



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 5 luglio 2018
(OR. en)**

10897/18

UD 164

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 5 luglio 2018

Destinatario: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2018) 524 final

Oggetto: COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO
Prima relazione biennale sui progressi compiuti nello sviluppo dell'unione doganale dell'UE e della sua governance

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 524 final.

All.: COM(2018) 524 final



Bruxelles, 5.7.2018
COM(2018) 524 final

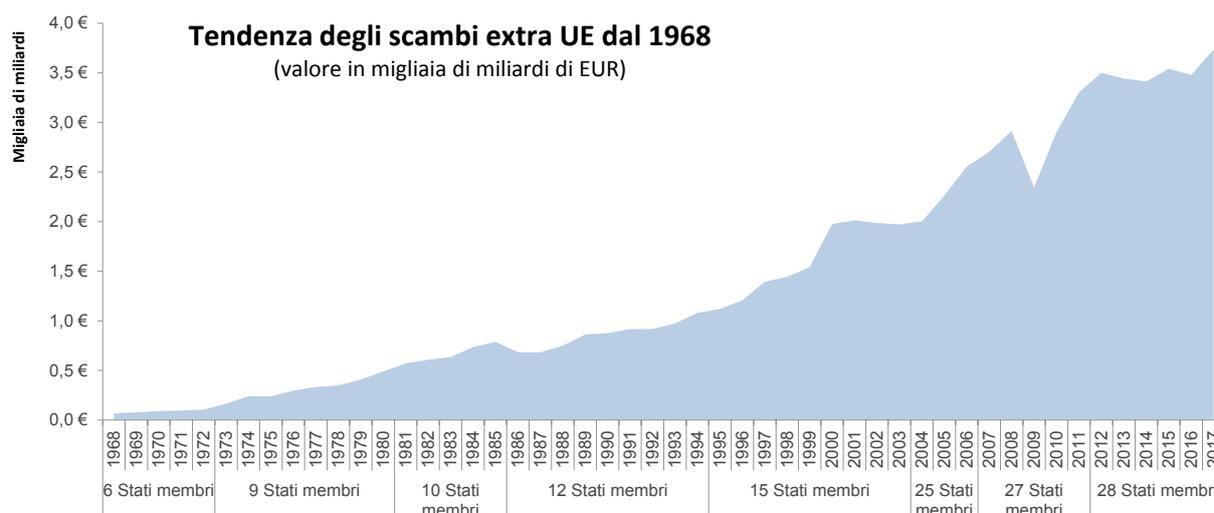
**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Prima relazione biennale sui progressi compiuti nello sviluppo dell'unione doganale
dell'UE e della sua governance**

1. INTRODUZIONE

È trascorso poco più di un anno da quando la Commissione ha avviato un dibattito¹ su cinque possibili scenari che illustrano come l'Unione europea (UE) potrebbe evolversi nel corso degli anni per affrontare le numerose sfide cui è posta di fronte, dalla globalizzazione all'impatto delle nuove tecnologie sulla società, alle preoccupazioni in materia di sicurezza e all'ascesa del populismo. La Commissione ritiene che l'unione doganale², che quest'anno celebra il suo cinquantesimo anniversario, svolga un ruolo importante nel rispondere a tali sfide e che, pertanto, svilupparla ulteriormente sia fondamentale.

L'unione doganale è uno dei primi risultati raggiunti dall'UE e può essere considerata uno dei suoi successi principali: essa ha consentito all'Unione non solo di eliminare le frontiere interne, ma anche di competere con il resto del mondo. Il mercato unico dell'UE, che permette a tutte le imprese stabilite nell'Unione di vendere le proprie merci e di investire in tutta l'UE in assenza di frontiere interne, non potrebbe esistere senza l'esenzione dai dazi prevista dall'unione doganale e senza il ruolo svolto da quest'ultima in materia di sorveglianza delle importazioni e delle esportazioni. A livello internazionale, attualmente l'UE è il maggiore blocco commerciale del mondo, con una copertura del 15% degli scambi mondiali³; pertanto detiene una posizione più solida nei negoziati commerciali con i paesi terzi rispetto a uno Stato membro che li conducesse autonomamente.



Negli ultimi cinquant'anni l'unione doganale si è considerevolmente evoluta e ora le autorità doganali svolgono con successo un'ampia gamma di attività alle frontiere. Agendo insieme, le autorità doganali degli Stati membri lavorano per agevolare gli scambi e ridurre gli oneri burocratici, riscuotere le entrate per i bilanci nazionali e dell'UE⁴ e proteggere i cittadini da minacce terroristiche, sanitarie, ambientali e di altra natura. Considerando questo ampio mandato, oggi le dogane rappresentano effettivamente l'autorità capofila per il controllo delle merci alle frontiere esterne dell'UE.

¹ COM(2017) 2025.

² L'unione doganale è costituita dai 28 Stati membri dell'Unione europea, da alcuni territori del Regno Unito che non fanno parte dell'Unione europea e dal Principato di Monaco.

³ Nel 2016 il valore statistico complessivo dei flussi commerciali dell'UE-28 è stato di 3,5 mila miliardi di EUR, ossia di 9,5 miliardi di EUR al giorno (fonte: Eurostat).

⁴ I dazi doganali (20 miliardi di EUR nel 2016 su 25 miliardi di EUR di dazi riscossi) rappresentano il 14% del bilancio complessivo dell'Unione.

Tuttavia vi sono ancora molte sfide da affrontare. Nuove tendenze e tecnologie (digitalizzazione, interconnessione, Internet degli oggetti, analisi dei dati, intelligenza artificiale e tecnologia blockchain) presentano sia opportunità che minacce. Stanno emergendo e devono essere agevolati nuovi modelli commerciali, come ad esempio il commercio elettronico e l'ottimizzazione della catena di approvvigionamento. Nel contempo le finanze pubbliche sono sotto pressione, i volumi di scambi mondiali sono in aumento⁵, le frodi e il contrabbando costituiscono una preoccupazione costante e crescente⁶⁷ e persistono la criminalità transnazionale e le minacce alla sicurezza. Le strategie adottate in altri ambiti politici incidono sulle attività doganali e le ampliano. Occorrono risorse e finanziamenti, in particolare per sviluppare e sottoporre a manutenzione i sistemi elettronici che attualmente rivestono un'importanza cruciale per il funzionamento dell'unione doganale. Nel frattempo occorre attribuire priorità al lavoro riguardante le numerose conseguenze causate, a livello doganale, dal recesso del Regno Unito dall'UE. Tutto questo sta sottoponendo le autorità doganali dell'Unione a una crescente pressione.

