



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 22 novembre 2022
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUSTOM 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	18 novembre 2022
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2022) 635 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulla valutazione finale del programma Dogana 2020

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2022) 635 final.

All.: COM(2022) 635 final



Bruxelles, 18.11.2022
COM(2022) 635 final

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

sulla valutazione finale del programma Dogana 2020

{SWD(2022) 363 final}

1. CONTESTO

L'unione doganale è uno dei fondamenti dell'UE nonché un elemento essenziale per il funzionamento del mercato unico. Nel territorio dell'unione doganale dell'UE vigono norme e procedure comuni stabilite nel codice doganale dell'Unione (CDU)¹. Tali norme richiedono un'attuazione e un'applicazione corrette e uniformi in tutti gli Stati membri. Inoltre la politica e le amministrazioni doganali devono costantemente adattarsi a realtà commerciali moderne, a crescenti responsabilità e a strumenti di comunicazione moderni. Il CDU è una pietra miliare nel processo di ammodernamento del settore doganale dell'UE ed è finalizzato al raggiungimento di un'unione doganale priva di supporti cartacei e completamente automatizzata. Il programma d'azione doganale pluriennale dell'UE, Dogana 2020, istituito dal [regolamento \(UE\) n. 1294/2013](#), è indispensabile per sostenerne l'attuazione. Esso fornisce le risorse necessarie per il funzionamento dei sistemi d'informazione europei in materia doganale esistenti (e per svilupparne di nuovi, necessari per l'attuazione del CDU) nonché per agevolare e rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni doganali nazionali.

A norma dell'articolo 18, paragrafi 1 e 3, del regolamento (UE) n. 1294/2013, che prevede l'obbligo per la Commissione di trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio una valutazione intermedia e una valutazione finale del programma Dogana e stabilisce che tali valutazioni siano effettuate da un valutatore esterno indipendente, è stato commissionato uno studio esterno a sostegno della valutazione finale del programma. I suoi risultati sono illustrati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato e sono alla base della presente relazione.

La presente valutazione finale si basa sulla valutazione intermedia del programma Dogana, che è stata pubblicata nel 2019. Essa è volta a valutare il programma Dogana 2020 dal suo avvio, il 1° gennaio 2014, fino al suo termine, il 31 dicembre 2020. La valutazione tiene conto dell'intera gamma di attività finanziate dal programma e di portatori di interessi.

In conformità dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1294/2013, la presente relazione espone i risultati della valutazione finale riguardanti: i) i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi del programma; ii) l'efficienza in termini di costi delle diverse attività finanziate; iii) la coerenza del programma con le politiche generali e le priorità dell'UE e il suo contributo ad esse; iv) la costante pertinenza del programma; e v) il valore aggiunto dell'azione a livello dell'UE. Nel corso dell'analisi sono stati considerati l'impatto a lungo termine e la sostenibilità degli effetti del programma.

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

2. EFFICACIA

L'obiettivo generale del programma consiste nel sostenere il funzionamento e l'ammodernamento dell'unione doganale attraverso la cooperazione fra i paesi partecipanti, le rispettive autorità doganali e i loro funzionari.

La valutazione ha confermato che il programma Dogana 2020 è stato uno strumento fondamentale per sostenere l'attuazione e l'applicazione coerente del nuovo quadro normativo doganale (CDU). Esso è stato importante in particolare per il progressivo **sviluppo e funzionamento dei sistemi d'informazione europei in materia doganale, creando un ambiente informatico collaborativo** in cui le autorità doganali lavorano insieme e condividono i dati sulla catena di approvvigionamento e le informazioni relative ai rischi.

