopo diciotto mesi di attuazione, la stragrande maggioranza delle azioni definite nel piano d'azione era già stata avviata. Tuttavia, la relazione ha riscontrato che la riforma della gestione dei rischi doganali richiede cospicue risorse e che occorre tempo per ottenere risultati. Ha inoltre constatato che, a tale stadio del processo di attuazione, la principale sfida era rappresentata da problemi connessi alla tecnologia dell'informazione, riguardanti sia la scarsità dei finanziamenti necessari per lo sviluppo dei sistemi informatici richiesti, sia questioni di disponibilità dei dati e meccanismi per lo scambio di informazioni.

Nel dicembre 2016 il Consiglio ha adottato conclusioni concernenti la relazione della Commissione sullo stato dei lavori⁴. Le conclusioni del Consiglio hanno sottolineato che i processi di gestione del rischio sono essenziali per salvaguardare la sicurezza e gli interessi finanziari dell'UE e dei suoi Stati membri garantendo nel contempo l'agevolazione del commercio legittimo. Il Consiglio ha inoltre sottolineato la necessità di continuare ad attuare la strategia e il piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali e ha voluto evidenziare il loro contributo significativo alla rinnovata strategia di sicurezza interna e alla sua attuazione, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata transfrontaliera.

Il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare una seconda relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione della strategia e del piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali entro diciotto mesi e a sviluppare un efficiente meccanismo di comunicazione per misurare l'impatto degli esiti e dei risultati delle specifiche azioni.

Con la presente seconda relazione sullo stato dei lavori, la Commissione risponde a tale richiesta. Come la precedente relazione, anche la presente relazione fornisce una valutazione qualitativa globale dell'attuazione della strategia, illustrando i progressi compiuti nella realizzazione di ognuno dei sette obiettivi chiave dalla pubblicazione della prima relazione. È opportuno osservare che la relazione non costituisce una valutazione e nemmeno una riflessione sul futuro della strategia successivamente all'elaborazione del presente documento. Inoltre, la relazione non contiene proposte intese a modificare l'attuale strategia.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione, allegato alla presente relazione, fornisce ulteriori indicazioni sullo stato di avanzamento delle singole azioni e sottoazioni.

2. RELAZIONE SULLO STATO DEI LAVORI

2.1. Obiettivo 1 — Migliorare la qualità dei dati e le modalità di classificazione

L'obiettivo di istituire un quadro giuridico completo che stabilisca prescrizioni per la fornitura di informazioni da parte di più operatori ("archivio multiplo") e che assicuri una migliore qualità dei dati è stato raggiunto. Resta soltanto da completarne l'attuazione⁵.

³ COM(2016) 476 final.

⁴ 14894/16.

⁵ Le disposizioni sostanziali del codice sono entrate in vigore il 1° maggio 2016. La relativa base giuridica è stata adottata; nonostante ciò, finora la realizzazione della principale soluzione informatica in questione

Oltre alla necessità di allineare taluni elementi tecnici ai requisiti in materia di dati, la Commissione non ha ancora identificato alcun problema rilevante nella sua applicazione.

Tuttavia, i benefici e gli effetti del codice doganale dell'Unione (il codice)⁶ saranno pienamente evidenti solo quando tutti i relativi sistemi elettronici saranno operativi.

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

Per rispondere alle sfide cui deve far fronte l'unione doganale, uno dei principali obiettivi del codice è completare la transizione dell'ambiente doganale affinché diventi privo di supporti cartacei ed elettronico e prevedere una maggiore integrazione digitale a livello dell'UE.

Pertanto, di concerto con gli Stati membri e le imprese, la Commissione continua a sviluppare i diversi sistemi informatici sottesi all'attuazione del codice. 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.

Tuttavia, la Commissione e gli Stati membri non riusciranno ad attivare tutti i sistemi entro il 2020, a causa sia del poco tempo disponibile che delle risorse finanziarie a disposizione nell'ambito del programma "Dogana 2020" nonché del grado di complessità e ambizione dei molti elementi di interconnessione differenti. Di conseguenza, la Commissione ha adottato una proposta⁷ di modifica dell'articolo 278 del codice per prorogare il termine legale (periodo di transizione) affinché sia possibile attivare alcune applicazioni informatiche dal 2020 al 2025.

2.2.1. 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.

Il piano e la strategia di transizione per il sistema di controllo delle importazioni (ICS 2) sono stati approvati dagli Stati membri nel dicembre 2017. Secondo il piano, il programma ICS 2 sarà attuato in tre fasi operative, che sono elencate di seguito: i) merci contenute in spedizioni postali e per espresso nel trasporto aereo (dichiarazioni sommarie di entrata (entry summary declarations - ENS) e requisiti minimi in materia di dati prima del carico); ii) nuovi requisiti ENS per tutto il trasporto aereo; e iii) completamento della riforma con requisiti ENS per il trasporto marittimo, su strada e per ferrovia.

