



**Bruxelles, 23 dicembre 2016
(OR. en)**

15818/16

UD 280

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	22 dicembre 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 813 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO Sviluppare l'unione doganale dell'UE e la sua governance

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 813 final.

All.: COM(2016) 813 final



Bruxelles, 21.12.2016
COM(2016) 813 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

Sviluppare l'unione doganale dell'UE e la sua governance

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione affronta il tema di come la Commissione e gli Stati membri possano agire di concerto per garantire che il funzionamento dell'unione doganale apporti il massimo contributo possibile alla prosperità e alla sicurezza dell'UE.

L'unione doganale, che sta per raggiungere il traguardo dei 50 anni di vita, è stato uno dei primi esempi di integrazione di successo nell'Unione. Ha creato le condizioni per la nascita del mercato unico ed è stata un fondamento stabile per l'integrazione e la crescita economiche. Un'unione doganale forte e ben gestita può consentire all'UE di prosperare e sviluppare imprese competitive, preservare le proprie fonti di reddito e proteggere i cittadini dalle minacce terroristiche, dai rischi per la salute e per l'ambiente e da altre minacce. Come in molti settori politici, per ottenere risultati positivi occorre risolvere le divergenze tra i singoli Stati membri ed elaborare una strategia tesa al raggiungimento di obiettivi comuni.

In un'epoca in cui il terrorismo e altre gravi forme di criminalità operano a livello transfrontaliero e transnazionale, le autorità doganali sono sempre più chiamate, in veste di autorità di contrasto a cui è affidato il controllo delle frontiere, a eseguire compiti di natura non fiscale tesi a potenziare la sicurezza interna dell'Unione. Il ruolo svolto dalle dogane nel campo della sicurezza è particolarmente importante per impedire alle organizzazioni terroristiche di trasferire i propri fondi e per tagliare le loro fonti di finanziamento, come riconosciuto nel piano di azione della Commissione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo¹. Tuttavia, per contribuire a un'Unione della sicurezza effettiva e sostenibile, occorre fare di più per coordinare i diversi settori politici coinvolti nella gestione delle frontiere e potenziare la cooperazione e le sinergie tra le diverse autorità di contrasto. A tale riguardo è fondamentale uno scambio di informazioni più efficiente.

Il funzionamento dell'unione doganale è messo sotto pressione dal rapido cambiamento di tecnologie e modelli operativi, a cui si aggiungono i crescenti volumi di scambi mondiali, le persistenti minacce per la sicurezza e di criminalità internazionale, l'allargamento e approfondimento dell'UE e l'aumento delle competenze delle dogane. Ciò ha portato a una revisione importante del quadro giuridico con l'adozione e l'attuazione del codice doganale dell'Unione (CDU)². L'obiettivo era creare un quadro di riferimento che consenta alle imprese europee oneste e che agiscono nella legalità di far fronte alla concorrenza quotidiana nell'economia globale senza gli ostacoli di una burocrazia superflua, trovando al contrario il supporto di servizi doganali unificati, informatizzati ed efficienti in tutta l'UE.

¹ COM(2016) 50 final.

² Regolamento (UE) n. 952/2013, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (rifusione). Il nuovo quadro giuridico impone che tutte le interazioni tra le autorità doganali e gli operatori, oltre che tra le differenti autorità doganali, avvengano mediante procedimenti informatici. Ciò si traduce in una modernizzazione e in un migliore rapporto costo-efficacia nel medio termine in termini di amministrazione e agevolazione degli scambi, consentendo anche un approccio alla gestione dei flussi di scambi realmente coordinato in tutta l'Unione.

Benché la normativa doganale sia adottata a livello dell'UE, la sua attuazione è affidata agli Stati membri, tramite le rispettive amministrazioni doganali nazionali. La natura dell'unione doganale fa sorgere però un'interdipendenza tra le amministrazioni nazionali che occorre riconoscere se si vuole ottenere il massimo beneficio. Le difficoltà di attuazione stanno nell'ottenere risultati equivalenti da autorità doganali che operano in condizioni geografiche, economiche e organizzative diverse.

Inoltre le interconnessioni tra le dogane e gli altri settori politici legati alla sicurezza e al controllo delle frontiere richiedono un approccio più coordinato e intersettoriale volto, tra l'altro, a sfruttare tutte le potenzialità di una più stretta collaborazione tra le autorità doganali e altre autorità di contrasto, anche mediante sinergie e l'interoperabilità tra i sistemi informatici.

Pertanto per l'unione doganale è ora fondamentale garantire che il codice doganale dell'Unione possa essere attuato in modo efficace ed efficiente dalle diverse amministrazioni doganali che agiscono come un'amministrazione unica, attuando nel contempo una cooperazione efficace con le amministrazioni responsabili delle altre politiche che hanno ripercussioni sulle frontiere e sulla sicurezza interna. Si tratta di un aspetto essenziale per la corretta attuazione del nuovo CDU e che, alla luce dell'enfasi posta sulla totale digitalizzazione delle comunicazioni tra le autorità doganali e con gli operatori, è possibile solo con sistemi informatici interoperabili a livello dell'UE e con un'applicazione uniforme delle norme da parte di tutte le amministrazioni doganali dell'UE. Ciò è fondamentale anche alla luce dell'attuale contesto politico, dato il ruolo svolto dalle dogane nella protezione dei cittadini dell'UE.