I sistemi d'informazione europei in materia doganale finanziati dal programma hanno fornito i mezzi per uno scambio di dati automatizzato, solido e affidabile tra le amministrazioni doganali nazionali, con gli operatori economici e con le altre autorità governative. Dal 2014 il numero di messaggi scambiati tra le amministrazioni doganali attraverso la piattaforma sicura sostenuta dal programma è costantemente aumentato, raggiungendo circa gli 8,4 miliardi soltanto nel 2020. Alcuni scambi di informazioni con gli operatori economici sono notevolmente migliorati, grazie all'attuazione del portale delle dogane dell'UE per gli operatori economici e di portali specifici di alcuni sistemi². Tali portali hanno accesso centralizzato a molti sistemi d'informazione europei in materia doganale e quindi hanno consentito uno scambio di informazioni uniforme tra autorità doganali e operatori economici e hanno fornito servizi destinati agli operatori economici per la presentazione di domande e informazioni supplementari e la ricezione di notifiche dalle autorità doganali. Lo scambio di informazioni con le altre autorità governative è stato promosso attraverso il sistema di scambio di certificati nell'ambito dello sportello unico doganale dell'UE (EU CSW-CERTEX), che ha collegato i sistemi doganali nazionali dei paesi partecipanti alle banche dati dell'UE³ gestendo i documenti di accompagnamento riguardanti obblighi non doganali, come documenti sanitari comuni di entrata, licenze FLEGT per le importazioni di legname e prodotti del legno e il certificato di ispezione per prodotti biologici.

Le azioni congiunte del programma Dogana 2020 sono state uno **strumento di scambio di conoscenze e di buone prassi** sia tra le autorità doganali sia con le altre autorità governative nei paesi partecipanti. Mediante tutti i tipi di azioni congiunte, comprese le squadre di esperti (un nuovo strumento che sostiene la cooperazione operativa potenziata a livello regionale o tematico), il programma ha contribuito allo sviluppo di orientamenti e all'individuazione, alla diffusione e all'adozione delle migliori prassi, determinando un miglioramento dei metodi di lavoro e un'applicazione più coerente e armonizzata del diritto dell'Unione in materia doganale e

² Sistema dell'operatore economico autorizzato, sistema delle informazioni tariffarie vincolanti europee-3 e bollettini d'informazione per i regimi speciali.

³ Vale a dire, il sistema esperto per il controllo degli scambi (TRACES) e il sistema di rilascio delle licenze ODS.

questioni connesse. **Le azioni congiunte hanno anche contribuito all'elaborazione di nuove iniziative normative**, tra cui la proposta di regolamento relativa all'ambiente unico dell'UE per le dogane⁴, contribuendo pertanto all'ammodernamento e al miglior funzionamento del mercato unico.

Le attività di formazione del programma Dogana 2020 hanno svolto un ruolo importante a sostegno di un'applicazione più coerente del nuovo quadro normativo doganale (CDU), entrato in vigore durante il periodo di finanziamento, facilitandone la comprensione sia tra le autorità doganali sia tra gli operatori economici e contribuendo a un'attuazione più agevole. Le attività di formazione, insieme a diverse azioni congiunte, hanno anche fornito orientamenti nella preparazione del recesso del Regno Unito dall'Unione europea.

Il programma Dogana 2020 ha **creato un clima di fiducia** tra le varie amministrazioni doganali e i rispettivi funzionari e ha promosso relazioni di lavoro e scambi che sono proseguiti al di là delle attività specifiche del programma. Tuttavia queste opportunità di creazione di reti di contatti, che sono state sempre considerate un elemento fondamentale del programma, con la pandemia di COVID-19 sono alquanto diminuite, determinando la necessità di ripensare come ottimizzare l'utilizzo degli incontri faccia a faccia e online, e di esplorare piattaforme e/o canali più appropriati che possano garantire che la creazione di reti di contatti continui attraverso mezzi virtuali sostitutivi o integrativi delle modalità convenzionali.