Negli ultimi anni sono state avanzate richieste per l'adozione di un approccio più unificato all'unione doganale e per una gestione complessiva più efficace e coerente, in modo da far fronte a queste sfide. Il Parlamento europeo⁸ ha evidenziato che l'utilizzo di diversi sistemi elettronici doganali negli Stati membri rischia di creare frammentazione, ulteriori oneri amministrativi e ritardi che ostacolerebbero il flusso di merci attraverso le frontiere. La Corte dei conti europea⁹ ha affermato che un'attuazione inefficace delle procedure di importazione e le carenze nel quadro giuridico stanno incidendo negativamente sugli interessi finanziari dell'UE, mentre il Comitato economico e sociale europeo¹⁰ ha sostenuto, tra l'altro, che un'applicazione efficace della normativa doganale richiede sforzi per ridurre al minimo la possibilità di interpretazioni divergenti da parte delle amministrazioni degli Stati membri.

Nella sua comunicazione del 2016 "Sviluppare l'unione doganale dell'UE e la sua governance" (la "comunicazione sulla governance")¹¹, la Commissione ha proposto soluzioni per affrontare queste sfide: un'applicazione più coesiva e uniforme delle normative doganale comune nell'ambito di una politica rafforzata e di strutture operative potenziate basate sul partenariato; una migliore cooperazione delle dogane con altre autorità preposte alla gestione delle frontiere e alla sicurezza; una strategia a lungo termine di più ampio respiro per lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi elettronici doganali. Nel marzo 2017 il Consiglio dell'Unione europea ha accolto con favore¹² la comunicazione sulla governance e ha invitato la Commissione a fornire un aggiornamento in una relazione biennale, specialmente per quanto riguarda alcuni settori che, secondo il Consiglio, richiedono particolare attenzione.

⁵ Nella seconda metà del 2016 è iniziata una ripresa forte e progressiva del commercio mondiale, con una crescita degli scambi annuali pari al 4,5% nel 2017 contro l'1,5% appena del 2016 - Previsioni di primavera 2018, nota n. 1: documento di sintesi (direzione generale degli Affari economici e finanziari, Commissione europea).

⁶ La relazione del Consiglio sui progressi compiuti nella lotta contro le frodi in materia di accise (11760/17 dell'8 settembre 2017) rileva che secondo stime prudenti, ogni anno il contrabbando dei prodotti del tabacco costa ai bilanci nazionali e dell'Unione europea più di 10 200 milioni di EUR in termini di perdite di gettito pubblico. Contestualmente, i valichi doganali di frontiera dell'Unione europea presentano gravi carenze a livello di sistemi e attrezzature di controllo.

⁷ Alcuni dati provenienti da studi condotti da Europol e dall'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale dimostrano che le merci contraffatte e piratate rappresentano fino al 5% di tutte le importazioni nell'Unione europea, per un valore fino a 85 000 milioni di EUR. I marchi maggiormente colpiti dalle violazioni della proprietà intellettuale sono registrati principalmente nell'Unione europea (*relazione del 2017 sullo stato attuale della contraffazione e della pirateria nell'Unione europea, Europol e Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale, giugno 2017*).

⁸ Risoluzione sul tema "Affrontare le sfide dell'applicazione del codice doganale dell'UE" – 2016/3024.

⁹ Relazione speciale n. 19/2017 della Corte dei conti europea.

¹⁰ INT/814.

¹¹ COM(2016) 813 final.

¹² Conclusioni del Consiglio sullo sviluppo dell'unione doganale dell'UE e della sua governance (doc. 7585/1/17 REV 1).

In tale contesto, la presente comunicazione analizza il funzionamento dell'unione doganale fino ad oggi e individua gli aspetti prioritari futuri. Essa dovrebbe servire a migliorare il dialogo con tutte le parti interessate, compresi cittadini, imprese, Stati membri, il Parlamento europeo e altre istituzioni europee, il cui contributo al costante successo dell'unione doganale è essenziale.

2. CONTESTO

Ruolo delle dogane

Nei cinquant'anni di esistenza dell'unione doganale il mondo è cambiato radicalmente, analogamente al ruolo delle autorità doganali degli Stati membri. In tutto questo tempo, oltre a continuare a proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri, tali autorità hanno assunto con notevole successo la responsabilità dell'attuazione degli aspetti relativi alle frontiere di diverse politiche comuni dell'UE. Tutte le merci in entrata o in uscita dall'Unione sono sottoposte a vigilanza e possono essere soggette a controlli doganali.

In particolare, le dogane hanno assunto una posizione di prima linea nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata: dopo l'attacco del 2001 al World Trade Centre di New York, l'Unione ha risposto introducendo un emendamento sulla sicurezza nella normativa doganale¹³, che prevedeva l'adozione a livello di UE di criteri comuni di rischio nell'analisi anticipata dei rischi del carico e un quadro comune di gestione dei rischi¹⁴ allo scopo di aiutare le dogane a condividere i risultati e le informazioni sui rischi operativi, contribuendo a rispondere rapidamente a qualsiasi evento di crisi nella catena di approvvigionamento. Inoltre, le dogane controllano movimenti di ingenti somme di denaro contante in entrata e in uscita dall'UE effettuati da singoli viaggiatori, ad integrazione delle azioni dell'Unione per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, e cooperano strettamente con altre autorità di frontiera e di sicurezza per combattere queste minacce.

Le dogane in cifre¹⁵

Riscossione delle entrate

- Nel 2016 le autorità doganali nazionali hanno rilevato il mancato pagamento di dazi per un importo di 537 milioni¹⁶ di EUR da restituire al bilancio dell'UE.

Lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata

- Nel 2016 le autorità doganali dell'UE hanno sequestrato quasi 6 300 armi da fuoco,

¹³ Il codice doganale comunitario, attualmente sostituito dal codice doganale dell'Unione. Quest'ultimo permette di eseguire controlli basati sui rischi in relazione a una serie di minacce (ivi compresi rischi per la sicurezza, la protezione dell'ambiente, della salute e dei consumatori) e sostiene i contributi delle autorità doganali alla rilevazione e alla prevenzione di reati gravi e del terrorismo nell'ambito della circolazione delle merci, indipendentemente dalla presenza di un reato "doganale".

¹⁴ Il quadro comune di gestione dei rischi ha dotato le autorità doganali di nuovi strumenti comuni, compreso un sistema doganale di gestione dei rischi, per condividere informazioni e risultati sui rischi operativi, contribuendo a individuare e reagire alla criminalità transnazionale con elevato grado di mobilità e a rispondere rapidamente a qualsiasi evento di crisi nella catena di approvvigionamento. Sulla base dell'esperienza maturata con il sistema doganale di gestione dei rischi, sono stati individuati aspetti chiave da migliorare, mentre la strategia e il piano d'azione dell'Unione europea per la gestione dei rischi doganali, approvata dal Consiglio nel dicembre 2014, prevede un vasto programma per rafforzare la gestione dei rischi in sette settori.