Nell'ambito del quadro istituzionale vigente servirà una ravvivata collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione tesa a:

- una visione generale della gestione dell'unione doganale condivisa da tutti gli Stati membri e dalla Commissione per garantire una cooperazione più flessibile ed efficace e una migliore regolamentazione;
- un'applicazione più efficace delle norme tramite un migliore coordinamento dei servizi operativi sul campo e una migliore cooperazione tra di essi;
- un rafforzamento del ruolo delle dogane nel garantire un approccio coordinato alla gestione delle frontiere e all'applicazione della legge, sviluppando una cooperazione più stretta e uno scambio di informazioni più efficiente con le amministrazioni che si occupano di altri settori politici rilevanti;
- una definizione di una strategia informatica a lungo termine che offra alle amministrazioni doganali e alle imprese processi efficaci sotto il profilo dei costi e sinergie con altri settori politici pertinenti;
- un potenziamento del rendimento delle amministrazioni doganali in tutta l'UE grazie a un maggior ricorso alle migliori pratiche e alla condivisione di soluzioni innovative, anche per il soddisfacimento del loro fabbisogno finanziario.

2. SVILUPPO DELLA GOVERNANCE

2.1. Governance dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche

L'adozione del CDU e la sua applicazione a partire dal 1° maggio 2016 hanno rafforzato e modernizzato il quadro giuridico dell'unione doganale. Il CDU completa in ambiente doganale il passaggio ad un ambiente privo di supporti cartacei, totalmente elettronico e interoperabile e improntato alla semplicità, al servizio e alla rapidità. Il programma di lavoro per il CDU³, adottato nel 2014 e aggiornato nel 2016⁴, prevede un calendario di inizio di utilizzazione dei sistemi informatici di supporto in un periodo transitorio, partendo dall'attuale complessa rete di sistemi informatici gestiti dagli Stati membri e dalla Commissione.

Nei prossimi anni di applicazione del CDU occorrerà dare priorità a un'efficace e uniforme applicazione del codice e alla rapida modifica, ove necessario, degli atti tecnici dettagliati che ne sorreggono la struttura generale.

Il livello di integrazione e armonizzazione del diritto raggiunto oggi nell'unione doganale e l'interdipendenza dei servizi doganali rendono necessari un frequente coordinamento politico, che coinvolga tutti gli Stati membri, e un elevato grado di collaborazione operativa tra gli Stati membri.

Vari organismi si occupano dei diversi aspetti del funzionamento dell'unione doganale. Manca però un coordinamento più ampio ed efficace degli aspetti politici e operativi. Un'area specifica in cui serve coordinamento è l'integrazione delle strategie in altri settori politici che hanno ripercussioni sulle attività doganali e che ne ampliano i compiti.

Finora buona parte del coordinamento politico per l'unione doganale è stato svolto dal gruppo di politica doganale (GPD), un gruppo informale di esperti istituito dalla Commissione 53 anni fa. Questo gruppo riunisce i capi delle amministrazioni doganali, ma formalmente non ha poteri giuridici decisionali. Ancora meno formali sono le riunioni dei direttori generali delle amministrazioni doganali nazionali nelle cosiddette "riunioni del club".

Nel suo ruolo di coordinamento delle politiche degli Stati membri e di negoziazione e adozione del diritto dell'UE, il Consiglio dell'UE ha una propria struttura di governance istituita per organizzare le sue attività in diversi settori. Nell'ambito della struttura per la concorrenza le attività attinenti alle dogane sono gestite principalmente da due gruppi di lavoro in seno al Consiglio, uno sull'unione doganale e uno sulla cooperazione doganale, ma presumibilmente senza una visione strutturata di sviluppo delle politiche e operando sostanzialmente caso per caso. Inoltre è stato di recente costituito in seno al Consiglio un nuovo organo che riunisce i direttori generali delle amministrazioni doganali. Il suo ruolo

³ Decisione di esecuzione della Commissione (UE) 2014/255, del 29 aprile 2014, che stabilisce il programma di lavoro per il codice doganale dell'Unione.

⁴ 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.

dovrebbe essere quello di colmare alcune delle lacune sopra indicate, trattare gli argomenti strategici e garantire il coordinamento con altri settori politici all'interno del Consiglio.

La Commissione ritiene che la visione operativa che occorre creare e mantenere, nel rispetto degli accordi e delle competenze istituzionali, debba essere:

- strategica, affrontando le tematiche trasversali quali sicurezza, lotta contro il finanziamento del terrorismo, frodi e commercio elettronico a un livello elevato, lasciando ad altre sedi più opportune l'esame degli aspetti tecnici;
- coordinata con altre politiche che occorre applicare alle frontiere, sia quelle direttamente connesse alla circolazione delle merci sia quelle supportate dalle dogane nell'ambito della circolazione delle persone;
- ricca di contenuti, fornendo un orientamento su tematiche quali lo sviluppo di una strategia informatica a lungo termine, la valutazione dei risultati sulla base di indicatori chiave di prestazione, la realizzazione di una gestione comune dei rischi di sicurezza, ecc.