La valutazione ha pertanto evidenziato che il programma Dogana 2020 ha **influito positivamente sul funzionamento e l'ammodernamento dell'unione doganale e del mercato interno**, sostenendo di conseguenza gli scambi legittimi e prevenendo le attività illecite. **Il programma ha sostenuto le attività economiche lecite** in vari modi. In primo luogo, **alcune procedure doganali sono state semplificate e armonizzate grazie alla digitalizzazione finanziata dal programma** (un processo che dovrebbe proseguire con l'entrata in funzione di più sistemi), riducendo di conseguenza i costi di conformità, migliorando la certezza del diritto per gli operatori e rafforzando, in ultima analisi, la competitività delle imprese europee. In secondo luogo, anche i materiali per la formazione a disposizione sia delle autorità doganali sia degli operatori economici hanno contribuito al conseguimento di tale obiettivo. Inoltre le migliori prassi scaturite dalle azioni congiunte hanno contribuito a migliorare le condizioni e le procedure per l'esercizio di scambi commerciali.

Tuttavia, come già accennato, **il processo di digitalizzazione è ancora in corso e alcuni dei sistemi informatici previsti dal CDU non sono stati ancora sviluppati o aggiornati**⁵,

⁴ COM(2020) 673 final.

⁵ Il CDU è stato modificato nel 2019 per posticipare il termine per l'attivazione dei tre sistemi nazionali al 2022 e dei sei sistemi transeuropei al 2025. Si tratta del sistema concernente le dichiarazioni sommarie di entrata, del sistema concernente il transito esterno e interno, del sistema concernente l'uscita delle merci dal territorio doganale, del sistema riguardante le obbligazioni doganali potenziali o esistenti, la posizione doganale delle merci e lo sdoganamento centralizzato.

ritardando la concretizzazione dei vantaggi attesi. Gli operatori economici consultati ritengono che in generale ci siano margini per agevolare ancora di più gli scambi e hanno evidenziato le sfide riguardanti la complessità dell'ambiente informatico, lo scaglionamento nello sviluppo delle componenti nazionali da parte degli Stati membri e la relativa insufficiente comunicazione. Benché tali questioni siano principalmente di ordine politico e rientrino nell'ambito delle responsabilità degli Stati membri dell'UE, esse evidenziano l'opportunità di cercare una migliore collaborazione con gli operatori economici nell'ambito della prossima versione del programma.

Secondo la valutazione, **il programma ha sostenuto le autorità doganali nella prevenzione delle attività illecite** e, di conseguenza, ha rafforzato la tutela degli interessi economici e finanziari dell'Unione e degli Stati membri. Il processo di digitalizzazione sostenuto da Dogana 2020 fornisce i mezzi per effettuare controlli automatizzati, verifiche incrociate e convalide dei dati, contribuendo potenzialmente a ridurre frodi ed errori. Inoltre le attività e le azioni congiunte volte allo sviluppo di capacità informatiche (in particolare le nuove squadre di esperti) hanno consentito un migliore coordinamento tra le autorità doganali e la Commissione per quanto concerne la prevenzione delle frodi. Le attività volte allo sviluppo delle competenze umane hanno rafforzato la competenza dei funzionari doganali per quanto riguarda i controlli nel territorio doganale dell'Unione.

Malgrado tali risultanze positive, **è stata constatata un'applicazione incoerente dei controlli doganali**⁶, che evidenzia la necessità di un adeguamento del quadro di gestione dei rischi messo a punto dalla Commissione con il sostegno del programma per prevenire le attività illecite. Inoltre diversi portatori di interessi interpellati hanno definito la **frode nel commercio elettronico un problema ancora irrisolto.**

3. EFFICIENZA

Per il programma Dogana 2020 è stato impegnato un bilancio pari a **531,7 milioni di EUR** per il **periodo 2014-2020**. Si tratta di un bilancio notevolmente superiore ai 272 milioni impegnati per il precedente periodo di programmazione (2007-2013), principalmente in ragione della maggiore attenzione riservata allo sviluppo dei sistemi d'informazione europei nell'ambito dell'attuazione del CDU. **L'87 % del bilancio è stato speso per lo sviluppo, la manutenzione e il funzionamento dei sistemi d'informazione europei in materia doganale.** Questi sistemi informatici comuni richiedono ovviamente ingenti risorse. Sono tuttavia indispensabili per l'attività quotidiana delle amministrazioni doganali e apportano una serie di benefici in tutti i settori delle attività doganali. Anche se non è stato possibile quantificarli, la maggior parte di tali benefici riguarda la semplificazione e la standardizzazione delle procedure doganali attraverso l'automatizzazione, un'attuazione più efficace e un'applicazione coerente del diritto doganale e il potenziamento dell'interoperabilità e della condivisione delle informazioni tra le autorità

