



Bruxelles, 20 luglio 2016
(OR. en)

11415/16

UD 166
JAI 690
COSI 123
ENFOPOL 240
ENFOCUSTOM 112
CYBER 91

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	19 luglio 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 476 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO 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(2016) 476 final.

All.: COM(2016) 476 final



Bruxelles, 19.7.2016
COM(2016) 476 final

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

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

{SWD(2016) 242 final}

INDICE

1	INTRODUZIONE	3
2	VALUTAZIONE GENERALE	3
2.1	Scopo e metodologia	3
2.2	Obiettivo 1 – Migliorare la qualità dei dati e le modalità di classificazione.....	4
2.3	Obiettivo 2 – Garantire la disponibilità di dati sulla catena di approvvigionamento e la condivisione delle informazioni relative ai rischi e dei risultati dei controlli.....	5
2.4	Obiettivo 3 – Attuare, se necessario, misure di controllo e di attenuazione dei rischi (“valutare in anticipo, controllare se necessario”).....	6
2.5	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	6
2.6	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.....	7
2.7	Obiettivo 6 – Intensificare la cooperazione con gli operatori	9
2.8	Obiettivo 7 – Sfruttare il potenziale della cooperazione doganale internazionale	10
3.	CONCLUSIONI PRELIMINARI	10

1 INTRODUZIONE

Nelle sue conclusioni del 4 dicembre 2014, che approvano la strategia e il piano d'azione dell'UE del 2014 per la gestione dei rischi doganali¹ (di seguito “strategia” e “piano d'azione”), il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare, entro 18 mesi, una relazione sull'attuazione della strategia e del piano d'azione e sui risultati ottenuti.

Con la presente relazione sullo stato dei lavori (di seguito “relazione”) la Commissione risponde a tale richiesta.

L'obiettivo generale della strategia è quello di elaborare un'impostazione efficace, di elevata qualità e su vari livelli per quanto riguarda la gestione dei rischi. La strategia individua sette obiettivi chiave, ovvero:

- i. migliorare la qualità dei dati e le modalità di classificazione;
- ii. garantire la disponibilità di dati sulla catena di approvvigionamento e la condivisione delle informazioni relative ai rischi tra le autorità doganali;
- iii. attuare, se necessario, misure di controllo e di attenuazione dei rischi;
- iv. rafforzare le capacità;
- v. promuovere la cooperazione intersettoriale e la condivisione delle informazioni tra le autorità doganali e le altre autorità a livello degli Stati membri e dell'UE;
- vi. intensificare la cooperazione con gli operatori;
- vii. sfruttare il potenziale della cooperazione doganale internazionale.

Il piano d'azione delinea una serie di azioni (complessivamente 22 azioni e 54 sotto-azioni) da realizzare per ciascun obiettivo. È stata elaborata una tabella di marcia per l'attuazione delle azioni che ha individuato 64 elementi da fornire. La maggioranza delle azioni è realizzata dalla Commissione o sotto la sua responsabilità.

Nell'attuazione della strategia la Commissione è assistita dal gruppo per il coordinamento dell'attuazione della strategia di gestione dei rischi. Questo gruppo, composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri, ha contribuito alla stesura della presente relazione.

2 VALUTAZIONE GENERALE

2.1 Scopo e metodologia

La presente relazione fornisce una valutazione qualitativa globale dell'attuazione della strategia². Essa evidenzia i progressi compiuti nella realizzazione di ognuno dei sette

¹ COM(2014) 527 final.

² Non erano disponibili indicatori di risultato quantitativi per misurare i progressi compiuti nell'attuazione della strategia.

obiettivi chiave e trae alcune conclusioni preliminari. Poiché è trascorso poco tempo dall'avvio delle azioni, la presente relazione non è intesa a valutarne l'impatto.

Le informazioni fornite nella presente relazione sono state ottenute attraverso un'indagine condotta in seno alla Commissione e negli Stati membri. L'indagine verteva sull'attuazione delle singole azioni (già avviate o ancora da avviare) e ha permesso alla Commissione di individuare sia i successi registrati sia le sfide emerse e di raccogliere osservazioni e suggerimenti in merito al processo di attuazione nel suo complesso³.

L'indagine ha rivelato che, al momento della stesura della presente relazione, ovvero dopo 18 mesi di attuazione, la stragrande maggioranza delle azioni e sotto-azioni definite nel piano d'azione era stata avviata ed era in fase di svolgimento⁴.