Da parte sua la Commissione formalizzerà e svilupperà il ruolo del GPD affinché dia l'impulso necessario a creare un coordinamento generale degli aspetti politici e operativi e definisca chiaramente le priorità per il futuro (a tal fine sarà redatto il regolamento interno del GPD). A supporto di questo obiettivo, nell'ambito del progetto sulle prestazioni dell'unione doganale i servizi della Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, elaboreranno informazioni strutturate sugli aspetti chiave del funzionamento dell'unione doganale (si veda la sezione 2.2).

In particolare la Commissione chiederà al GPD supporto per fissare gli obiettivi operativi per tutta l'Unione sulla base delle sfide che l'unione doganale sta affrontando e che dovrà affrontare e per garantirne la generale uniformità. Il GPD sarà organizzato anche attorno a un programma a lungo termine definito in collaborazione con gli Stati membri che si concentrerà sulle tematiche trasversali a livello strategico.

La Commissione è consapevole anche dell'importanza del ruolo che gli operatori dovranno svolgere nella stesura e nell'applicazione di procedure doganali efficienti che tutelino gli interessi finanziari sia nazionale sia dell'UE⁵. Attualmente la Commissione si consulta con un gruppo di esperti denominato "gruppo di contatto per gli operatori", mentre a livello nazionale sono presenti analoghi organi consultivi. La recente esperienza maturata nelle consultazioni sulla legislazione di attuazione del CDU ha dimostrato l'utilità di riunioni congiunte tra gli operatori, le amministrazioni nazionali e la Commissione. La Commissione intende continuare e rafforzare questa prassi allo scopo di coinvolgere nel processo un numero maggiore di attori e focalizzare le consultazioni sugli aspetti fondamentali dell'equilibrio tra agevolazione degli scambi, requisiti di conformità e protezione.

⁵ I dazi doganali costituiscono risorse proprie dell'UE.

La Commissione presenterà regolarmente al Consiglio e al Parlamento una relazione biennale che, partendo dai risultati del lavoro dell'unione doganale, suggerirà le priorità/l'indirizzo per lo sviluppo futuro dell'unione doganale, con l'obiettivo di una migliore integrazione con le altre priorità della politica dell'UE. La relazione potrebbe essere un punto di partenza per un confronto periodico ad alto livello sul funzionamento dell'unione doganale in seno al Consiglio. Da ciò potrebbe nascere l'orientamento strategico di lungo termine per l'unione doganale, ma anche un quadro per la discussione e la collaborazione finalizzato a supportare le attività nelle molte aree interconnesse, ad es. la rilevazione e prevenzione del rischio di attività criminali e terroristiche transfrontaliere.

2.2. Governance del controllo e dell'analisi delle politiche

Per mantenere aggiornato un contesto legislativo occorre conoscerne gli impatti. Le decisioni operative basate sulla cooperazione transfrontaliera richiedono anche informazioni sull'attuazione quotidiana delle politiche.

Il progetto "prestazioni dell'unione doganale", su cui stanno lavorando la Commissione e gli Stati membri, consiste in una misurazione dettagliata delle prestazioni con indicatori chiave di prestazione basati sugli obiettivi strategici dell'unione doganale⁶. Per realizzare il necessario strumento informativo e gestionale, la Commissione esaminerà la possibilità di creare una nuova base giuridica per un insieme di indicatori chiave di prestazione e per la trasmissione dei dati necessari alla loro generazione. Questi servirebbero da orientamento per le decisioni politiche e fornirebbero un quadro di riferimento per la valutazione delle prestazioni/dell'attuazione. Un contributo in termini di controlli doganali e di attuazione della strategia e del piano di azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali⁷ verrà anche dal ciclo di valutazione previsto dal quadro di gestione dei rischi doganali.

Al fine di assistere gli Stati membri nella corretta applicazione della legislazione doganale dell'UE saranno riviste le azioni di controllo previste dal programma Dogana 2020 e i relativi processi, con lo scopo di individuare e correggere le carenze, proponendo anche una politica rivista sui controlli.

La Commissione:

- *formalizzerà e svilupperà il ruolo del gruppo di politica doganale affinché concentri le proprie attività sul coordinamento generale degli aspetti politici e operativi, entro i limiti dell'attuale quadro istituzionale;*
- *aumenterà le riunioni congiunte tra la Commissione, le amministrazioni nazionali e gli operatori e riesaminerà il meccanismo di consultazione degli operatori;*

⁶ COM (2008) 169 def. del 1° aprile 2008, come confermato dalle conclusioni del Consiglio sui progressi realizzati nell'ambito della strategia per l'evoluzione dell'Unione doganale del 19.3.2013 (2013/C 80/05).

⁷ COM(2014) 527 final.