⁶ Relazione speciale della Corte dei conti europea – Controlli doganali: l'insufficiente armonizzazione nuoce agli interessi finanziari dell'UE (04/2021).

doganali. Attraverso lo sviluppo e il funzionamento di componenti comuni per i sistemi d'informazione europei, il programma ha consentito importanti economie di scala, evitando la duplicazione degli sforzi da parte degli Stati membri e riducendo nel contempo i costi di conformità e gli oneri amministrativi per gli operatori economici. Benché non sia stato possibile confermare l'efficacia in termini di costi delle attività volte allo sviluppo delle capacità informatiche (principalmente a causa delle difficoltà nel quantificarne i benefici apportati), dalla valutazione è emerso un quadro complessivo positivo della loro efficienza.

Le azioni congiunte hanno rappresentato l'11 % del bilancio impegnato e hanno apportato un importante contributo agli obiettivi del programma. Il costo medio per partecipante, per azione, è stato di circa 742 EUR per tutti i tipi di azioni congiunte (escluse le squadre di esperti). I gruppi di progetto hanno rappresentato quasi la metà della spesa per le azioni congiunte, anche se, grazie alla loro portata (oltre 33 000 partecipanti) e al costo relativamente basso (costo medio per partecipante pari a 676 EUR) della partecipazione, costituiscono probabilmente il tipo di azione più efficace in termini di costi. Essi hanno potenziato la cooperazione e le relazioni di lavoro tra partecipanti e hanno sostenuto l'elaborazione di un nuovo diritto doganale e l'attuazione effettiva della normativa in vigore attraverso l'individuazione delle migliori prassi di lavoro per le procedure amministrative. La valutazione ha evidenziato la necessità di migliorare la tempestività degli inviti alle riunioni al fine di garantire la partecipazione degli esperti migliori al minor costo possibile. A causa della natura eterogenea delle squadre di esperti di nuova attuazione (e pertanto delle differenze nei dati di monitoraggio), è difficile fare un confronto in termini di efficacia sotto il profilo dei costi tra le squadre di esperti e le altre azioni congiunte. Tuttavia la valutazione ha evidenziato il loro potenziale nel ridurre i costi, **poiché offrono agli Stati membri l'opportunità di aggregare risorse e competenze anziché agire in modo separato.**

Sebbene le attività volte allo **sviluppo delle competenze umane** abbiano utilizzato soltanto il 2 % del bilancio del programma, si ritiene che abbiano generato un rapporto costi-benefici elevato, specialmente per quanto riguarda i corsi di formazione online che possono essere utilizzati ripetutamente senza incorrere in costi aggiuntivi (a parte l'esecuzione dei necessari aggiornamenti). Come evidenziato nella valutazione, i principali benefici apportati dalle attività di formazione del programma Dogana 2020 sono collegati a un'**applicazione più coerente del diritto doganale e, in ultima analisi, a un funzionamento più efficace ed efficiente dell'unione doganale, poiché migliorano sia la capacità dei funzionari doganali di svolgere le proprie mansioni sia la comprensione delle norme doganali da parte degli operatori economici.** Questo aspetto ha rivestito un'importanza particolare nel corso della presente versione del programma, durante la quale è entrato in vigore il nuovo quadro normativo doganale. A tale riguardo nel 2016 è stato pubblicato il programma di apprendimento online dell'UE riguardante il CDU, articolato in 15 moduli dedicati all'attuazione del CDU. Gli anni successivi sono stati dedicati principalmente all'aggiornamento e alla traduzione dei moduli esistenti (con due-tre nuovi moduli in inglese all'anno). Per tutta la durata del programma anche il numero di moduli di apprendimento online utilizzati dai paesi partecipanti è aumentato, in