¹⁵ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/facts_figures_en.pdf

¹⁶ Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode - Relazione annuale 2016, SWD(2017)266 final del 21.07.2017.

più di 1 milione di esemplari di munizioni e oltre 1 500 ordigni esplosivi nell'Unione.

- Nello stesso anno le dogane hanno sequestrato circa 300 tonnellate di stupefacenti (con un aumento dei sequestri di cocaina e droghe sintetiche); rispetto al 2015, la quantità di stupefacenti sequestrati dalle autorità doganali nell'ambito di spedizioni postali e per espresso è aumentata del 23%, per un totale di 13 tonnellate.
- In media, le dogane si occupano annualmente di 100 000 dichiarazioni nell'ambito dei controlli sul denaro contante, per un importo complessivo dichiarato compreso tra 60 e 70 miliardi di EUR, rilevando nel contempo un importo di denaro contante non dichiarato o erroneamente dichiarato, in media, pari a circa 300 milioni di EUR all'anno¹⁷.

Tutela dei diritti di proprietà intellettuale – sequestri di beni culturali e contraffatti

- Nel 2016 le autorità doganali sono riuscite a sequestrare oltre 41 milioni di beni contraffatti, corrispondenti a una violazione dei diritti di proprietà intellettuale per un valore stimato in circa 672 milioni di EUR (principalmente sigarette, giocattoli e prodotti alimentari).
- Nello stesso anno le dogane hanno scoperto 96 casi di tentato contrabbando di beni del patrimonio culturale europeo al di fuori dell'UE da parte di autori di frodi.

La gestione dei flussi commerciali attraverso le frontiere dell'UE

- In tutta l'Unione, le autorità doganali si occupano di oltre 9 dichiarazioni doganali (per un valore superiore a 100 000 EUR) al secondo, riscuotendo dazi per un totale di 25 miliardi di EUR all'anno.
- Attualmente gli operatori commerciali dell'UE trasmettono il 99% delle dichiarazioni doganali per via elettronica e presto potranno servirsi di sistemi elettronici doganali per altri elementi delle loro operazioni commerciali, in linea con l'attuazione in corso dei sistemi elettronici previsti dal codice doganale dell'Unione.
- Ora la procedura di sdoganamento è molto rapida: anche le dichiarazioni doganali presentate mediante la procedura standard (ossia senza avvalersi di procedure semplificate) vengono generalmente elaborate entro 1 ora (il 93% nel 2016).

Quadro giuridico

La normativa doganale è adottata a livello dell'UE, benché la sua attuazione spetti agli Stati membri tramite le rispettive amministrazioni doganali nazionali. Dal 2016 il codice doganale dell'Unione fornisce un quadro giuridico aggiornato e completo per le norme e le procedure doganali nel territorio doganale dell'Unione, adeguato alle moderne realtà commerciali e agli standard globali, allo scopo di agevolare le imprese dell'UE nelle loro attività internazionali. Sono stati compiuti importanti progressi nel passaggio a un ambiente interamente informatizzato per tutte le procedure doganali, come previsto dal nuovo codice¹⁸. Le autorità doganali applicano inoltre più di 60 atti legislativi non doganali nell'ambito del proprio ruolo di attuazione degli aspetti relativi alle frontiere di altre politiche comuni dell'UE; in aggiunta esistono strumenti legislativi e di altro genere che consentono alle autorità doganali dell'Unione di collaborare tra loro nella lotta ai rischi finanziari e per la sicurezza, nonché accordi di cooperazione internazionale in vigore con molti paesi terzi.

¹⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Valutazione d'impatto che accompagna il documento proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli sul denaro contante in entrata o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005, SWD(2016) 470 final.

¹⁸ Relazione sull'attuazione del CDU – COM(2018) 39 final.

Sistemi elettronici

Dal 2008 la Commissione e gli Stati membri collaborano allo sviluppo e al funzionamento di sistemi elettronici a sostegno delle operazioni doganali¹⁹. Tali sistemi riguardano i vari processi doganali, comprese le dichiarazioni, la circolazione delle merci, tra cui il transito, in entrata e in uscita dall'UE e i flussi di informazioni tra le amministrazioni e con la Commissione²⁰, oltre a includere alcune banche dati comuni, come ad esempio quella delle tariffe. Lo sviluppo di diciassette sistemi elettronici²¹ per gestire i processi previsti dal codice doganale dell'Unione costituisce un grande passo avanti nella strategia della dogana elettronica e sarà di importanza cruciale per consentire alle amministrazioni doganali di svolgere i loro compiti agevolando nel contempo i flussi commerciali.

Agevolazione degli scambi

Alla base della missione delle dogane²² vi è un semplice principio generale in base al quale esse devono mantenere un equilibrio tra i controlli doganali e l'agevolazione degli scambi legittimi, consentendo all'UE di prosperare e sviluppare imprese competitive. Il codice doganale dell'Unione mira a conseguire tale equilibrio, semplificando le norme e le procedure e introducendo, nel contempo, caratteristiche come le garanzie obbligatorie nonché norme rafforzate in materia di sicurezza.

Il regime dell' "operatore economico autorizzato", introdotto nell'ambito dell'emendamento sulla sicurezza²³, si è rivelato uno strumento importante sia per i controlli doganali che per l'agevolazione degli scambi. Gli operatori economici autorizzati beneficiano di alcuni vantaggi (per esempio un minor numero di controlli di frontiera, dichiarazioni agevolate, rating del rischio ridotto, ecc.) in cambio di una stretta cooperazione con le autorità doganali per garantire la sicurezza delle catene di approvvigionamento. Le aziende che desiderano beneficiare di questo regime devono sottoporsi a un rigoroso processo di certificazione, previsto dalla normativa UE, ed essere disposte a compiere ulteriori passi per dimostrare alle autorità doganali in modo continuativo di essere pienamente in grado di rispettare i loro obblighi e contribuire attivamente alla sicurezza e alla protezione di catene di approvvigionamento internazionali. Il codice doganale dell'Unione ha rafforzato i vantaggi di tale regime, richiedendo nel contempo ai potenziali operatori economici autorizzati di soddisfare rigorose condizioni supplementari. Il numero di tali operatori ha raggiunto quasi le 16 000 unità alla fine del 2016 e, nello stesso anno, il loro coinvolgimento nella catena di approvvigionamento ha raggiunto il livello del 77%.