Nel 2018 tutti gli elementi necessari per avviare l'attuazione saranno disponibili e concordati con gli Stati membri.

(il sistema di controllo delle importazioni 2 (Import Control System 2 - "ICS 2")) non è stata avviata, il che significa che non è ancora possibile osservare i risultati e gli esiti attesi.

⁶ Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione.

⁷ COM(2018) 085 final.

L'attuazione del sistema ICS 2 oltre il 2020 dipende anche dalla possibilità di garantire i fondi necessari nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale. A tale riguardo, la Commissione ha recentemente presentato una proposta di istituzione di un nuovo programma "Dogana"⁸.

2.2.2. Altri progetti e sistemi

L'informatizzazione doganale, sostenuta in particolare dal piano strategico pluriennale (multiannual strategic plan - MASP) per le dogane elettroniche, costituisce un importante sviluppo per l'unione doganale dell'UE. Tale iniziativa mira a sostituire il supporto cartaceo nelle procedure doganali con procedure elettroniche dell'Unione onde creare un contesto doganale più efficiente e moderno. L'aggiornamento del piano strategico pluriennale è stato ultimato alla fine del 2017, dopo che il Consiglio ha accettato di rinviare il completamento di alcuni sistemi informatici.

Il sistema "Sorveglianza 3"⁹ deve essere attuato entro ottobre 2018. Tuttavia, gli Stati membri devono apportare le necessarie modifiche ai loro sistemi nazionali per alimentare il sistema di sorveglianza con gli elementi di dati pertinenti. Ai sensi del codice, gli Stati membri dispongono di un periodo di transizione fino al 2020 per adempiere a tale obbligo.

Il Forum per la logistica e il trasporto digitale (Digital Transport and Logistic Forum - DTLF)¹⁰ è tuttora attivo e il suo mandato sarà probabilmente prorogato per 2-3 anni.

All'inizio del 2016 la Commissione ha lanciato il progetto pilota eManifest¹¹, teso a istituire un insieme di dati di carico elettronico armonizzato comprendente le informazioni richieste per le formalità marittime e doganali per le navi in arrivo o in partenza dai porti europei.

Nel settore della sicurezza e conformità dei prodotti, la Commissione ha proposto di collegare i sistemi di vigilanza del mercato e i sistemi doganali al fine di agevolare lo scambio di informazioni relative ai rischi tra le autorità competenti¹².

⁸ COM(2018) 442 final.

⁹ Il sistema informatico "Sorveglianza 3" mira a soddisfare i requisiti del codice doganale dell'Unione quali i normali scambi di informazioni mediante procedimenti informatici e la creazione di meccanismi adeguati necessari per il trattamento e l'analisi dell'insieme dei dati di sorveglianza ottenuto dagli Stati membri.

¹⁰ Il forum si prefigge l'ulteriore digitalizzazione del trasporto merci e della logistica. Riunisce Stati membri e soggetti interessati delle comunità dei trasporti e della logistica al fine di individuare settori in cui è necessaria un'azione comune nell'UE. Il DTLF è stato istituito dalla Commissione europea nell'aprile 2015 (decisione che istituisce un gruppo di esperti in materia di logistica e trasporto digitali – Il Forum per la logistica e il trasporto digitale, C (2015) 2259).

¹¹ L'obiettivo generale di tale progetto pilota è testare procedure che semplificherebbero la presentazione degli elementi di dati richiesti da autorità differenti per le formalità di carico, al fine di agevolare e ridurre l'onere amministrativo a carico dei fornitori di dati della nave.

¹² COM(2017) 795 final.

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

Come indicato nella relazione del 2016, i miglioramenti conseguiti in questo ambito sono dovuti in gran parte all'avanzamento delle attività che erano già in corso al momento dell'adozione della strategia, compresi i progressi compiuti in merito ai divieti e alle restrizioni.

Nell'ambito dell'obiettivo 3 sono stati compiuti ulteriori passi avanti, in particolare riguardo alle attività illustrate di seguito.

2.3.1. Metodologia sistematica (SBA)

La metodologia sistemica (System-Based-Approach - SBA) è una metodologia di controllo per gli operatori economici affidabili, che si concentra sui sistemi interni al fine di controllare la loro attività e ridurre i rischi legati all'osservanza della normativa doganale. Il lavoro della rete SBA e del rispettivo gruppo di progetto è stato completato e la relazione finale SBA è stata presentata al gruppo di politica doganale nel dicembre 2017. La presente relazione ha ritenuto che l'SBA sia una metodologia di controllo efficace, efficiente e solida e ha raccomandato di farvi più ampiamente ricorso in futuro.