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

2.2 Obiettivo 1 – Migliorare la qualità dei dati e le modalità di classificazione

La strategia e il piano d'azione invitano a istituire un quadro giuridico che garantisca la disponibilità e l'adeguata fruibilità ai fini della gestione dei rischi per i servizi doganali e le altre autorità competenti di dati di elevata qualità relativi alle informazioni anticipate sui carichi per quanto riguarda i movimenti della catena di approvvigionamento. L'introduzione del sistema di archivio multiplo" (archiviazione di informazioni correlate alla stessa operazione da parte di operatori diversi) e la revoca delle esenzioni esistenti per le spedizioni postali e per quelle di valore limitato sono di fondamentale importanza per garantire la qualità dei dati. Il quadro giuridico è costituito dal codice doganale dell'Unione⁵ e dalle norme dettagliate contenute nell'atto delegato⁶ e nell'atto di esecuzione⁷. La nuova normativa si applica dal 1° maggio 2016; l'elaborazione e il potenziamento dei pertinenti sistemi informatici necessari alla sua attuazione seguiranno il calendario stabilito nel programma di lavoro per il codice doganale dell'Unione⁸.

³ L'indagine ha riguardato tutti gli Stati membri e dieci servizi della Commissione (DG Fiscalità e unione doganale, DG Agricoltura e sviluppo rurale, DG Bilancio, DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI, DG Migrazione e affari interni, DG Giustizia e consumatori, DG Affari marittimi e pesca, DG Mobilità e trasporti, DG Salute e sicurezza alimentare e Ufficio europeo per la lotta antifrode).

⁴ Delle 54 sotto-azioni individuate dalla strategia e dal piano d'azione, 41 sono state completate o sono in fase di esecuzione (76%). Inoltre dei 64 elementi da fornire individuati nella tabella di marcia, 11 sono stati completati (17%) e 34 sono in fase di completamento (53%).

⁵ Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU L 269 del 10.10.2013, pag. 1).

⁶ Regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione (GU L 343 del 29.12.2015, pag. 1); regolamento delegato (UE) 2016/341 della Commissione, del 17 dicembre 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme transitorie relative a talune disposizioni del codice doganale dell'Unione nei casi in cui i pertinenti sistemi elettronici non sono ancora operativi e che modifica il regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione (GU L 69 del 15.3.2016, pag. 1).

⁷ Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, del 24 novembre 2015, recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU L 343 del 29.12.2015, pag. 558).

⁸ Decisione di esecuzione (UE) 2016/578 della Commissione, dell'11 aprile 2016, che stabilisce il programma di lavoro relativo allo sviluppo e all'utilizzazione dei sistemi elettronici previsti dal codice doganale dell'Unione (GU L 99 del 15.4.2016, pag. 6).

L'obiettivo di istituire un quadro giuridico completo che stabilisca prescrizioni per la fornitura di informazioni da parte di più operatori e che assicuri una migliore qualità dei dati è stato pertanto raggiunto; resta soltanto da completarne l'attuazione.

2.3 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 migliorare la qualità e le modalità di classificazione dei dati e assicurare la disponibilità e la condivisione, tra le autorità doganali, dei dati sulla catena di approvvigionamento e delle informazioni relative ai rischi è indispensabile elaborare e rendere disponibili i sistemi informatici necessari, in particolare il nuovo sistema di controllo delle importazioni (Import Control System - ICS).

È inoltre necessario sviluppare o potenziare sistemi informatici per altre procedure doganali nel quadro del codice doganale dell'Unione.

Sistema di controllo delle importazioni

Una delle azioni prioritarie individuate dalla strategia consiste nell'elaborazione e nell'applicazione di soluzioni informatiche adeguate per migliorare la qualità, la disponibilità e le modalità di classificazione dei dati ai fini dell'identificazione di rischi per la sicurezza al punto di entrata delle merci. Lo sviluppo di un nuovo sistema di controllo delle importazioni rappresenta il principale elemento da fornire nell'ambito di questa priorità. La Commissione ha preparato, con il sostegno degli Stati membri, un'analisi economica e un documento di strategia sulla base di un'analisi costi/benefici e di studi di fattibilità realizzati esternamente⁹.