Vengono costantemente adottate misure per rafforzare ulteriormente la gestione generale del regime e garantire un approccio uniforme in seno all'unione doganale. Tuttavia, tale regime può essere credibile ed efficace solo se gli Stati membri agiscono per garantirne il valido controllo, in particolare con l'adozione di azioni tempestive qualora si riscontrino difficoltà o casi di inosservanza. In tale contesto, gli Stati membri scambiano continuamente informazioni su rischi specifici in relazione a tutte le fasi del processo AEO.

¹⁹ Decisione n. 70/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio (GU L 23 del 26.1.2008, pag. 21).

²⁰ Questi sistemi includono, per esempio, l'interfaccia con il sistema d'informazione antifrode (*Anti-Fraud Information System - AFIS*), un gruppo di applicazioni che permettono alle autorità doganali degli Stati membri di individuare e contrastare le frodi doganali.

²¹ 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.

²² Articolo 3 CDU.

²³ Introdotta nel 2005 mediante il quadro normativo SAFE dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) e riconosciuta a livello internazionale come strumento efficace per la sicurezza della catena di approvvigionamento, inteso ad agevolare gli scambi internazionali, la nozione di operatore economico autorizzato (AEO) è utilizzata sempre più spesso come parametro di riferimento per stabilire programmi relativi agli operatori commerciali fidati in altri settori, in particolare nella sicurezza dell'aviazione civile, nella sicurezza marittima, nei controlli all'esportazione di prodotti a duplice uso e nell'ambito della fiscalità.

3. ANALISI DELLE ATTIVITÀ DELL'UNIONE DOGANALE NEI SETTORI PRIORITARI

Benché negli ultimi cinquant'anni siano stati conseguiti numerosi risultati, la Commissione concorda con il Parlamento europeo, la Corte dei conti e il Consiglio sulla necessità di agire ulteriormente per garantire che l'unione doganale possa continuare a far fronte alle sfide future. Questo capitolo illustra gli sviluppi degli ultimi anni in termini di miglioramento del funzionamento dell'unione doganale, come suggerito dalla Commissione nella sua comunicazione sulla governance e approvato dal Consiglio nelle sue conclusioni del marzo 2017. Il capitolo si concentra sui settori prioritari individuati dal Consiglio in tali conclusioni, facendo altresì riferimento al lavoro in corso per compiere ulteriori progressi in ciascuno dei settori specifici esaminati.

i. Attuazione del codice doganale dell'Unione

La piena attuazione di un quadro giuridico moderno ed efficace è fondamentale ai fini del buon funzionamento dell'unione doganale. Recentemente la Commissione ha riferito²⁴ in merito allo stato di attuazione del codice doganale dell'Unione, in vigore dal 1° maggio 2016. Le disposizioni legislative funzionano in modo ottimale e si svolgono regolarmente discussioni con gli operatori commerciali e gli Stati membri per risolvere qualsiasi problema di interpretazione o applicazione. Inoltre, nel 2016 la Commissione ha introdotto quindici moduli di e-learning sul codice per promuovere l'introduzione e l'attuazione uniforme di tale normativa; anche i documenti di orientamento che spiegano aspetti pratici dell'applicazione delle norme svolgono un ruolo importante ai fini della corretta attuazione del codice. Gli Stati membri e i rappresentanti del settore commerciale hanno collaborato con la Commissione al completamento di tutti gli orientamenti necessari e continuano a collaborare all'aggiornamento di tali documenti, qualora necessario.

La maggior parte del lavoro di aggiornamento o di creazione di sistemi elettronici (diciassette in tutto) previsto dal codice doganale dell'Unione sarà completata entro il 2020. Tuttavia, alcuni sistemi saranno attivati più gradualmente entro il 2025²⁵, in base alle sovvenzioni previste nell'ambito della prossima generazione di programmi dell'UE per il finanziamento delle dogane. L'attivazione di tutti i sistemi elettronici è fondamentale per consentire alle amministrazioni doganali di gestire i rischi finanziari e di sicurezza, agevolando nel contempo gli scambi.

Un compito significativo che attende le amministrazioni doganali degli Stati membri e dovrà essere completato entro maggio 2019 è il riesame di molte delle autorizzazioni concesse nell'ambito del quadro giuridico doganale precedente, il codice doganale comunitario. Le autorizzazioni vengono concesse agli operatori economici per diversi scopi, principalmente per consentire loro di applicare alcune procedure doganali semplificate o meno complicate; un buon esempio è costituito dall'autorizzazione che conferisce la qualifica di operatore economico autorizzato. Poiché le condizioni per concedere le autorizzazioni potrebbero essere state modificate a norma del codice doganale dell'Unione ed essere divenute più rigide e

²⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del codice doganale dell'Unione e sull'esercizio del potere di adottare atti delegati a norma dell'articolo 284 dello stesso - COM(2018) 39 final.

²⁵ COM(2018) 85 final del 2 marzo 2018.

uniformi in alcuni casi, occorre riesaminare le autorizzazioni esistenti per garantire l'applicazione rigorosa delle nuove norme.

La Commissione assiste gli Stati membri e i rappresentanti del settore commerciale, mettendo a disposizione forum per discutere questioni che sorgeranno nel corso di questo processo di riesame delle autorizzazioni nel periodo fino a maggio 2019. Il processo di attuazione del codice doganale dell'Unione e di "rodaggio" delle nuove disposizioni e dei nuovi sistemi informatici deve restare una priorità per i prossimi anni.

ii. Sviluppo di una strategia globale a medio e lungo termine per i sistemi informatici doganali

Come ha osservato la Commissione nella sua comunicazione sulla governance, negli anni a venire il costo di manutenzione di sistemi elettronici doganali sempre più sofisticati a livello di UE sarà ingente e occorre trovare delle soluzioni per gestire questo aspetto. Vi sono inoltre problemi a più lungo termine su come evitare la duplicazione degli sforzi e delle risorse nell'aggiornamento dei vecchi sistemi elettronici in ciascuno degli Stati membri. Contestualmente, i sistemi elettronici sono indispensabili per il funzionamento efficiente e aggiornato dell'unione doganale.

Pertanto gli Stati membri e la Commissione hanno avviato ampie discussioni per cercare di pervenire a un approccio più efficiente, razionale ed efficace in termini di costi per la gestione dei sistemi elettronici. Nell'individuazione di potenziali soluzioni sono stati compiuti alcuni progressi per quanto riguarda l'Agenda digitale, il potenziale degli approcci interoperabili intersettoriali e le conseguenze delle innovazioni tecnologiche nei prossimi anni.