- *trasmetterà regolarmente al Consiglio e al Parlamento una relazione biennale sui risultati dell'attività dell'unione doganale per consentire un confronto periodico sulle priorità politiche;*
- *darà istruzioni ai propri servizi affinché definiscano un insieme di indicatori chiave di prestazione e, se opportuno, previa consultazione con le parti interessate, propongano una nuova base giuridica a supporto del sistema di misurazione delle prestazioni.*

3. PRINCIPALI PROBLEMI CHE LE STRUTTURE DI GOVERNANCE DOVRANNO AFFRONTARE

La Commissione ha individuato tre grandi obiettivi che richiedono un'azione strategica e coerente. Si tratta di:

- realizzare una visione su come **le autorità doganali possano operare per agire in modo pienamente efficace e coerente;**
- creare e realizzare una visione condivisa tra le autorità doganali e altre autorità competenti sulla **gestione delle frontiere dell'UE** e sul coordinamento delle rispettive attività;
- risolvere gli importanti **problemi di risorse dell'Unione doganale.**

3.1. Agire come una singola amministrazione doganale

Il processo di attuazione del CDU è una sfida importante sia per gli Stati membri sia per la Commissione. Per garantire i massimi benefici per le amministrazioni nazionali, le imprese e i cittadini gli Stati membri devono operare come una singola amministrazione nella gestione dell'unione doganale. La Commissione individua quattro priorità principali, tutte sostenute da una condivisione continua delle migliori pratiche.

3.1.1. Interpretazione comune dell'applicazione del diritto dell'UE

Il primo compito è garantire che tutte le parti interessate convergano su un'interpretazione comune di come applicare negli Stati membri le norme di diritto dell'UE. Questa interpretazione comune è importante anche in quanto la Commissione definisce nel dettaglio concetti innovativi come lo sdoganamento centralizzato o l'autovalutazione.

Lavorando insieme agli Stati membri e in collaborazione con gli operatori, la Commissione redigerà un corpus comune di orientamenti basati sugli attuali orientamenti non legislativi. In questo modo garantirà che tutte le parti interessate abbiano una visione chiara di come applicare le norme. I servizi della Commissione forniranno anche materiali di supporto per la formazione del personale nazionale in formati moderni, quali strumenti di e-learning e e-book in più lingue.

3.1.2. Sviluppo delle competenze delle risorse umane

Il secondo compito riguarda l'esigenza delle amministrazioni doganali di sfruttare al meglio i 120 000 addetti in organico. Per raggiungere questo obiettivo servono standard di qualità uniformi e un'adeguata formazione, che garantiscano un'applicazione uniforme delle regolamentazioni e delle iniziative.

È opportuno che in una più stretta cooperazione sullo sviluppo delle risorse umane e sulla formazione trovi impiego anche il quadro di competenze dell'UE come base per i concetti di formazione delle amministrazioni doganali nazionali, i processi di sviluppo del personale e la creazione di centri comuni di formazione negli Stati membri. L'obiettivo è elevare il livello di competenze e prestazione in modo uniforme in tutte le amministrazioni doganali dell'UE e presso gli operatori e contribuire così alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e al processo di sviluppo delle capacità amministrative. La Commissione intende presentare un piano di azione che elenchi le attività da intraprendere per potenziare lo sviluppo delle risorse umane.

3.1.3. Governance, architettura e finanziamento dei sistemi informatici

Il terzo compito è supervisionare il complesso processo di:

- potenziare o introdurre e gestire i nuovi sistemi informatici europei previsti dal CDU;
- garantire l'allineamento del processo di potenziamento dei sistemi informatici degli Stati membri che saranno interessati dai cambiamenti introdotti dal CDU. In un'ottica di interoperabilità occorrerà anche allineare l'approccio ai sistemi informatici doganali.

Gli strumenti attuali aiuteranno a portare a termine i progetti che sono già stati concordati. Di per sé non affrontano però i problemi a più lungo termine su come evitare la duplicazione degli sforzi e delle risorse nella creazione o nella sostituzione dei vecchi sistemi informatici in ciascuno degli Stati membri. Non risolvono nemmeno il problema della gestione a lungo termine di un'architettura informatica a livello dell'UE sempre più sofisticata, in cui sono sempre più fondamentali la continuità e l'integrità dei collegamenti e dei sistemi di trasmissione, oltre che la loro disponibilità.

Nei prossimi anni il costo di sviluppo e manutenzione dei sistemi informatici del CDU sarà ingente. La sola Commissione ha stanziato per il programma Dogana 2020 circa 380 milioni di euro⁸ da spendere per lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi già previsti. Sommati assieme, i costi degli Stati membri saranno notevolmente superiori. Questi investimenti consentiranno a tutte le parti interessate di sfruttare appieno le potenzialità dell'unione doganale. In questo contesto è essenziale razionalizzare, evitare le duplicazioni e applicare le migliori pratiche. Si tratta di un aspetto particolarmente importante se si vuole che i nuovi grandi progetti realizzino appieno i miglioramenti di efficienza auspicati, ad esempio offrire

⁸ La dotazione per l'infrastruttura informatica nel bilancio 2015-2020 del programma Dogana 2020 (importi programmati rettificati).

contemporaneamente supporto per le procedure doganali e l'analisi obbligatoria dei rischi. Se si vogliono ottenere i massimi guadagni in termini di sinergie ed efficienza, tutti gli attori dovranno impegnarsi per soluzioni a lungo termine.