Il nuovo sistema di controllo delle importazioni apporterà notevoli miglioramenti nella gestione dei rischi doganali a livello dell'UE. La creazione di un repertorio comune delle informazioni anticipate sui carichi è l'elemento centrale, nonché una condizione essenziale, dei miglioramenti necessari a livello di qualità e disponibilità dei dati. Con l'introduzione del sistema di archivio multiplo e il previsto aumento del volume di informazioni anticipate sui carichi (da circa 40 milioni di dichiarazioni annuali nel sistema attuale a circa 400 milioni con il nuovo sistema di controllo delle importazioni), un'impostazione decentrata sarebbe assai onerosa per le autorità doganali e per gli operatori. Un'analisi costi/benefici effettuata nel 2013 e un'ulteriore analisi delle possibili soluzioni alternative hanno già rilevato che soltanto un'impostazione centralizzata può rispondere all'esigenza di garantire un'elevata disponibilità del sistema e garantirà un approccio armonizzato nella gestione dei rischi doganali per quanto riguarda le informazioni anticipate sui carichi. Il repertorio comune consentirà di immagazzinare e trattare il maggior volume di informazioni anticipate sui carichi e permetterà a tutti gli Stati membri in una qualsiasi catena di approvvigionamento di effettuare, direttamente e in contemporanea, una valutazione dei rischi efficace ed efficiente utilizzando le informazioni contenute nel repertorio. Il repertorio consentirà inoltre la condivisione, tra Stati membri, delle informazioni relative ai rischi e dei risultati dei controlli.

⁹ L'analisi economica e il documento di strategia sono stati presentati al gruppo Politica doganale il 3 dicembre 2015.

L'avvio della fase di elaborazione formale dell'ICS 2.0 ha subito ritardi; tuttavia si sta lavorando alla risoluzione di alcune questioni in sospeso che riguardano la dotazione finanziaria, la governance, la strategia e il piano di esecuzione, la modalità operativa, un atto di esecuzione dedicato per il sistema informatico e la capacità del progetto. Il perfezionamento e l'attuazione del sistema esigono un approccio pragmatico e graduale (per tappe).

2.4 Obiettivo 3 – Attuare, se necessario, misure di controllo e di attenuazione dei rischi (“valutare in anticipo, controllare se necessario”)

I progressi realizzati in questo ambito sono dovuti, in gran parte, all'avanzamento delle attività che erano già in corso al momento dell'adozione della strategia, ovvero quelle relative ai divieti e alle restrizioni. È stata preparata (in collaborazione con gli Stati membri) una serie di schede informative riguardanti determinati atti legislativi che stabiliscono divieti e restrizioni all'importazione e all'esportazione di merci da controllare alle frontiere esterne dell'Unione. Le schede informative forniscono una descrizione del quadro legislativo, del ruolo delle autorità doganali e dei controlli fisici e documentali da effettuare. Esse costituiscono la base per stabilire il calendario dei controlli doganali e determinare se siano necessarie ulteriori raccomandazioni da rivolgere ai servizi doganali e alle altre autorità.

I servizi della Commissione hanno preparato un documento orientativo a sostegno della preparazione o del riesame di atti giuridici dell'UE in relazione alle modalità del coinvolgimento delle autorità doganali, anche con riferimento alla gestione dei rischi doganali.

2.5 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

I progressi sono stati lenti, nonostante siano in corso numerose iniziative destinate a rafforzare la capacità degli Stati membri e dell'Unione di attuare il quadro esistente in materia di gestione dei rischi doganali. Sebbene gli Stati membri abbiano cercato attivamente di individuare le incongruenze nell'attuazione del quadro comune in materia di gestione dei rischi a livello nazionale e di approntare soluzioni per ovviare a tali carenze, sono emersi problemi per quanto riguarda la capacità degli Stati membri di attuare le soluzioni e la capacità dell'UE di fornire agli Stati membri un adeguato sostegno nell'analisi dei rischi attraverso l'iniziativa riguardante il nuovo sistema di controllo delle importazioni.

Nel 2015 rappresentanti della Commissione ed esperti degli Stati membri hanno valutato e individuato la necessità di disporre di un sistema informatico migliorato per la condivisione delle informazioni sui rischi, ovvero la prossima generazione del sistema doganale di gestione dei rischi.