La Commissione ha recentemente adottato una relazione sullo stato di avanzamento²⁶ di una strategia informatica per le dogane, al fine di contribuire a focalizzare il dibattito necessario negli anni a venire. La priorità è la creazione di un "gruppo catalizzatore" costituito dagli Stati membri interessati e dalla Commissione per esplorare le questioni specifiche illustrate nella relazione sullo stato di avanzamento. L'obiettivo, come indicato in tale relazione, dovrebbe consistere nello stabilire uno scenario realizzabile a lungo termine e un percorso per giungervi, anche attraverso ulteriori "progetti pilota" e un lavoro di adeguata verifica sulle sinergie con altri operatori, nonché attraverso analisi giuridiche adeguate e valutazioni dei costi/benefici. La Commissione è pronta a partecipare attivamente a questo lavoro.

iii. Sviluppo della governance dell'unione doganale

Il Consiglio e la Commissione concordano sulla necessità di una politica globale a lungo termine e di una visione condivisa della gestione operativa dell'unione doganale. Ciò permetterà di adottare le decisioni necessarie in modo inclusivo e collaborativo nell'ambito delle varie politiche con le diverse parti interessate, tenendo conto delle esigenze di tutti.

Uno dei gruppi di cui avvalersi ai fini di questa gestione condivisa dell'unione doganale è il gruppo consultivo dei direttori generali dei servizi doganali della Commissione (il gruppo di politica doganale). Il coinvolgimento del gruppo di politica doganale nel riesame delle date di attuazione per i sistemi elettronici previste dal codice doganale dell'Unione è un esempio recente di come un partenariato rafforzato tra la Commissione e gli Stati membri possa contribuire alla gestione efficace delle priorità doganali. La Commissione propone di

²⁶ COM(2018) 178 final.

assegnare a questo gruppo un ruolo più chiaro e specifico in relazione ai lavori per l'unione doganale.

La Commissione ha avviato il processo per trasformare il gruppo di politica doganale in un gruppo di esperti formale, con un regolamento interno e compiti chiari²⁷.

iv. Prosecuzione dello sviluppo delle prestazioni dell'unione doganale

Il monitoraggio continuo delle politiche, l'analisi e la valutazione dei possibili impatti sono elementi essenziali della governance dell'unione doganale. A tal fine, la Commissione lavora allo sviluppo dello strumento per valutare le prestazioni dell'unione doganale, al fine di contribuire a orientare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale strategico. Tale strumento dovrebbe consentire di valutare sistematicamente le prestazioni dell'unione doganale rispetto ai suoi obiettivi strategici in termini di efficienza, efficacia e uniformità, analizzando le tendenze principali e individuando così gli aspetti da migliorare, ed è indispensabile per sensibilizzare le principali parti interessate e il grande pubblico sui risultati dell'unione doganale e il suo valore aggiunto.

Lo strumento per misurare le prestazioni dell'unione doganale valuta il funzionamento di quest'ultima basandosi su indicatori chiave di prestazione in una serie di ambiti quali la protezione degli interessi finanziari, la garanzia della sicurezza dei cittadini dell'UE e la valutazione dell'importanza delle dogane nel contribuire alla crescita e alla competitività dell'UE. Pur avendo già dimostrato la propria validità, questo strumento deve essere ulteriormente sviluppato in modo da consolidare l'elaborazione delle politiche basata sui dati, anche attraverso lo sviluppo degli indicatori chiave di prestazione e un maggior ricorso al sistema di valori di riferimento nonché a strumenti e metodi analitici moderni. In quest'attività è essenziale basarsi sulle sinergie tra le autorità doganali, la Commissione, altre autorità competenti in materia di gestione delle frontiere e organizzazioni internazionali, in modo da consentire il riutilizzo delle fonti di dati ed evitare possibili duplicazioni.

La prossima presidenza austriaca ha assunto l'impegno di sostenere questa attività e rafforzare la dimensione strategica delle prestazioni dell'unione doganale organizzando un seminario ad alto livello sull'argomento per l'autunno 2018. La Commissione sta continuando a consultare le parti interessate e a vagliare la necessità e la possibilità di creare una base giuridica per sostenere il progetto sulle prestazioni dell'unione doganale, come già indicato nella comunicazione sulla governance.

v. Sportello unico

La Commissione sta lavorando a uno sportello unico doganale dell'UE che permetta a un operatore economico di trasmettere a più destinatari dati necessari per molteplici fini normativi (per esempio in ambito veterinario, sanitario, ambientale, ecc.) in un formato standardizzato e attraverso punti di accesso armonizzati. Uno sportello unico doganale dell'UE potrebbe comportare svariati vantaggi, a beneficio sia del mondo del commercio sia delle autorità di regolamentazione. Si tratta di un settore complesso che richiede attenzione per evitare duplicazioni e costi superflui. Alla luce di questo, la Commissione e gli Stati

²⁷ Aggiungere un riferimento nel caso in cui il processo venga completato prima dell'adozione della relazione.

membri hanno concordato la messa a punto dello sportello unico doganale mediante un approccio per fasi: la prima fase consiste nella messa a disposizione di strumenti per collegare i sistemi di certificazione dell'UE ai sistemi nazionali, in modo da consentire l'accettazione automatizzata, da parte delle autorità doganali degli Stati membri, di certificati elettronici rilasciati da altre autorità per cui è stata creata una banca dati a livello di Unione. Una possibile fase successiva potrebbe mirare alla creazione di un quadro per sostenere l'istituzione di un contesto integrato e coerente per i servizi doganali dello sportello unico nell'UE.

La Commissione sta continuando a lavorare per la creazione di uno sportello unico dell'UE per le dogane e, su tale base, valuterà l'adozione di eventuali altre misure.

vi. Miglioramenti nella cooperazione doganale e fiscale

L'esigenza di apportare miglioramenti nella cooperazione tra le autorità doganali e fiscali riveste un'importanza cruciale, in particolare se si considera che le dogane assicurano la corretta applicazione dell'IVA e delle accise sulle merci importate. Tra i meriti della cooperazione, sottolineati a più riprese dal Consiglio, dal Parlamento europeo, dalla Corte dei conti europea e dalla Commissione, si annoverano il conseguimento di un miglior equilibrio tra i controlli e l'agevolazione degli scambi, l'eliminazione dei disallineamenti tra le norme, il contributo alla lotta contro le frodi e una maggiore semplificazione delle amministrazioni. Nell'ultimo anno si sono verificati importanti sviluppi a questo proposito.

Nel dicembre 2017 gli Stati membri hanno concordato²⁸ l'adozione di norme IVA più semplici ed efficienti per le imprese che vendono prodotti online ai consumatori e di sopprimere l'attuale esenzione dall'IVA per le importazioni di piccole spedizioni provenienti da paesi extra-UE, in quanto tale esenzione crea una concorrenza sleale e una distorsione a svantaggio delle aziende dell'Unione. Sono in corso discussioni con le autorità doganali e fiscali, poiché le dogane avranno responsabilità significative nella gestione dell'applicazione dell'IVA sulle importazioni, conformemente alle nuove norme.