2.3.2. Controlli di credibilità

I controlli di credibilità sono controlli automatici introdotti nella fase di sdoganamento delle importazioni. Sono misure che verificano la compatibilità dei dati indicati nella dichiarazione doganale sulla base di tre parametri: i) controlli legali (verificano la compatibilità dei dati sulla base dei parametri legali della designazione delle merci); ii) controlli relativi alla massa (verificano la credibilità delle informazioni dichiarate (ad esempio, massa netta/unità o massa netta/unità supplementari)); e iii) controlli relativi ai prezzi (verificano la credibilità dei prezzi dichiarati (valore/unità)). Ad oggi sono state introdotte 428 misure di questo tipo tramite la tariffa doganale comune (TARIC)¹³.

2.3.3. Sicurezza e conformità dei prodotti

La prima relazione sullo stato dei lavori, pubblicata nel 2016, faceva riferimento agli orientamenti e alle liste di controllo per la sicurezza e la conformità dei prodotti. Da allora sono state definite alcune altre liste di controllo per i prodotti che sono soggetti alla normativa di armonizzazione dell'Unione ("prodotti armonizzati"). Esse saranno utilizzate e aggiornate regolarmente.

Nel dicembre 2017 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento per la conformità alla normativa di armonizzazione dell'Unione relativa ai prodotti e per la sua applicazione¹⁴ che intende rafforzare strutturalmente il quadro giuridico per i controlli sulle merci che entrano nell'UE. Essa permetterebbe inoltre di razionalizzare la cooperazione tra le autorità doganali e le autorità di vigilanza del mercato affinché sia possibile svolgere controlli più efficaci sui prodotti importati. La proposta fornisce una base giuridica per una più intensa cooperazione tra autorità doganali e di vigilanza del

¹³ Regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio del 23 luglio 1987 relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune.

¹⁴ COM(2017) 795.

mercato agevolata da una rete dell'Unione per la conformità dei prodotti, oltre a prevedere strategie nazionali globali di vigilanza del mercato riguardanti le importazioni e le catene di approvvigionamento digitale, gli scambi strutturali di informazioni e dati tra le autorità doganali e di vigilanza del mercato, la cooperazione internazionale e la coerenza con le disposizioni del codice, ad esempio il sistema degli operatori economici autorizzati (Authorised Economic Operators, AEO).

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

Come indicato nella relazione del 2016 sullo stato dei lavori, i progressi compiuti in merito all'obiettivo 4 sono stati inizialmente modesti, poiché dovevano essere intraprese molte azioni per migliorare la capacità degli Stati membri e dell'UE di attuare il quadro comune in materia di gestione dei rischi (Common Risk Management Framework - CRMF). Da allora si sono registrati nuovi sviluppi in alcuni settori, elencati di seguito.

2.4.1. Sviluppo di ulteriori capacità

Gli Stati membri hanno individuato capacità supplementari che potrebbero essere necessarie per sostenere una gestione dei rischi più efficace ed efficiente, compresa una migliore capacità di risposta ai nuovi rischi identificati. Le analisi delle esigenze delle risorse umane e di altro tipo in generale hanno concluso che sono indispensabili maggiori risorse o che le attuali risorse dovrebbero essere potenziate o modernizzate per rafforzare la capacità di gestione dei rischi. Secondo la relazione speciale della Corte dei conti europea del dicembre 2017¹⁵, con un'applicazione uniforme della normativa doganale gli Stati membri saranno incentivati a effettuare maggiori e migliori controlli doganali.

Altre esigenze importanti comprendono il coordinamento delle attività a livello interno o esterno con altre agenzie nazionali e con le autorità doganali di altri Stati membri, nonché l'applicazione di nuovi strumenti, dati o metodi per le pratiche di analisi del rischio.

Molti Stati membri hanno già dato seguito ai risultati delle loro analisi e affrontato le debolezze individuate. Inoltre, alcune amministrazioni doganali sono state riorganizzate e il coordinamento interno è stato migliorato.

2.4.2. Attuazione del quadro comune in materia di gestione dei rischi (CRMF)

Gli Stati membri hanno segnalato sviluppi significativi nei sistemi informatici nazionali. Tuttavia, l'ostacolo più comunemente individuato all'efficace attuazione del CRMF che permane a livello nazionale sembra essere la scarsa qualità, disponibilità o utilizzabilità dei dati. Un'ulteriore sfida è la mancanza di accesso ai dati di altri Stati membri.