Criteri comuni in materia di rischi sono stati valutati sia a livello di Stati membri sia a livello dell'Unione. Gli Stati membri hanno avviato progetti pilota al fine di valutare e verificare l'applicazione dei criteri di rischio comuni. In parallelo alcuni strumenti e modelli di “data mining” (estrazione di dati) per l'analisi delle informazioni sono stati sperimentati su dati disponibili a livello dell'UE. Tali prove erano intese a individuare

ulteriori capacità di gestione dei rischi e migliorare l'individuazione dei rischi, in particolare per quanto riguarda il trasporto in container.

Nel quadro dell'attuale elaborazione di criteri comuni per l'intera gamma di rischi, la Commissione e gli Stati membri hanno iniziato a definire i vari rischi finanziari e a rivedere i criteri di rischio esistenti in materia di sicurezza, con particolare riferimento alla sicurezza del trasporto aereo di merci.

La Commissione e gli Stati membri hanno inoltre adottato misure per garantire l'attuazione armonizzata dei criteri di rischio.

Nell'attività di monitoraggio e valutazione dell'attuazione, la Commissione e gli Stati membri sono riusciti a realizzare sinergie con il processo di misurazione delle prestazioni dell'unione doganale.

2.6 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

Nel complesso si registra un miglioramento della cooperazione tra gli organismi, in particolare in ambiti diversi da quello doganale.

Ad esempio è stata predisposta una metodologia per lo scambio di informazioni sui rischi tra le autorità doganali e le autorità di vigilanza del mercato nel settore della sicurezza dei prodotti. Una descrizione sommaria di tale metodologia è stata trasmessa agli Stati membri a dicembre del 2015¹⁰.

La cooperazione tra le autorità doganali e le altre autorità di frontiera può essere migliorata per quanto riguarda la condivisione di informazioni sui controlli delle merci trasportate dai passeggeri o dai membri dell'equipaggio. La questione è stata evidenziata nella comunicazione dell'aprile 2016 *“Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza”*¹¹.

È in corso una valutazione della cooperazione tra le autorità doganali e le guardie di frontiera, che comprende l'attuazione degli orientamenti dell'aprile 2013¹². I risultati iniziali mostrano, nel complesso, un buon livello di cooperazione ed è stata individuata una serie di buone prassi.

Dal 7 all'8 maggio 2015 si è tenuto a Riga un seminario ad alto livello sui controlli dei passeggeri, volto a migliorare la gestione integrata delle frontiere tra le autorità doganali e le altre autorità. Il seminario ha messo a punto un programma per la realizzazione di ulteriori interventi e il rafforzamento della cooperazione tra le autorità doganali e le altre

¹⁰ “Cooperation between Customs and Market Surveillance Authorities (MSA) on risk management in the area of product safety and compliance controls on imported goods” (cooperazione fra autorità doganali e autorità di vigilanza del mercato in materia di gestione dei rischi nel settore dei controlli relativi alla sicurezza dei prodotti e alla conformità delle merci importate).

¹¹ COM(2016)205 del 6.4.2016.

¹² Guidelines for the cooperation between Border Guards — Customs administrations working at the external borders (orientamenti in materia di cooperazione tra le guardie di frontiera e le amministrazioni doganali che operano alle frontiere esterne), aprile 2013.

autorità di frontiera, compresa la possibilità di mettere a disposizione delle autorità doganali le informazioni anticipate sui passeggeri. Al fine di migliorare la cooperazione con Frontex¹³, è stato avviato un dialogo formale incentrato sulle funzioni che rientrano nell'ambito di competenza dell'agenzia e quelle di pertinenza delle autorità doganali, compresa la gestione dei rischi doganali.

Il comitato del codice doganale, sezione gestione dei rischi, ha valutato le implicazioni, per le autorità doganali, della condivisione delle informazioni fornite nel quadro della direttiva sul codice di prenotazione (PNR) e della direttiva relativa alle informazioni anticipate sui passeggeri (API). Garantire la partecipazione delle autorità doganali alle unità d'informazione sui passeggeri (UIP) nazionali e/o il loro accesso a queste informazioni, ai sensi della direttiva (UE) 2016/681¹⁴, è importante ai fini di un'efficace ed efficiente vigilanza doganale delle merci nell'ambito del traffico passeggeri. Le informazioni sono ritenute assai utili per l'individuazione di rischi connessi al bagaglio dei passeggeri (o al denaro da questi trasportato) e consentono alle autorità doganali di effettuare controlli mirati e basati sui rischi al momento dell'arrivo, contribuendo pertanto alla lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata, il terrorismo e il finanziamento del terrorismo ma sempre nel rispetto delle salvaguardie per la protezione dei dati e della vita privata.