linea con la loro pubblicazione. Il numero di download dei moduli di apprendimento online pubblicamente disponibili (ossia quelli a disposizione degli operatori economici) è aumentato, passando da 3 219 volte nel 2014 a 30 408 nel 2020, e il numero di funzionari doganali nazionali formati attraverso il materiale di formazione comune dell'UE durante lo stesso periodo di programmazione è decuplicato (passando da poco più di 4 000 nel 2014 a 40 000 nel 2019). I corsi di formazione sono stati ritenuti nel complesso di buona qualità.

4. COERENZA

La valutazione finale ha riguardato principalmente la *coerenza esterna* del programma con le politiche generali e le priorità dell'UE. Restano valide le risultanze della valutazione intermedia, che si è concentrata sulla *coerenza interna* tra le diverse caratteristiche e componenti e nell'architettura del programma. Dalla valutazione è emerso che **il programma Dogana 2020 ha sostenuto altre iniziative e programmi dell'UE e ne ha tratto beneficio**. Come illustrato dettagliatamente dal documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione, un esempio di tali interconnessioni è rappresentato dal caso dei "divieti e restrizioni", che si riferiscono a formalità regolamentari non doganali (sanitarie, fitosanitarie, ambientali, agricole, ecc.) previste per l'importazione e l'esportazione di merci che le autorità doganali sono incaricate di applicare alle frontiere dell'UE. È stata inoltre raggiunta una buona coerenza con altri programmi di spesa, quali Fiscalis 2020, il programma di sostegno alle riforme strutturali o Hercule III e i rispettivi settori normativi, evitando sovrapposizioni e realizzando complementarità.

Al fine di garantire tale coerenza sono stati utilizzati vari meccanismi, quali riunioni e consultazioni interservizi tra i diversi servizi della Commissione, progetti e gruppi di esperti misti, partecipazione di osservatori provenienti da vari servizi della Commissione a riunioni o attività di gruppi di progetto, o la valutazione delle proposte di progetto da parte di funzionari di servizi differenti della Commissione. Malgrado i risultati positivi osservati, la valutazione, come pure la valutazione d'impatto condotta per il prossimo programma di finanziamento, hanno riscontrato margini per lo sviluppo di ulteriori complementarità e sinergie in determinati settori. Ad esempio, si potrebbero esplorare ulteriori sinergie con il programma che farà seguito a Hercule III per quanto riguarda lo sviluppo di repertori di dati o l'analisi congiunta dei dati, oppure con il Fondo Sicurezza interna e lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti ricercando un approccio maggiormente integrato e intersettoriale a livello operativo. Anche la cooperazione con i paesi terzi per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi ambientali a livello internazionale e dell'UE è stata segnalata come un settore potenziale in cui la coerenza potrebbe essere migliorata.

La valutazione ha suggerito infine ulteriori modalità per migliorare la coerenza, quali una cooperazione più strutturata o formalizzata tra i servizi della Commissione interessati, secondo i principi e le raccomandazioni del quadro europeo di interoperabilità⁷, il miglioramento della

⁷ Cfr. [Il quadro europeo di interoperabilità in dettaglio | Joinup \(europa.eu\) \(solo in EN\)](#).

visibilità del programma e della sua complementarità con gli altri fondi dell'UE negli Stati membri o l'esplorazione di sinergie informatiche con altri programmi dell'UE che gestiscono sistemi elettronici importanti.

L'iniziativa che vi farà seguito potrebbe trarre vantaggio dall'imminente proposta di regolamento riguardante un grado elevato di interoperabilità del settore pubblico a livello dell'Unione⁸ al fine di garantire interazioni intersettoriali e transfrontaliere fluide. In tal modo si agevolerebbe anche l'individuazione di soluzioni ed esperienze pratiche di successo da cui altri potrebbero trarre vantaggio.