Nel novembre 2017 la Commissione ha adottato una proposta²⁹ per rendere il sistema IVA più resistente alla frode e contrastare le frodi in materia di IVA su larga scala. La proposta si prefigge di migliorare la cooperazione tra le autorità doganali e fiscali per quanto riguarda la riscossione dell'IVA sulle importazioni da paesi extra-UE, in modo da evitare che si abusino della misura per l'agevolazione degli scambi nota come regime doganale 42. Questa proposta affronta le carenze rivelate dalla Corte dei conti europea e da indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode sull'attuazione di tale regime doganale.

Sono in corso negoziati in sede di Consiglio e un accordo su questa iniziativa rappresenta una parte importante dell'agenda doganale per gli anni a venire. Le misure legislative dovrebbero essere accompagnate da un impegno concreto delle autorità fiscali e doganali degli Stati membri per mettere in atto i canali di cooperazione necessari.

Inoltre, la futura Procura europea (EPPO)³⁰ sarà autorizzata a indagare e perseguire gli autori di frodi nell'Unione europea e di altri reati a danno degli interessi finanziari dell'Unione,

²⁸ <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/05/vat-on-electronic-commerce-new-rules-adopted/>

²⁹ COM(2017) 706 final.

³⁰ Regolamento 2017/1939 del Consiglio, GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1.

comprese frodi doganali e gravi frodi in materia di IVA. La direttiva PIF³¹ adottata il 5 luglio 2017 armonizza le definizioni, le sanzioni e i termini di prescrizione per gli stessi reati.

La Commissione e le autorità doganali degli Stati membri devono continuare a lavorare alacremente in modo da prepararsi al 2021, anno in cui sarà soppressa l'attuale esenzione IVA³² per le merci di valore inferiore a 22 EUR provenienti da paesi extra-UE e, di conseguenza, le autorità doganali potranno riscuotere l'IVA su un numero più elevato di merci importate.

vii. Ulteriore coinvolgimento del settore commerciale nella legislazione doganale dell'UE

Il commercio continua a svolgere un ruolo cruciale nel contribuire a garantire la praticabilità delle procedure e delle norme doganali e conseguire un equilibrio adeguato tra i requisiti degli operatori commerciali legittimi e l'efficacia dei controlli. La Commissione sta sviluppando ulteriormente il meccanismo per consolidare il contributo del settore commerciale in diverse fasi delle procedure, rivedendo il mandato dell'organo consultivo principale (il gruppo di contatto per gli operatori). Oltre alla piattaforma principale, la Commissione promuove discussioni congiunte tra rappresentanti del settore commerciale e delle autorità doganali nelle varie fasi di sviluppo e attuazione della normativa.

Il mandato riveduto del gruppo di contatto per gli operatori è stato concordato e pubblicato nel 2017³³. Sarà necessario un approccio proattivo da parte del settore commerciale per garantire che si possa ottenere il massimo da questi accordi per una più intensa collaborazione. Dal suo canto, la Commissione continuerà a organizzare consultazioni regolari con rappresentanti del settore commerciale sulla base di questi nuovi accordi.

viii. Maggiore integrazione operativa e gestionale tra le autorità doganali

La Commissione ritiene che una cooperazione operativa più intensa tra le autorità doganali nazionali sia fondamentale. In particolare, dal punto di vista del quadro comune dell'UE per la gestione dei rischi per i controlli doganali, occorre dedicare un'attenzione particolare alle capacità organizzative ai fini della collaborazione, allo scopo di conseguire la maggior redditività possibile per gli investimenti in nuovi dati, sistemi e norme.

Benché l'attuazione della legislazione doganale competa ai singoli Stati membri, l'attuazione uniforme è un compito e un onere dell'unione doganale nel suo complesso. Il programma Dogana 2020 fornisce il quadro organizzativo, metodologico e finanziario per la cooperazione tra autorità doganali nazionali, al fine di consentire una maggiore integrazione a livello operativo. Il valore aggiunto è maggiormente presente nel settore dei sistemi elettronici, in cui il programma permette di sviluppare e gestire una serie di sistemi transeuropei. Tuttavia, il programma presenta un valore aggiunto significativo anche in termini di attività di cooperazione, come ad esempio i gruppi di progetto, molti dei quali hanno conseguito preziosi risultati per l'unione doganale³⁴.

³¹ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

³² Direttiva (UE) 2017/2455 del 5 dicembre 2017.

³³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-trade-consultations_en

³⁴ - analisi del traffico, delle minacce e delle risorse attraverso le frontiere terrestri esterne;

- creazione di reti di esperti, ad esempio per i trasporti aerei, marittimi e terrestri, che condividono buone pratiche ed esaminano questioni operative/tecnologiche alla base delle analisi dei rischi;

Una novità prevista dal programma Dogana 2020 è rappresentata da gruppi di esperti costituiti per conseguire risultati attraverso una collaborazione più intensa tra un numero limitato di paesi in merito su una questione specifica. Diversi gruppi di esperti istituiti nel 2016 hanno ottenuto risultati promettenti nel 2017, tra cui ad esempio l'aggregazione di competenze e attrezzature da parte di laboratori doganali nazionali per l'analisi di campioni e la condivisione dei risultati e CELBET (cfr. il riquadro seguente). Nonostante questi promettenti risultati, alcuni di questi gruppi non sono stati sfruttati al massimo delle loro potenzialità. Un'indagine svolta nell'estate 2017 ha suggerito che ciò può essere dovuto ai pesanti oneri amministrativi derivanti dall'istituzione e dalla gestione dei gruppi di esperti.

CELBET (*Customs Eastern Land Border Expert Team* - team di esperti della frontiera doganale terrestre orientale³⁵)

Questo gruppo di esperti riunisce 11 Stati membri³⁶ situati sulle frontiere terrestri orientali e sudorientali per 18 mesi, con un costo di 927 000 EUR a titolo di cofinanziamento dell'UE. Tra i risultati promettenti si annoverano:

- la gestione del rischio: creazione congiunta di profili di rischio e relativa valutazione dopo l'utilizzo;
- controlli operativi: mappatura dei valichi di frontiera di carattere non commerciale; svolgimento di azioni comuni intensificate presso valichi di frontiera terrestri selezionati;
- attrezzature e appalti: è stato effettuato l'inventario di tutte le attrezzature di controllo e di rilevamento disponibili presso i valichi di frontiera, con l'analisi della tipologia e del divario;
- formazione: è stata svolta un'analisi del divario di formazione ed è in corso di preparazione il materiale formativo per le guardie di frontiera e le dogane;
- valutazione/misurazione delle prestazioni: lavori relativi agli indicatori chiave di prestazione per i valichi di frontiera;
- cooperazione con le guardie di frontiera e i paesi vicini: raccomandazioni sul miglioramento dello scambio di informazioni nell'ambito dell'attività presso valichi di frontiera terrestre.