Garantire la cooperazione con altre autorità di contrasto rimane una sfida (in alcuni casi le difficoltà riguardano anche la cooperazione tra i servizi responsabili per i controlli doganali/la gestione dei rischi e quelli responsabili delle indagini all'interno di una stessa amministrazione doganale). Nel periodo in esame, è stato posto l'accento sulla necessità di comunicare e spiegare meglio il ruolo della gestione dei rischi nonché sulle capacità esistenti e future nel settore doganale. Ne è conseguita una maggiore conoscenza reciproca delle diverse competenze delle autorità doganali e delle altre autorità di contrasto, ma sono necessari ulteriori sforzi.

La modifica del regolamento relativo alla mutua assistenza¹⁵ ha esteso la portata dello scambio di informazioni ai fini della reciproca assistenza tra le autorità doganali degli Stati membri e tra queste e la Commissione. Il regolamento modificato fornisce una base giuridica più ampia per una serie di azioni finalizzate a una migliore osservanza delle normative doganale e agricola da parte degli operatori economici. L'accesso ai dati raccolti nel quadro del regolamento modificato ai fini della gestione dei rischi migliorerebbe la gestione dei rischi doganali a livello degli Stati membri e dell'UE.

Uno dei contributi forniti dalle autorità doganali all'attuazione dell'agenda europea sulla sicurezza¹⁶ è l'elaborazione di specifiche norme in materia di rischi (criteri di rischio comuni) per la sicurezza del trasporto aereo di merci. È stata concordata una serie

¹³ Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

¹⁴ Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagini e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 132).

¹⁵ Il regolamento (CE) n. 2015/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che modifica il regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (GU L 243 del 18.9.2015, pag. 1) entrerà in vigore il 1° settembre 2016, così come gli atti di esecuzione della Commissione, ovvero il regolamento (UE) 2016/345 (GU L 65 dell'11.3.2016, pag. 38) e il regolamento (UE) 2016/346 (OJ L 65 dell'11.3.2016, pag. 40).

¹⁶ COM (2015) 185 final.

preliminare di criteri comuni in materia di rischi. I criteri nel settore del trasporto aereo di merci non riguardano soltanto le autorità doganali ma anche altre autorità e pertanto sono stati elaborati con la partecipazione dei servizi pertinenti della Commissione, del Centro UE di analisi dell'intelligence, delle autorità doganali nazionali, dell'aviazione civile e di esperti in materia di antiterrorismo. I criteri di rischio comuni per il trasporto aereo di merci si basano dunque sul contributo multidisciplinare e intersettoriale di tutte le parti interessate e integreranno, come livello di sicurezza aggiuntivo, le misure di sicurezza esistenti nel settore dell'aviazione civile per il trasporto di merci e le spedizioni postali. Poiché saranno applicate soltanto sulla base del nuovo sistema di controllo delle importazioni, le nuove norme in materia di rischi saranno attuate non prima della fine del 2020.

La strategia sostiene inoltre l'attuazione della strategia per la sicurezza marittima dell'UE e il relativo piano d'azione, adottati dal Consiglio il 16 dicembre 2014, in particolare l'attuazione del sistema comune per la condivisione delle informazioni (Common Information Sharing Environment - CISE). Tale sistema è stato elaborato come meta-progetto per il potenziamento della cooperazione e dello scambio di informazioni tra le autorità civili e militari allo scopo di rafforzare ulteriormente un quadro comune di consapevolezza situazionale nel settore marittimo e di intensificare lo scambio di informazioni. Al fine di migliorare la sicurezza della catena di approvvigionamento e di sostenere la vigilanza basata sui rischi relativa ai movimenti di merci nel settore marittimo, il CISE promuove lo scambio di informazioni tra le diverse autorità coinvolte nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata (ad es. contrabbando di merci, traffico di armi e stupefacenti e movimenti transfrontalieri dei proventi di traffici illeciti). Le agenzie pertinenti dell'Unione¹⁷ sono invitate a rafforzare la cooperazione interservizi. Il progetto di convalida preoperativa "EUCISE2020" prevede la sperimentazione del CISE su larga scala entro il 2017-2018, cui seguirà una fase di attuazione progressiva fino al 2020.