Un modello del ciclo di valutazione previsto dal quadro comune in materia di gestione dei rischi è stato sviluppato con tutti gli Stati membri. La Commissione ha creato un sottogruppo CRMF che nel dicembre 2017 ha presentato una relazione sul ciclo di valutazione pilota, effettuando un controllo incrociato tra il ciclo di valutazione previsto dal quadro comune in materia di gestione dei rischi e il progetto sulle prestazioni

¹⁵ Relazione speciale n. 19/2017 del 5 dicembre 2017.

dell'unione doganale al fine di garantire che siano complementari e applichino approcci coerenti. Il sottogruppo ha inoltre operato in stretto coordinamento per migliorare e sviluppare ulteriormente gli indicatori di prestazione nel settore dei controlli con il riutilizzo dei dati, ove opportuno, ed evitando duplicazioni nella raccolta dei dati.

La relazione sul ciclo di valutazione pilota previsto dal CRMF ha illustrato le questioni che devono essere esaminate, subordinatamente all'ulteriore discussione e definizione delle priorità con gli Stati membri nonché in base alla disponibilità delle risorse. La relazione suggeriva che sarebbe opportuno prestare ulteriore attenzione alle capacità organizzative ai fini della collaborazione. La relazione ha inoltre fatto il punto sull'utilizzo, ad oggi, del quadro comune in materia di gestione dei rischi, riconoscendo i considerevoli risultati comuni conseguiti a partire dall'avvio del CRMF. Fra questi figurano: i) la creazione di reti transeuropee di esperti in materia di rischi, ii) l'applicazione di criteri di rischio comuni e iii) l'attuale utilizzo del sistema comune di gestione dei rischi dell'UE per scambiare informazioni sui rischi, sostenere i settori di controllo prioritari e facilitare le azioni di risposta alle crisi doganali.

2.4.3. Gruppi di lavoro tematici

A livello UE e multilaterale, molti gruppi di lavoro costituiti da rappresentanti della Commissione europea e degli Stati membri lavorano su questioni cruciali per migliorare le capacità di controllo e di gestione dei rischi delle dogane.

2.4.4. Criteri relativi ai rischi finanziari

La decisione sui criteri relativi ai rischi finanziari¹⁶ punta a sviluppare un approccio comune a livello dell'Unione sul modo di affrontare i rischi finanziari nell'UE. Essa risponde ad alcune delle debolezze individuate nella relazione speciale della Corte dei conti europea del dicembre 2017¹⁷.

La decisione definisce i criteri di rischio comuni che devono essere utilizzati per affrontare specifiche tipologie di rischi finanziari: operatori economici a rischio, beni a rischio, sottovalutazione, evasione dei dazi antidumping, errata classificazione delle merci, contingenti indebiti, origine preferenziale indebita, sospensioni indebite, procedure doganali a rischio (ad esempio CP 42) e semplificazioni doganali. I criteri relativi ai rischi finanziari saranno utilizzati nel processo informatizzato quotidiano di gestione dei rischi al fine di armonizzare il processo di selezione per i controlli doganali.

Tale iniziativa consentirà agli Stati membri di affrontare i rischi finanziari in maniera equivalente alle frontiere esterne, senza imporre un onere eccessivo sugli scambi legittimi. Individuerà 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.

¹⁶ C(2018) 3293 final.

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

Tutti gli Stati membri hanno riferito di un'ampia, ben funzionante e spesso quotidiana cooperazione con altre agenzie e autorità nazionali (in particolare altre autorità di contrasto e autorità fiscali).

In questo ambito, il contributo dei controlli doganali basati sui rischi è stato fondamentale per individuare e prevenire la criminalità organizzata e il terrorismo legati alla circolazione delle merci attraverso le frontiere esterne.

Vi è anche il potenziale per aumentare ulteriormente la capacità di analisi anticipata dei rischi del carico delle autorità doganali in cooperazione con altre autorità di contrasto/di sicurezza.

2.5.1. Cooperazione con Europol

Nell'ambito del settore di controllo prioritario sulle armi da fuoco, la Commissione e gli Stati membri hanno esplorato nuove forme di cooperazione con la polizia. In tale contesto sono stati svolti un esercizio specifico con Europol sulle pistole a gas e un'operazione sul traffico illecito di armi da fuoco in colli espressi nel 2017. Queste attività hanno dimostrato chiaramente il valore aggiunto della cooperazione tra autorità doganali e di polizia utilizzando nuove forme di collaborazione.

Europol sta sviluppando ulteriormente la sua cooperazione con le autorità doganali. La relazione sull'attuazione del "Riesame strategico: Europol e le dogane" (*Strategic Review: Europol and customs*), ha confermato la necessità di rafforzare ulteriormente la presenza di funzionari doganali presso Europol, tra cui l'esigenza che le autorità doganali siano in grado di accedere all'applicazione di rete per lo scambio sicuro di informazioni (Secure Information Exchange Network Application - SIENA) di Europol.