Il funzionamento dell'unione doganale e l'ulteriore integrazione delle autorità doganali nazionali che la gestiscono continuano a dipendere integralmente dal programma Dogana. Alla luce delle sfide che il mondo, l'Unione europea e l'unione doganale si trovano ad affrontare, è fondamentale che il programma prosegua dopo il 2020.

- un prototipo di servizio condiviso per facilitare l'identificazione mirata dei container marittimi da parte delle autorità doganali;
- il programma di riforma del sistema di controllo delle importazioni, che introduce una nuova piattaforma per la cooperazione tra le dogane e altre funzioni di applicazione della legge nell'analisi anticipata dei rischi del carico, allo scopo di migliorare la qualità dei dati dichiarati e permettere la condivisione in tempo reale di tali dati e delle informazioni attinenti ai rischi (compresi i risultati dei controlli).

³⁵ Nella relazione del 26 settembre 2017 sul progetto CELBET, in merito al pacchetto di lavoro 3.1 "Stesura di un inventario delle attrezzature di controllo e di rilevamento attualmente utilizzate", sono stati riportati gli esiti della sottoattività 3.2.1, Analisi del divario per ciascun valico di frontiera (VDF), con la seguente conclusione (pag. 15 della relazione): "In base alla risultanza principale dell'inventario [di 174 valichi di frontiera esterna terrestre dell'UE], la situazione delle attrezzature e delle infrastrutture non è ottimale. L'aspetto maggiormente preoccupante dell'analisi è il fatto che il 53% dei VDF non dispone di sistemi di riconoscimento automatizzato della targa/del numero del container (ANPRS) che rappresenterebbero una solida base e uno strumento efficace per la gestione dei rischi. Inoltre, il 46% dei valichi di frontiera è privo di scanner per l'ispezione dei carichi e dei veicoli (autocarri e vagoni) e il 51% è addirittura sprovvisto di strumenti personali di controllo manuale".

³⁶ Estonia (coordinatore), Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Grecia e Croazia.

Recentemente la Commissione ha presentato proposte che istituiscono i) un nuovo programma Dogana, volto a fornire una solida base per raccogliere le sfide cui deve far fronte l'unione doganale, in particolare attraverso il potenziamento degli attuali meccanismi di cooperazione e degli elementi di sviluppo delle capacità e ii) un fondo relativo alle attrezzature per il controllo doganale, inteso a promuovere controlli doganali equivalenti.

4. ASPETTI PRIORITARI FUTURI

L'unione doganale non può essere statica: i mercati, il settore commerciale e le tecnologie sono dinamici ed essa deve sostenere questi sviluppi. A tal fine, le amministrazioni doganali degli Stati membri non devono limitarsi a progredire nei settori indicati nel capitolo precedente, ma devono anche valutare strategie per lo sviluppo futuro, nuovi approcci e modalità di lavoro diverse, considerando altresì le pressioni dovute a risorse più ristrette e la possibilità che in futuro incombano responsabilità maggiori. Con questo spirito, la Commissione presenta il seguente elenco di aspetti prioritari di cui tenere conto nel prossimo futuro nei forum di politica doganale:

a) gestione della Brexit. Il recesso del Regno Unito dall'Unione europea e dall'unione doganale e il conseguente fatto di diventare un paese terzo determineranno un impatto considerevole su tutti i processi doganali. La garanzia di un recesso ordinato e l'attuazione di modifiche come quelle apportate a tali processi comporteranno conseguenze sulle risorse della Commissione e degli Stati membri, soprattutto a causa delle notevoli incertezze connesse al recesso in sé. La Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri, sta esaminando i processi e le procedure doganali per individuare aspetti giuridici, informatici e di qualsiasi altro genere che occorre affrontare alla luce del recesso. È chiaro che queste misure richiederanno adeguamenti ai sistemi informatici doganali, con il rischio di determinare costi supplementari e un aumento della domanda di risorse e di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione, nonché tra gli stessi Stati membri. In senso analogo, sono necessari adeguamenti anche per quanto concerne gli operatori economici. Come primo passo per informare le parti interessate si è provveduto a pubblicare un avviso sulle conseguenze del recesso del Regno Unito nel settore doganale e in relazione agli aspetti pertinenti in materia di fiscalità indiretta (IVA e accise);

b) rafforzamento dei controlli e lotta alle frodi. Poiché l'evasione dei dazi doganali e dell'IVA deve essere compensata da maggiori contributi da parte degli Stati membri al bilancio dell'Unione, che in ultima analisi sono a carico dei contribuenti dell'UE, è fondamentale che gli Stati membri comprendano come migliorare l'efficienza dei controlli. Al fine di garantire un approccio comune alla gestione dei rischi finanziari nel settore doganale in tutta l'UE, recentemente la Commissione ha adottato una decisione su criteri e norme comuni in materia di rischi finanziari³⁷. Considerando il volume dell'attività transfrontaliera, per contrastare le frodi in modo efficace potrebbe essere necessario considerare nuove e diverse modalità di controllo delle merci, ottimizzando per esempio l'utilizzo dei sistemi informatici per individuare in maniera più mirata operazioni rischiose da sottoporre a verifiche e contando maggiormente su operatori commerciali fidati e sui loro dati, senza trascurare metodi di controllo affidabili e già sperimentati nelle situazioni in cui risultano opportuni;

³⁷ Aggiungere un riferimento nel caso in cui il processo venga completato prima dell'adozione della relazione.