Attualmente non tutti gli Stati membri hanno una visione comune di come e quando utilizzare i sistemi comuni. Alcuni preferiscono al contrario una cosiddetta "architettura con sistema ibrido", che consente di scegliere se partecipare ai servizi condivisi dell'UE o mantenere le soluzioni nazionali, da sole o in parallelo. Tuttavia in un orizzonte di più lungo termine, e nell'interesse di tutti, le strutture di governance dovranno arrivare a una visione comune sui servizi che occorre sviluppare e mantenere a livello dell'UE e sul loro rapporto con i sistemi nazionali, tenuto conto delle limitazioni di bilancio a livello dell'UE e dell'esigenza di garantire una governance efficace e un'adeguata titolarità dei sistemi. Al momento ciò avviene solitamente caso per caso. L'assenza di una visione comune rende difficile per gli Stati membri indirizzarsi verso soluzioni comuni per godere al massimo dei benefici. Inoltre questo approccio limita l'efficacia dell'azione della Commissione.

La Commissione ritiene che vi sia un'esigenza fondamentale di revisione dell'architettura, della gestione e del finanziamento delle reti e delle banche dati doganali, che dovrebbe comprendere l'esame delle iniziative pertinenti in altri settori politici dell'UE e l'azione intrapresa dalla Commissione a seguito della comunicazione dell'aprile 2016 su sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza⁹. Potrebbe essere opportuno creare una struttura permanente che gestisca le differenti parti dell'infrastruttura informatica. Questo costituisce un aspetto ancora più rilevante alla luce degli obiettivi del CDU di garantire un funzionamento senza soluzione di continuità delle dogane nell'UE e l'equivalenza dei risultati sulla base di una potenziata capacità di analisi dei rischi negli Stati membri che affronti i rischi nazionali e transnazionali nel quadro comune di gestione dei rischi. Si tratta di un elemento essenziale per consentire alle dogane di assolvere in modo efficace il proprio compito di gestione dei rischi e in particolare di valutazione del rischio di sicurezza per tutte le merci che attraversano le frontiere esterne dell'UE.

La Commissione avvierà un processo di valutazione delle possibilità future di sviluppo e manutenzione dei sistemi informatici doganali con l'obiettivo di preparare un confronto prima delle future decisioni sul prossimo quadro finanziario pluriennale. Per elaborare un piano a lungo termine realizzabile occorrerà includere il tema delle possibili sinergie con le agenzie esistenti nell'esame delle ulteriori possibilità di cooperazione tra i servizi amministrativi che si occupano di gestione delle frontiere e di applicazione della legge¹⁰. Come enunciato nella comunicazione su sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza, la Commissione sta analizzando le sinergie e le possibilità di interoperabilità tra i sistemi di informazione e le relative infrastrutture ai fini delle operazioni doganali, della gestione delle frontiere e dell'applicazione della legge nell'UE.

⁹ COM(2016) 205 final.

¹⁰ In particolare con l'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA).

3.1.4. Rafforzamento della cooperazione tra le autorità doganali

In quarto luogo, la Commissione sosterrà una cooperazione operativa più rapida improntata all'uso delle migliori pratiche e dei sistemi comuni già esistenti, in particolare dove gruppi di Stati membri si trovino ad affrontare problemi che non interessano tutti. A tal fine, lo strumento innovativo dei "gruppi di esperti" nel programma Dogana 2020 consente la creazione di strutture flessibili. Tali gruppi di esperti possono rivelarsi utili ad esempio per promuovere la cooperazione tra le autorità doganali nazionali sia a livello dell'UE sia a livello regionale, così da supportare le attività operative quotidiane individuate dagli Stati membri. Tra gli esempi attuali si possono citare la cooperazione per gestire le frontiere terrestri orientali e sudorientali¹¹ e per sfruttare al meglio le risorse nei problemi di classificazione doganale.

La condivisione delle migliori pratiche dovrà continuare a essere supportata anche tramite il programma Dogana 2020 e il programma che lo sostituirà.

La Commissione:

- *costituirà un corpus coerente di orientamenti sull'applicazione del codice doganale dell'Unione;*
- *presenterà un piano di azione che elenchi le attività da intraprendere per potenziare lo sviluppo delle risorse umane;*
- *procederà a una revisione dell'architettura, della gestione e del finanziamento delle reti e delle banche dati informatiche delle dogane e dei relativi rapporti con altre reti dell'UE;*
- *analizzerà il valore aggiunto e i possibili benefici a lungo termine derivanti dalla creazione di una struttura permanente per la gestione dell'infrastruttura informatica in sede di elaborazione del prossimo quadro finanziario pluriennale, valutando nel contempo possibili sinergie con le agenzie esistenti;*
- *promuoverà il ricorso a gruppi di esperti a supporto della cooperazione operativa tra le dogane su problematiche a livello dell'UE e a livello regionale.*

3.2. Coordinamento dei differenti settori politici coinvolti nella gestione delle frontiere

3.2.1. Gestione generale delle frontiere

Le dogane svolgono una grande varietà di funzioni differenti in settori politici diversi dalla politica commerciale e dalla riscossione dei dazi (in particolare sotto forma di controlli doganali e gestione dei rischi). Si possono citare ad esempio la sicurezza, la lotta al terrorismo, la sicurezza dei prodotti, la salute, i diritti di proprietà intellettuale, la protezione dell'ambiente e del mercato, i prodotti a duplice uso e le armi da fuoco.