Inoltre, la cooperazione tra l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed Europol è stata ulteriormente intensificata. L'OLAF è un servizio associato al progetto di analisi "COPY" di Europol, che si occupa di criminalità organizzata in materia di diritti di proprietà intellettuale (DPI). A norma del regolamento Europol (UE) 2016/794, l'OLAF ha accesso indiretto alle informazioni contenute nelle banche dati di Europol. L'OLAF ha inoltre recentemente firmato un memorandum d'intesa con Europol sulla comunicazione sicura ed è stato collegato al sistema SIENA. Ciò dovrebbe agevolare la comunicazione tra questi due organismi.

2.5.2. Cooperazione con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)

L'adozione del regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea nel 2016¹⁸ spiana la strada a una migliore cooperazione tra le autorità doganali e il lavoro dell'agenzia, sulla base della complementarità strategica tra le diverse funzioni.

¹⁸ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, e articolo 52, paragrafo 3, in particolare.

Tale regolamento ha conferito a Frontex un nuovo mandato, radicandolo più profondamente nella gestione delle frontiere e della migrazione. Attualmente l'agenzia ha il compito di far fronte alle potenziali minacce alle frontiere esterne, contribuendo così ad affrontare la criminalità grave con una dimensione transfrontaliera, azione che garantisce un livello elevato di sicurezza interna nell'UE.

2.5.3. Diritti di proprietà intellettuale (DPI)

La Commissione continua a sostenere gli Stati membri nella lotta contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale e ha individuato le seguenti priorità principali: i) attuazione omogenea della normativa sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali in tutta l'UE; ii) migliore gestione dei rischi nel settore dei diritti di proprietà intellettuale; e iii) miglioramento della cooperazione tra le autorità.

La cooperazione e il coordinamento precedenti in materia di violazione dei DPI tra le autorità di contrasto a livello dell'UE hanno portato al sequestro di milioni di prodotti contraffatti e potenzialmente nocivi e hanno contribuito allo smantellamento di alcune reti criminali transnazionali. Il settore politico delle violazioni dei DPI è stato incluso come mandato nel piano d'azione del gruppo "Cooperazione doganale" (2018-2019)¹⁹.

La Commissione europea promuove lo scambio di informazioni sui rischi (tramite il sistema doganale di gestione dei rischi) e l'analisi statistica delle nuove tendenze. Il gruppo comune di analisi del rischio/esperti doganali in materia di DPI, che sarà istituito nel 2018, valuterà se gli strumenti esistenti sono sufficienti per l'analisi dei rischi e le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale o se occorre fare di più.

2.5.4. L'agenda europea sulla sicurezza

In qualità di custodi delle frontiere dell'UE per il flusso di merci, le autorità doganali dell'UE svolgono un ruolo fondamentale nel proteggere l'Unione e i suoi cittadini, nonché nel proteggere 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 all'attuazione dell'agenda europea sulla sicurezza, una componente fondamentale dell'obiettivo generale di creare uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali.

Negli ultimi 2 anni, la Commissione ha adottato alcune proposte legislative intese a bloccare le fonti di finanziamento del terrorismo. Le più rilevanti sono quelle riguardanti: i) i movimenti illeciti di denaro contante²⁰, ii) il commercio illegale di beni culturali²¹ e iii) la certificazione dell'Unione per le apparecchiature di controllo di sicurezza dell'aviazione²². La Commissione continua inoltre ad attuare i piani d'azione dell'UE: i) contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi²³, ii) per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo²⁴ e iii) contro il traffico illegale di specie selvatiche²⁵.

¹⁹ Il progetto di mandato è stato adottato il 31 gennaio 2018.

²⁰ COM(2016) 825 final.

²¹ COM(2017) 375 final.

²² COM(2016) 491 final.

²³ COM(2015) 624 final.

²⁴ COM(2016) 050 final.

²⁵ COM(2016) 87 final.

2.5.5. Il piano d'azione sul "Rafforzamento della sicurezza chimica, biologica, radiologica e nucleare nell'Unione europea" (il piano d'azione CBRN dell'UE)

Rafforzare la resilienza alle minacce CBRN in termini di prevenzione, preparazione e risposta impone forti investimenti da parte degli Stati membri e di conseguenza richiede una stretta cooperazione a livello di Unione, finalizzata a imparare gli uni dagli altri, mettere in comune esperienze e mezzi e sfruttare sinergie transfrontaliere. Una delle priorità centrali del piano d'azione CBRN dell'UE è garantire la sicurezza delle frontiere e la capacità di individuare importazioni illecite di materiali CBRN. Adattare i sistemi d'informazione sui carichi è essenziale per rafforzare il monitoraggio e i controlli basati sui rischi delle catene di approvvigionamento internazionali, al fine di garantire che non siano introdotti illecitamente nell'UE materiali CBRN.