c) maggior ricorso al monitoraggio del diritto doganale dell'UE. L'attuazione uniforme della legislazione doganale da parte degli Stati membri è essenziale, in quanto gli autori di frodi possono sfruttare i punti deboli di una singola frontiera esterna per creare problemi a tutta l'unione doganale. Si prevede che la Commissione verificherà l'attuazione delle norme doganali comuni da parte degli Stati membri e interverrà, se necessario, per garantirne l'osservanza. Pur costituendo uno strumento importante a tal fine, le procedure di infrazione devono essere considerate come ultima risorsa; perciò la Commissione avvia anche attività di cooperazione e sviluppo di capacità tra Stati membri, ivi compreso il controllo tra pari, intese alla promozione di migliori prassi e alla sensibilizzazione generale sulle norme doganali. L'attuale politica della Commissione in materia di monitoraggio dell'unione doganale è in fase di revisione, al fine di migliorare la comprensione del processo da parte di tutti i soggetti coinvolti e perfezionare l'impiego delle risorse;

d) miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni doganali. Una maggiore cooperazione tra i servizi operativi sul campo, comprese le amministrazioni fiscali e doganali, potrebbe consentire un utilizzo più efficiente delle esigue risorse disponibili. Gli insegnamenti tratti dai progetti attuali nell'ambito di Dogana 2020 indicano che la cooperazione in questo settore tra gli Stati membri e la Commissione apporta un elevato valore aggiunto e dovrebbe pertanto essere perseguita, per esempio al fine di vagliare nuove tecniche di analisi dei dati, collaudare metodi di lavoro collaborativi e individuare l'eventuale fabbisogno di capacità per aiutare gli Stati membri a rispondere ai rischi transnazionali nel corso della loro attività di sdoganamento e controllo a posteriori;

e) sfruttamento dell'innovazione. La nuova realtà digitale con i suoi nuovi modelli operativi, le modalità di lavoro, l'automazione, la frammentazione e le modifiche alla catena del valore sta influenzando la competitività dell'UE, l'equità che quest'ultima cerca di conseguire e la sua sicurezza. È fondamentale tenere il passo e sfruttare le tecnologie in evoluzione, in particolare l'analisi dei dati e il futuro approccio blockchain, già discusso con gli Stati membri in diverse occasioni. La cooperazione intersettoriale e l'interoperabilità sono requisiti chiave alla base di tutti gli sviluppi tecnologici. Potrebbero rendersi necessarie anche nuove norme europee e internazionali;

f) ottimizzazione dei sistemi elettronici doganali e del loro utilizzo. L'aumento della cooperazione tra gli Stati membri nell'ambito dei sistemi elettronici è di importanza cruciale per ridurre i costi complessivi ed eliminare la loro duplicazione nelle fasi di sviluppo, manutenzione e funzionamento dei sistemi. Vi è già una forte richiesta, da parte degli Stati membri, di una maggiore centralizzazione dei sistemi e di soluzioni per la collaborazione, come descritto nella relazione della Commissione sulla strategia informatica per le dogane³⁸. In base a tale relazione, la Commissione si impegnerà attivamente nel breve termine per analizzare diverse alternative in questo settore;

³⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla strategia informatica per le dogane - COM(2018) 178 final.

g) rapporto con il commercio elettronico. Oggi le sfide del commercio elettronico per le dogane sono ben note: le amministrazioni doganali devono attualmente far fronte a un aumento eccezionale del volume di merci acquistate online al di fuori dell'UE, in termini di controlli e riscossione dei dazi applicabili. In particolare, il volume dei beni di modesto valore importati nell'Unione aumenta ogni anno del 10-15%. Pur applicando controlli efficaci per contrastare le frodi in quanto aspetto prioritario e riscuotendo i dazi applicabili su queste merci all'importazione, le amministrazioni doganali devono nel contempo sostenere e agevolare lo sviluppo di questa forma di commercio che offre grandi vantaggi alle imprese e ai cittadini. La Commissione aiuta attivamente gli operatori commerciali a prepararsi entro il 2020 per la fornitura, in formato elettronico, di informazioni prima dell'arrivo a fini di sicurezza, conformemente a quanto previsto dal codice doganale dell'Unione;

h) messa a profitto dell'unione doganale per migliorare la sicurezza dell'UE. Le azioni volte al miglioramento della sicurezza dell'UE implicano la valutazione delle modalità con cui è possibile elaborare politiche comuni nei settori della polizia, della gestione delle frontiere e delle dogane per collaborare meglio nel sostenere la lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata e le gravi forme di criminalità, nonché per migliorare la protezione alle frontiere esterne dell'UE in particolare. Si dovrebbero esplorare ulteriormente settori di cooperazione pratica a livello operativo con le guardie di frontiera e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. In qualità di autorità capofila per il controllo della circolazione delle merci attraverso le frontiere esterne, con una speciale responsabilità per l'analisi anticipata dei rischi del carico, le dogane rappresentano un partner chiave per le forze di sicurezza e le autorità di contrasto nella lotta alle minacce transnazionali;

i) proseguimento del lavoro sulle relazioni internazionali. Nel 2017 le importazioni da paesi terzi verso l'UE hanno raggiunto un totale di 1 879 miliardi di EUR e le esportazioni dall'UE verso paesi terzi sono arrivate a 1 859 miliardi di EUR³⁹. Il volume di questi scambi esterni è costantemente in crescita; ciò comporta una maggiore e continua cooperazione tra l'UE e i paesi terzi, sia per migliorare la conformità alla normativa doganale sia per agevolare nel contempo gli scambi dell'UE con il mondo esterno. Tale cooperazione deve essere accompagnata dal lavoro per rendere più solide le catene di approvvigionamento a livello internazionale, nell'ambito del forum dell'Organizzazione mondiale delle dogane, attraverso un ulteriore rafforzamento della qualifica di operatore economico autorizzato. Anche l'ulteriore sviluppo del riconoscimento reciproco dei programmi AEO con paesi partner, già in atto con gli Stati Uniti, la Cina, il Giappone, la Svizzera e la Norvegia, è di importanza cruciale per incoraggiare una più ampia diffusione della qualifica di operatore economico autorizzato.

5. CONCLUSIONE

L'unione doganale si trova di fronte a un bivio. Disponiamo di un nuovo quadro giuridico, nuovi metodi di lavoro e nuovi strumenti informatici che nei prossimi anni dovranno convergere verso un'attuazione coerente che favorisca la conformità e si concentri sui settori di rischio, coinvolgendo nel contempo altri settori politici, in particolare la sicurezza, per consolidare le politiche comuni dell'UE.

³⁹ Prestazioni dell'unione doganale – relazione annuale 2016.

Lo sviluppo dell'unione doganale è un processo dinamico; negli ultimi anni sono stati compiuti progressi in molti ambiti legati a una migliore gestione dell'unione doganale e l'attività in questi settori deve continuare. Contestualmente, però, la Commissione ritiene che le autorità doganali dell'UE debbano considerare nuovi aspetti prioritari per far fronte alle sfide future, ossia:

- la gestione della Brexit;
- il rafforzamento dei controlli e la lotta alle frodi;
- un maggior ricorso al monitoraggio del diritto doganale dell'UE;
- il miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni doganali;
- lo sfruttamento dell'innovazione;
- l'ottimizzazione dei sistemi elettronici doganali e del loro utilizzo;
- la risposta alle sfide del commercio elettronico;
- la messa a profitto dell'unione doganale per migliorare la sicurezza dell'UE;
- il proseguimento del lavoro sulle relazioni internazionali.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare la presente relazione e auspica un impegno attivo con tali istituzioni per darle seguito.