¹¹ CELBET - Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team (gruppo di esperti per le dogane alle frontiere terrestri orientali e sudorientali).

La Commissione continuerà a mettere in pratica il proprio piano di azione finalizzato a rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo¹². Nel piano d'azione l'attività delle dogane è indirizzata soprattutto a tagliare le fonti di finanziamento delle organizzazioni terroristiche, concentrandosi sui controlli del denaro contante e sul finanziamento derivante dal traffico illecito di beni (culturali). La Commissione ha presentato oggi una proposta di regolamento relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dalla stessa che abrogherebbe il regolamento vigente relativo ai controlli sul denaro contante¹³. Continuano inoltre i lavori su un'iniziativa legislativa intesa a disciplinare le importazioni di beni culturali (incentrata in particolare sul finanziamento del terrorismo) che dovrebbe essere adottata entro giugno 2017. Per la realizzazione dei lavori preparatori è stato inoltre commissionato uno studio allo scopo di esaminare le diverse sfide che il traffico illecito di beni culturali pone per le dogane nell'UE e individuare le possibili opzioni politiche. La Commissione intensificherà inoltre la cooperazione operativa di contrasto al traffico di armi da fuoco con i paesi confinanti (tra cui Medio Oriente e Africa settentrionale, Balcani occidentali e Ucraina).

La Commissione ha profuso notevoli sforzi per incoraggiare la cooperazione tra le differenti amministrazioni sull'allineamento delle procedure che coinvolgono anche altri settori politici. Sul tema della sicurezza e della protezione dell'ambiente la Commissione si è attivata per garantire un tempestivo coinvolgimento delle dogane nella stesura della normativa dell'UE.

I servizi della Commissione forniranno un insieme di strumenti intesi ad aiutare i decisori politici e i legislatori coinvolti nel processo legislativo dell'UE a garantire che le dogane e le altre amministrazioni interessate negli Stati membri possano applicare le norme con maggiore efficacia e senza oneri eccessivi.

I servizi della Commissione esamineranno anche l'interazione con tutti i settori politici interessati dalla gestione delle frontiere per individuare altre possibilità di adottare un approccio più coerente e coordinato sugli specifici aspetti illustrati nei paragrafi seguenti.

3.2.2. Cooperazione tra le dogane e le altre autorità di contrasto

La cooperazione sul tema delle dogane e su altri aspetti dell'applicazione della legge è materia tra l'altro del gruppo "Cooperazione doganale" all'interno del Consiglio. La pianificazione di queste attività e la loro valutazione devono essere pienamente integrate nella governance complessiva dell'unione doganale. La relazione biennale della Commissione sui risultati dell'attività dell'unione doganale rappresenterà il collegamento tra il lavoro del gruppo "Cooperazione doganale" e gli altri organi all'interno del Consiglio impegnati in questo tema. Su queste basi la Commissione si adopererà per coordinare con il Consiglio le

¹² COM(2016) 050 final.

¹³ Regolamento (CE) n. 1889/2005 relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa. Il nuovo regolamento introdurrà tra l'altro la possibilità di effettuare controlli sul denaro contante inviato per posta e corriere, consentirà alle autorità di agire su somme contenute di contante qualora sospettino un'attività illecita ed amplierà la definizione di "denaro contante" includendovi, fra l'altro, l'oro.

attività congiunte di applicazione della legge tra le dogane e le altre autorità, fatti salvi gli accordi dei trattati.

È già in atto una collaborazione più stretta con le agenzie dell'UE incaricate della sicurezza e dell'applicazione della legge, come EUROPOL, e con la Guardia di frontiera e costiera europea¹⁴. Tale cooperazione sarà approfondita e a tale riguardo è fondamentale uno scambio di informazioni più efficiente. Proseguirà anche lo stretto coordinamento con le altre attività di applicazione della legge svolte nell'ambito del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale.

Il regolamento (UE) 2016/1624 crea una solida base per una cooperazione interagenzie ben strutturata tra le autorità doganali e la guardia di frontiera a livello dell'Unione e nazionale. La cooperazione interagenzie rappresenta uno degli elementi fondamentali della strategia europea di gestione integrata delle frontiere. La cooperazione sarà intensificata lasciando impregiudicate le competenze esistenti della Commissione e degli Stati membri.