2.5.6. Il piano d'azione del gruppo "Cooperazione doganale"

Nel maggio 2017 l'UE ha adottato un nuovo piano quadriennale per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale. Questo piano, noto come il "ciclo programmatico dell'UE", definisce le priorità principali in materia di lotta alla criminalità per il periodo 2018-2021. Il coinvolgimento delle autorità doganali nell'attuazione del ciclo programmatico è pertanto aumentato rispetto agli anni precedenti.

Tuttavia, la loro partecipazione è ancora selettiva e limitata ad alcune priorità in materia di lotta alla criminalità (principalmente le priorità riguardanti la frode in materia di accise e la frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente (MTIC) nonché la criminalità ambientale). Le sinergie tra il ciclo programmatico dell'UE 2018-2021 e il nono piano d'azione del gruppo "Cooperazione doganale" 2018-2020 sono state ulteriormente rafforzate attraverso azioni complementari guidate dagli stessi attori, operazioni congiunte tra autorità doganali e di polizia, ecc.

Inoltre, il nono piano d'azione del gruppo "Cooperazione doganale" prevede iniziative su una "migliore integrazione delle autorità doganali nella valutazione da parte dell'Unione europea della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA dell'UE)" riguardanti la partecipazione delle autorità doganali alla SOCTA dell'UE nonché una più ampia cooperazione tra le autorità doganali ed Europol. L'attenzione si concentra sull'individuazione di settori in cui sono necessari miglioramenti, sullo scambio di buone prassi, sulla sensibilizzazione e sulla formazione.

SOCTA 2017 è il più ampio studio sulla criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità che sia mai stato realizzato nell'UE.

2.5.7. Cooperazione tra autorità doganali e guardie di frontiera

Autorità doganali e guardie di frontiera sono partner strategici in compiti di controllo di frontiera alle frontiere esterne dell'UE. Nell'ottobre 2017 sono stati elaborati orientamenti riveduti in materia di cooperazione tra le guardie di frontiera e le amministrazioni doganali sulla base della valutazione effettuata nel 2015-2017. Essi sottolineano l'importanza della cooperazione strategica ed evidenziano i principali settori di cooperazione tra le due autorità.

2.6. Obiettivo 6 — Intensificare la cooperazione con gli operatori

La cooperazione tra le autorità doganali e gli operatori è stata principalmente intensificata attraverso il rafforzamento del concetto di operatore economico autorizzato (AEO).

2.6.1. Il programma di operatore economico autorizzato (AEO)

Il programma AEO si basa sul concetto di partenariato fra dogane e imprese introdotto dall'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD). Si tratta di una misura essenziale per la sicurezza della catena di approvvigionamento che permette agli operatori affidabili e adempienti che soddisfano volontariamente tutta una serie di criteri di beneficiare della massima semplificazione e agevolazione. Nel 2018 ricorre il decimo anniversario del programma di operatore economico autorizzato dell'UE.

Gli Stati membri hanno elaborato valide procedure per l'applicazione dei requisiti giuridici dell'AEO che garantiscono una gestione efficiente, coerente e di elevata qualità del programma.

Le principali modifiche riguardanti la normativa sull'AEO nel contesto del codice doganale dell'Unione e dei relativi atto delegato e atto di esecuzione erano collegate ai cambiamenti generali nelle politiche e nella struttura previste dal codice. Tali modifiche sono state il risultato dell'esperienza acquisita nei 10 anni di attuazione pratica del programma di operatore economico autorizzato dell'UE. Gli orientamenti AEO sono stati aggiornati nel 2016.

2.6.2. La misurazione dell'impatto del concetto di AEO

Per misurare l'impatto del concetto di AEO è stata utilizzata una serie di indicatori nel processo di misurazione delle prestazioni dell'unione doganale. Tale processo fornisce un meccanismo per misurare e valutare le prestazioni dell'unione doganale, compreso il concetto di AEO, rispetto agli obiettivi strategici dell'UE. Nell'ambito del principale settore riguardante le agevolazioni/la competitività, il concetto di AEO è analizzato sulla base di aspetti generali, tra cui il numero di autorizzazioni e domande a livello dell'UE, il coinvolgimento degli operatori economici autorizzati nella catena di approvvigionamento e gli aspetti di controllo connessi alle agevolazioni per tali operatori.

2.6.3. Il modulo eAEO di accesso diretto dell'operatore

La Commissione europea sta mettendo a punto il modulo eAEO di accesso diretto dell'operatore che, dal 1° ottobre 2019, consentirà agli operatori di presentare la loro domanda AEO e di ricevere le decisioni AEO per via elettronica. Gli operatori e le autorità doganali dell'UE avranno la possibilità di comunicare fra loro in maniera uniforme e coerente tramite il modulo eAEO.