Ognuna delle attività di scambio di informazioni di cui sopra si svolgerà nel rispetto dei diritti fondamentali, con particolare riguardo al diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali.

2.7 Obiettivo 6 – Intensificare la cooperazione con gli operatori

La cooperazione tra le autorità doganali e gli operatori è già stata intensificata attraverso il rafforzamento del concetto di operatore economico autorizzato (AEO). Le modifiche apportate a tale concetto dal codice doganale dell'Unione e dai relativi atto delegato e atto di esecuzione hanno reso necessario un aggiornamento degli orientamenti per gli AEO¹⁸.

Il gruppo della Rete degli AEO, creato nel 2007 per monitorare l'applicazione del concetto di operatore economico autorizzato, ha avviato nel 2013 la sua seconda iniziativa di monitoraggio, volta a garantire l'applicazione corretta e uniforme delle norme che disciplinano lo status di AEO. L'attività di monitoraggio ha confermato che il

¹⁷ EMSA, EFCA, FRONTEX, AED, EUROPOL e ASE.

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_it.pdf.

concetto di AEO è solido e affidabile. Gli Stati membri hanno elaborato valide procedure che garantiscono una gestione efficiente, coerente e di elevata qualità di tale concetto.

Nel 2015 sono stati creati, all'interno del sistema doganale di gestione dei rischi, due specifici gruppi destinatari per lo scambio di informazioni sui rischi in relazione ai processi e alle procedure AEO: un gruppo per lo scambio di informazioni sensibili nel processo AEO e un altro gruppo per lo scambio di informazioni sulle irregolarità riguardanti un AEO di un paese partner.

I progressi sono stati più lenti in altri ambiti, ad esempio per quanto riguarda il miglioramento della conoscenza delle catene di approvvigionamento.

Con la creazione di un quadro giuridico volto a garantire la disponibilità di dati di elevata qualità ai fini della gestione dei rischi, è sorta la questione di stabilire se e in che modo i dati forniti dagli operatori e riportati nelle dichiarazioni doganali per i pacchi postali (ovvero la dichiarazione CN23) possano essere resi disponibili e riutilizzati per la presentazione di una dichiarazione sommaria di entrata a fini di sicurezza e di una dichiarazione doganale. Tale questione è pertinente anche per via del crescente volume di piccole spedizioni derivante dal commercio elettronico. Le autorità doganali degli Stati membri, gli operatori postali, associazioni di categoria e partner internazionali (USA, Canada e Cina) hanno analizzato le alternative disponibili nell'ambito del modello postale mondiale dell'Unione postale universale. Qualunque sia la soluzione prescelta, è importante che essa sia in grado di funzionare con il nuovo sistema di controllo delle importazioni.

2.8 Obiettivo 7 – Sfruttare il potenziale della cooperazione doganale internazionale

Sono state avviate e sono attualmente in corso varie attività intese a migliorare la gestione dei rischi della catena di approvvigionamento attraverso la cooperazione internazionale.

Si sono registrati risultati molto positivi con la revisione del quadro di norme SAFE dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD)¹⁹, l'elaborazione di norme internazionali, ad esempio relativamente alle informazioni sul trasporto aereo di merci prima dell'imbarco²⁰ e lo sviluppo del concetto di riconoscimento reciproco degli operatori economici autorizzati (AEO)²¹. È in corso una serie di progetti relativi allo scambio di informazioni con i paesi terzi (ad esempio nel contesto del progetto pilota con la Cina relativo a rotte commerciali veloci e sicure²²). La riuscita di tali progetti esige tuttavia la creazione di sistemi informatici affidabili.

¹⁹ Il ciclo di riesame del quadro SAFE dell'OMD, approvato dal consiglio dell'OMD a giugno del 2015, ha introdotto modifiche nel quadro SAFE dell'OMD, anche per quanto riguarda le informazioni sul carico prima dell'imbarco.

²⁰ Ovvero in seno al gruppo di lavoro congiunto dell'*Organizzazione internazionale dell'aviazione civile* (International Civil Aviation Organisation – ICAO) e dell'OMD in materia di informazioni sul carico aereo.