Nello specifico ambito della cooperazione nazionale tra la guardia di frontiera e le autorità doganali, la Commissione ha redatto degli orientamenti che sono stati messi alla prova alle frontiere esterne dell'UE in occasione delle recenti crisi migratorie. Questi orientamenti definiscono un approccio pratico per rafforzare la cooperazione tra le due autorità. Tenendo conto delle differenze tra gli Stati membri in termini di struttura organizzativa e competenze, gli orientamenti descrivono diverse aree di cooperazione, quali la sincronizzazione dei controlli, lo scambio di informazioni e le operazioni congiunte, distinguendo tre moduli in funzione del livello di cooperazione.

Nell'attività di relazione programmata la Commissione aggiornerà gli orientamenti sulla base della risposta ricevuta dai paesi circa la loro esperienza. La risposta deve indicare gli strumenti usati e presentare esempi di buone pratiche, oltre che i risultati delle visite sul posto. In questo modo si contribuirà a potenziare la cooperazione tra le due autorità.

3.2.3. Sportello unico

La Commissione sta cercando una soluzione fattibile per la creazione di uno sportello unico dell'UE che riunisca le diverse interazioni tra le amministrazioni e gli operatori per quanto riguarda la circolazione delle merci da e verso l'UE. Lo sportello unico, pensato come agevolazione per gli scambi, consente agli operatori transfrontalieri di presentare i documenti amministrativi in un'unica sede (elettronica) e/o tramite un unico soggetto.

Alla luce della complessità del concetto di sportello unico e del numero di sviluppi doganali informatici in corso connessi al CDU, l'approccio a breve termine dell'UE allo sportello unico per le dogane sarà focalizzato e mirato allo sviluppo della banca dati dei certificati a

¹⁴ Guardia di frontiera e costiera europea (comprese l'Agenzia e le autorità nazionali degli Stati membri preposte alla gestione delle frontiere) istituita dal regolamento (UE) 2016/1624 che prevede una cooperazione rafforzata della guardia di frontiera e costiera europea con la Commissione e le amministrazioni doganali nazionali. Per quanto riguarda Europol, sono stati istituiti contatti periodici tra gli esperti del gruppo di analisi strategica di Europol e il gruppo di gestione dei rischi della DG TAXUD allo scopo di esplorare le possibilità di scambio di informazioni strategiche.

livello dell'UE. L'interconnessione tra la banca dati e i sistemi nazionali di dichiarazioni doganali consentirà una verifica automatizzata dei certificati. La Commissione ne farà una priorità e produrrà una visione a lungo termine per lo sportello unico. Nel contempo è in corso l'introduzione di sportelli unici marittimi nazionali che consentano di assolvere le formalità dichiarative delle navi nei porti europei con invio tramite manifesto elettronico¹⁵.

3.2.4. Cooperazione doganale e fiscale

Un aspetto importante del lavoro delle dogane è la riscossione di entrate quali i dazi doganali, ma anche l'IVA e le accise sulle merci importate. Pertanto in sede di attuazione del CDU occorrerà prestare attenzione alla riscossione tributaria. Inoltre la comunicazione della Commissione su un piano di azione sull'IVA¹⁶ propone di rafforzare la cooperazione tra le autorità fiscali, doganali e le altre autorità con l'intento di contrastare le frodi IVA. Poiché esistono già normative e strutture per la cooperazione sia in ambito fiscale sia in quello doganale, è necessario ora più che mai trovare modalità pratiche di allineamento e di collegamento secondo modalità efficienti ed efficaci, tra cui ad esempio:

- un confronto strategico tra i capi delle amministrazioni fiscali e doganali;
- un modello di protocollo d'intesa sulla cooperazione fiscale e doganale, come è avvenuto per la cooperazione doganale con le autorità di vigilanza dei mercati;
- un forum fiscale-doganale congiunto sugli effetti fiscali dell'attuazione del CDU;
- l'accesso automatizzato delle dogane alla banca dati VIES¹⁷ e ad altre informazioni per la gestione e il controllo dei rischi doganali.

La Commissione:

- *fornirà, tramite i propri servizi, una serie di strumenti destinati ad aiutare i decisori politici e i legislatori coinvolti nel processo legislativo dell'UE a garantire che negli Stati membri le norme possano essere applicate dalle dogane e dalle altre amministrazioni interessate con maggiore efficacia e senza oneri eccessivi;*
- *potenzierà la cooperazione tra le amministrazioni che si occupano di aspetti legati alla gestione delle frontiere, in linea con la gestione europea integrata delle frontiere, e svilupperà le possibili sinergie con le agenzie esistenti;*
- *aggiognerà gli orientamenti sulla cooperazione tra le dogane e le guardie di frontiera traendo spunto dall'attività di relazione attuale e continuerà a sviluppare la cooperazione con Frontex ed Europol per la gestione dei rischi legati alla criminalità e al terrorismo, nonché il coordinamento con le autorità di contrasto nel quadro del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale;*
- *si coordinerà con il Consiglio sull'integrazione delle attività congiunte di applicazione della legge tra le dogane e le altre autorità all'interno della governance generale dell'unione doganale;*
- *cercherà una soluzione fattibile per la creazione di uno sportello unico UE;*

¹⁵ Direttiva 2010/65/UE.