2.6.4. La trasmissione anticipata, per via elettronica, delle informazioni sui carichi prima del carico (Pre-Loading Advance Electronic Cargo Information - PLACI) e il suo legame con l'attuazione del sistema ICS 2, in particolare per quanto riguarda gli operatori postali e i servizi di corriere

In seguito all'efficace modifica della convenzione dell'Unione postale universale (UPU) volta a introdurre obblighi di trasmissione elettronica anticipata di dati postali, la

Commissione ha lavorato in stretta collaborazione con gli operatori del settore postale al fine di elaborare congiuntamente norme globali efficaci e minimamente destabilizzanti per dare attuazione a tale obbligo. La Commissione ha inoltre operato in stretto coordinamento con partner mondiali (come gli Stati Uniti, l'Australia e il Canada). I servizi postali sono attualmente ancora esentati dall'obbligo di presentazione dei dati. I flussi postali sono specialmente vulnerabili; pertanto, la ricezione anticipata di dati postali per via elettronica sarà particolarmente importante per rafforzare i flussi in materia di sicurezza del trasporto aereo delle merci verso l'UE e affrontare i rischi finanziari inerenti a questo tipo di operazioni. La prima versione del nuovo sistema ICS 2 riguarderà le spedizioni postali via aerea e di conseguenza colmerà il divario esistente per la maggior parte delle operazioni del modello dei servizi postali.

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 cooperazione e lo scambio di informazioni possono migliorare la gestione dei rischi doganali e rendere il commercio legittimo più rapido e meno costoso concentrandosi sui controlli doganali e semplificando le procedure doganali. Insieme alle dichiarazioni ante arrivo obbligatorie, contribuiscono alla sicurezza e alla protezione dell'UE rafforzando i controlli per bloccare l'ingresso di merci pericolose, armi, esplosivi e prodotti a duplice uso e per prevenire le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale nonché l'ingresso e il traffico di precursori di droghe.

La Commissione rappresenta l'Unione europea in seno all'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD), in particolare per difendere gli interessi dell'UE e dei suoi Stati membri su questioni relative alla nomenclatura e alla classificazione delle merci, ma anche su questioni trasversali come l'e-commerce, la cooperazione fiscale e doganale e la sicurezza.

2.7.1. Iniziative sullo scambio di informazioni doganali con i paesi terzi

Sono state intraprese varie iniziative per consentire alle autorità doganali dell'UE e dei paesi terzi di scambiare talune informazioni doganali, in circostanze specifiche, sulla base di:

- decisioni e accordi internazionali adottati da organismi istituiti da accordi internazionali (ad esempio accordi di cooperazione doganale e di reciproca assistenza amministrativa a sé stanti o capitoli relativi alle dogane e all'agevolazione degli scambi inclusi negli accordi di libero scambio, accordi in materia di agevolazione degli scambi e di sicurezza, accordi sul transito, decisioni del comitato misto di cooperazione doganale sul riconoscimento reciproco dei programmi relativi agli operatori fidati/AEO); e di
- accordi non giuridicamente vincolanti o progetti pilota (ad esempio la trasmissione dei dati del carnet TIR alla Russia o il progetto relativo a rotte commerciali veloci e sicure (Smart and Secure Trade Lanes – SSTL) con la Cina). L'obiettivo strategico del progetto SSTL è testare le misure di sicurezza applicate alle catene di approvvigionamento logistico, facilitare lo scambio di dati "da dogana a dogana",

stabilire norme comuni in materia di rischio e riconoscere reciprocamente i controlli doganali e i programmi di partenariato commerciale.

2.7.2. Accordi commerciali preferenziali

Per migliorare ulteriormente il quadro dell'UE in materia di commercio internazionale, la Commissione contribuisce ai negoziati nuovi e in corso sulle disposizioni in materia doganale contenute negli accordi commerciali preferenziali, in particolare con il Mercosur, il Messico, il Cile, l'Indonesia, l'Australia e la Nuova Zelanda.

Inoltre, è in fase di realizzazione una serie di attività volte a migliorare la gestione dei rischi della catena di approvvigionamento attraverso la cooperazione internazionale.

Fra i risultati degni di nota figurano la revisione del quadro di norme SAFE dell'OMD per rendere sicuro e facilitare il commercio mondiale, le nuove norme internazionali, ad esempio relativamente alle informazioni sul trasporto aereo di merci prima dell'imbarco, e il riconoscimento reciproco dei programmi AEO.