²¹ Sono stati firmati accordi di riconoscimento reciproco degli OEA con la Norvegia, la Svizzera, Andorra, gli USA, il Giappone e la Cina, mentre sono in corso negoziati con il Canada. È stato istituito un sistema di scambio automatizzato di dati ai fini del riconoscimento reciproco con la Cina, il Giappone, la Svizzera e gli USA.

²² Il progetto pilota relativo a rotte commerciali veloci e sicure (Smart and Secure Trade Lanes - SSTL), avviato nel 2006, è inteso a sperimentare l'attuazione di specifiche raccomandazioni in materia di sicurezza formulate nell'ambito del quadro SAFE dell'ODM in relazione agli scambi UE-Cina. Nel 2014 il gruppo di esperti informatici del progetto SSTL ha iniziato a elaborare

3. CONCLUSIONI PRELIMINARI

La riforma della gestione dei rischi doganali richiede cospicue risorse e occorre tempo per ottenere risultati. Nonostante siano state avviate numerose iniziative, si registrano progressi disomogenei.

I progressi sono stati più evidenti per quanto riguarda le azioni che rientrano nelle competenze delle autorità doganali, mentre sono stati più lenti nel caso delle azioni che richiedono una cooperazione rafforzata tra i servizi doganali e le altre autorità, in particolare con le autorità di contrasto e le autorità responsabili per la sicurezza.

A questo stadio del processo di attuazione, la principale sfida riguarda i sistemi informatici. Sebbene siano state individuate soluzioni fattibili, ad esempio per garantire la disponibilità dei dati e consentire lo scambio di informazioni e l'analisi automatizzata dei rischi, l'efficacia dell'attuazione dipende sia dal potenziamento dei sistemi informatici esistenti sia dallo sviluppo e dall'utilizzazione di nuovi sistemi (da parte degli Stati membri con o senza il sostegno della Commissione oppure da parte di quest'ultima).

La scarsità dei finanziamenti necessari per lo sviluppo dei sistemi informatici richiesti rappresenta un importante ostacolo alla realizzazione di progressi in questo ambito, soprattutto in relazione al nuovo sistema di controllo delle importazioni. Sebbene quest'ultimo figure tra i sistemi d'informazione europei nel regolamento "Dogana 2020", il programma Dogana 2020 ha una dotazione insufficiente a coprire i costi di attuazione dei sistemi informatici.

A livello di Stati membri esistono limitazioni analoghe in termini di risorse. In alcuni Stati membri potrebbe essere difficile giustificare le risorse supplementari necessarie per lo sviluppo dei sistemi informatici richiesti, visto il numero di dichiarazioni da trattare.

In assenza di risorse aggiuntive, alcune azioni non potranno essere attuate entro la fine del 2020 come previsto dalla strategia e dal piano d'azione. Un ritardo inciderebbe inoltre sull'attuazione degli impegni relativi ad alcuni aspetti doganali nel quadro dell'agenda europea sulla sicurezza.

È inoltre necessario effettuare un'ulteriore analisi dell'impatto della nuova normativa dell'Unione in materia di protezione dei dati, soprattutto con riferimento alle autorità di contrasto.

Allo stadio attuale del processo di attuazione, la Commissione non ritiene opportuno apportare modifiche alla strategia e al piano d'azione.

Eventi e sviluppi esterni²³ non previsti dalla tabella di marcia per l'attuazione della strategia e del piano d'azione potrebbero tuttavia incidere sull'attuazione e rendere

un nuovo strumento informatico per lo scambio di dati destinato a consentire lo scambio di una quantità di dati maggiore e dunque più significativa.

²³ Ad esempio gli attacchi terroristici del 2015 e 2016 a Parigi e Bruxelles e la relazione speciale della Corte dei conti europea 24/2015 dal titolo "Lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria: sono necessari ulteriori interventi".

necessario modificare specifiche azioni e dare priorità a talune sotto-azioni. È dunque necessario un aggiornamento della tabella di marcia.

Si terrà conto delle raccomandazioni del Consiglio e del Parlamento europeo nonché dell'impatto sui diritti fondamentali.

Sarà necessario condurre una riflessione approfondita sulla disponibilità delle risorse necessarie per soddisfare appieno le esigenze in termini di gestione dei rischi doganali individuate nella strategia e nel piano d'azione, anche a sostegno dell'analisi dei rischi transnazionali in tutte le procedure doganali.