¹⁶ COM(2016) 148 final.

¹⁷ Sistema di scambio delle informazioni IVA.

- *integrerà nella politica doganale gli sviluppi successivi della comunicazione su un piano d'azione per l'IVA, in particolare migliorando la cooperazione sul campo tra le autorità fiscali e doganali.*

3.3. Risolvere gli importanti problemi di risorse dell'Unione doganale

Le autorità doganali si trovano sotto una pressione costante sia dal punto di vista dell'organico sia delle risorse finanziarie. In aggiunta, non sempre vengono compresi appieno il loro ruolo cruciale nella protezione del mercato unico e della sicurezza dell'Unione europea e il loro contributo importante nella riscossione fiscale. L'attuale quadro normativo prevede che gli Stati membri trattengano il 20% delle entrate doganali a titolo di costi di riscossione. Spetta comunque agli Stati membri decidere sulla loro destinazione per il finanziamento delle dogane.

La graduale introduzione a partire dal 2005 della gestione integrata del rischio nella legislazione doganale dell'UE ha dimostrato la volontà degli Stati membri di ripensare l'approccio tradizionale alle dogane. Ciò comporta un passaggio graduale da controlli sistematici di natura documentale e fisica a metodi basati sul rischio che utilizzano tutti i moderni strumenti disponibili e che si fondano in particolare sul ricorso a criteri di rischio comuni per l'UE e su una intensa condivisione delle informazioni sui rischi. Insieme all'attuazione del CDU, ciò avrà ripercussioni significative sulla spesa informatica a livello nazionale e dell'UE.

3.3.1. Attrezzatura

Un aspetto particolare del finanziamento riguarda le attrezzature di rilevazione non intrusive e le attrezzature di laboratorio. Attrezzature moderne ed efficienti, come gli scanner a raggi X, hanno un costo relativamente elevato, ma sono strumenti di controllo con un buon rapporto costo-benefici. Di particolare utilità sono gli scanner portatili perché possono essere indirizzati su aree specifiche per rispondere a un aumento repentino del rischio. Possono inoltre essere condivisi o usati per potenziare le capacità di altri Stati membri in momenti di particolare difficoltà su frontiere specifiche; lo stesso vale anche per le attrezzature di laboratorio ad alto contenuto tecnologico necessarie per supportare o convalidare i controlli fisici. I gruppi di esperti citati nella precedente sezione 3.1.4 potrebbero essere contribuire a favorire la condivisione delle attrezzature.

L'attuale programma Dogana 2020 non consente il finanziamento di tali attrezzature. Ciononostante, quando il Consiglio ha adottato il programma, ha invitato la Commissione a considerare l'inserimento di tale finanziamento nei programmi futuri entro il 2018¹⁸. La Commissione intende affrontare questo tema nella valutazione d'impatto che svolgerà per la preparazione della prossima generazione del programma nell'ambito del prossimo quadro

¹⁸ Dichiarazione del Consiglio 16094/13 ADD 1 REV 2.

finanziario pluriennale. Nel frattempo continuerà a supportare gli Stati membri con comprovata necessità di finanziamento ammissibile nell'ambito dei Fondi strutturali.

La Commissione:

- *considererà ed esaminerà, nella valutazione d'impatto della prossima generazione del programma Dogana, la possibilità di finanziare il fabbisogno di attrezzature con programmi finanziari futuri della Commissione.*

4. CONCLUSIONE

La Commissione ritiene che il nuovo quadro del CDU costituisca un passo importante verso il rafforzamento dell'UE e della sua unione doganale. Il fatto che esso riservi un ruolo importante alla gestione dei rischi consentirà anche di consolidare il ruolo crescente delle dogane per la sicurezza del mercato interno dell'UE. Tuttavia, alla graduale introduzione di tutti i benefici derivanti dal CDU e al miglioramento dei controlli reso possibile dalla gestione dei rischi occorre ora affiancare un'attenzione alla governance dell'unione doganale nel suo insieme, al fine di garantire l'uniformità e l'efficacia del suo funzionamento. È opportuno che il lavoro sulla governance dell'unione doganale si concentri su una cooperazione rafforzata tra le autorità doganali degli Stati membri all'interno dell'attuale quadro istituzionale. È inoltre necessario che esso si fondi su un'interpretazione comune delle norme e che comporti una stretta collaborazione e uno scambio di informazioni con le amministrazioni competenti per altri settori politici rilevanti e con le altre parti interessate coinvolte nella gestione delle frontiere e nell'applicazione della legge, anche per contribuire a realizzare l'agenda europea sulla sicurezza e un'Unione della sicurezza reale ed effettiva.

Nella presente comunicazione la Commissione ha illustrato dettagliatamente diversi settori in cui occorre intervenire. L'impulso principale è in direzione di una chiarezza delle norme, del potenziamento delle capacità di intervento delle dogane e di coordinamento e sinergie con numerosi altri settori politici dell'UE.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a sostenere l'indirizzo politico e gli interventi specifici proposti nella presente comunicazione.