2.7.3. Altre iniziative – Seminario ad alto livello

Il 7 e 8 giugno 2018 la presidenza bulgara ha ospitato un seminario ad alto livello sullo scambio di informazioni in materia doganale con i paesi terzi. Durante il seminario i partecipanti: i) hanno fatto il punto della situazione attuale nel settore dello scambio di informazioni in materia doganale con i paesi terzi e hanno confermato la crescente importanza di tali scambi, nonché la necessità di agire tempestivamente; ii) hanno individuato ciò che è necessario per rafforzare gli scambi di informazioni in materia doganale con i paesi terzi; e iii) hanno discusso e identificato l'ambito di applicazione, le finalità, i benefici, le condizioni, i mezzi e i vincoli potenziali per il rafforzamento degli scambi di informazioni in materia doganale. Nelle conclusioni del seminario si è convenuto che occorre adottare un approccio strategico e coerente nella scelta della controparte con cui dovrebbero essere scambiate le informazioni, sono state concordate quali dovrebbero essere le tipologie concrete di informazioni e le finalità effettive degli scambi, tenendo presenti i rischi finanziari e per la sicurezza, i modelli commerciali e gli interessi politici attuali.

3. SISTEMA DI MONITORAGGIO

La Commissione è stata invitata a sviluppare, in stretta collaborazione con gli Stati membri, un quadro di monitoraggio delle prestazioni volto a controllare l'attuazione della strategia in maniera più sistematica e solida in futuro.

La Commissione ha iniziato a lavorare su tale sistema e ha sviluppato indicatori e fonti di prova per un controllo efficiente della strategia. Questi primi punti di discussione sono illustrati nel dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione. Essi sono destinati a fungere da base per ulteriori riflessioni con gli Stati membri in seno al gruppo di lavoro appropriato.

4. CONCLUSIONI

La gestione dei rischi è un processo che non è non limitato ad azioni specifiche, con un inizio e una fine definitivi. Poste di fronte a minacce e sfide nuove, le autorità doganali devono adeguarsi e agire continuamente per contribuire alla sicurezza e alla protezione dei cittadini dell'UE, evitando al contempo un indebito impatto negativo sulla fluidità del commercio internazionale. Alcune azioni delineate nella strategia sono pertanto definite "in corso", poiché per loro stessa natura non possono avere termini stabiliti, proprio a causa del necessario e continuo processo collegato a tutte le sfide.

La presente relazione e il relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione forniscono un'istantanea dello stato di attuazione della strategia e del piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali a metà del 2018.

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 europea.

Delle 54 sottoazioni individuate dalla strategia e dal piano d'azione, solo 2 non sono ancora state avviate, mentre 41 sono in corso e 11 sono completate.

Se ne evince che gli Stati membri e la Commissione hanno compiuto progressi considerevoli in termini di rafforzamento della collaborazione tra tutti gli attori coinvolti e di avvio di nuove iniziative. Tra gli esempi figurano la decisione della Commissione sui criteri relativi ai rischi finanziari e la partecipazione delle amministrazioni doganali ad attività in materia di sicurezza.

Nonostante i suddetti progressi, le dogane devono affrontare sfide continue, tra cui livelli senza precedenti di terrorismo e altre minacce alla sicurezza. Poiché le importazioni dell'UE sono in costante aumento, le autorità doganali devono cooperare con le autorità di vigilanza del mercato per impedire l'ingresso nel mercato di prodotti non sicuri o non conformi. Le dogane devono inoltre affrontare numerose altre sfide, come l'emergere del commercio elettronico e il fenomeno della sottovalutazione delle merci, che possono impedire loro di raggiungere il loro pieno potenziale.

Inoltre, l'attuazione dei sistemi informatici necessari per la raccolta e la condivisione dei dati è in atto e sta procedendo bene, sebbene sia stato necessario rinviare dal 2020 al 2025 la data ultima per la piena realizzazione di alcuni essi.

Benché sia quanto più precisa possibile, l'istantanea fornita nella presente relazione non può rispecchiare completamente l'attività delle dogane nel settore della gestione dei rischi. Di fatto, le autorità doganali devono reinventarsi costantemente per far fronte alle nuove minacce che sorgono giorno dopo giorno, situazione che può avere un impatto finanziario negativo sul bilancio sia dell'UE che degli Stati membri. Tali minacce sono spesso collegate all'attività delle reti criminali, che hanno una padronanza della tecnologia sempre migliore.

In tale contesto, gli Stati membri e la Commissione devono essere in grado di misurare i progressi in termini di equilibrio tra una maggiore protezione e l'agevolazione degli scambi, mediante la raccolta e l'analisi di dati basati su elementi concreti. Fra questi rientrano dati quantitativi sui controlli basati sulla gestione dei rischi e sui risultati dei controlli in vari punti della catena di approvvigionamento. Tale esercizio è sostenuto e integrato dal processo di misurazione delle prestazioni dell'unione doganale, che misura

le prestazioni generali dell'unione doganale. In materia di monitoraggio, va preso atto che, sebbene siano essenziali, i dati quantitativi non potranno mai essere pienamente rappresentativi, a causa delle differenze esistenti nei processi e nei risultati.