5. PERTINENZA

L'unione doganale è un elemento essenziale ed integrante del funzionamento del mercato unico. In quanto di competenza esclusiva dell'UE, la normativa doganale è adottata a livello dell'UE, ma è attuata dagli Stati membri. Pertanto l'esigenza diretta di far funzionare l'unione doganale senza soluzione di continuità è principalmente la responsabilità delle amministrazioni doganali, che operano in condizioni di crescente necessità di scambiarsi informazioni, cooperare e sviluppare le rispettive capacità amministrative. I destinatari secondari di cui si dovrebbero inoltre prendere in considerazione le esigenze sono gli operatori economici.

La pertinenza del programma Dogana è stata confermata dalla valutazione intermedia, giunta alla conclusione che gli obiettivi operativi e quelli specifici del programma erano adeguati a rispondere alle esigenze dei portatori di interessi coinvolti e che senza il programma non sarebbero state possibili politiche ambiziose. **La valutazione finale si è pertanto concentrata sulla continua pertinenza alla luce degli sviluppi successivi al riesame intermedio**, in particolare la **Brexit** e la **pandemia di COVID-19**. Inoltre **la valutazione ha esaminato se il programma è allineato con i problemi e le azioni individuati nel piano d'azione doganale del 2020** "Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo"⁹, che propone una strategia rivista per l'unione doganale.

La valutazione finale ha evidenziato che **il programma continua a essere sia pertinente che necessario** e che le esigenze dei portatori di interessi sono rimaste pressoché invariate rispetto alla valutazione intermedia. Il programma è anche in linea con la **valutazione d'impatto del programma Dogana post-2020, che ha confermato tali esigenze**. Inoltre **il piano d'azione doganale del 2020 ha proposto una serie di azioni che sono collegate agli obiettivi specifici e operativi del programma**, confermandone pertanto la continua pertinenza. Le azioni proposte, che sono ben allineate con gli obiettivi del programma, riguardavano i settori della gestione dei

⁸ Inclusa nel programma di lavoro della Commissione per il 2022, pag 8 ([resource.html \(europa.eu\)](#)).

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo "Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione", (COM(2020) 581 final).

rischi, della gestione del commercio elettronico, della promozione della conformità e della cooperazione operativa tra autorità doganali¹⁰.

È stato riscontrato che il programma continua a essere particolarmente pertinente per quanto riguarda la **necessità di armonizzare l'applicazione e l'attuazione effettiva della normativa dell'unione doganale**. Nell'ambito della valutazione sia le autorità doganali sia gli operatori economici hanno dichiarato che le attività del programma hanno aiutato gli Stati membri ad avvicinarsi e quindi a giungere a una comprensione comune di tali norme. La creazione di reti, lo scambio di idee e di prassi, come pure la formulazione di orientamenti e norme comuni sono stati considerati aspetti importanti di tali attività. Le autorità doganali hanno anche confermato la **costante necessità che il programma sostenga gli Stati membri nella digitalizzazione e nell'ammodernamento delle procedure doganali, che sono ancora in corso**.

Gli operatori economici intervistati **hanno chiesto in generale una maggiore semplificazione e armonizzazione della normativa e delle procedure doganali, confermando che si tratta di una necessità continua**. Per quanto riguarda la gestione del programma, **alcuni operatori economici hanno chiesto un impegno più proattivo e una maggiore comunicazione con il settore delle imprese**, come pure una migliore comunicazione delle informazioni alle stesse. Tale aspetto era stato già oggetto di una raccomandazione nella valutazione intermedia del programma e sarà affrontato nel prossimo periodo di finanziamento.

In generale il programma si è adattato bene a eventi imprevisti, quali la COVID-19 e il recesso del Regno Unito dall'Unione europea. **Le attività del programma hanno contribuito a preparare il terreno per il recesso del Regno Unito dall'UE**, dando prova di flessibilità nell'affrontare sviluppi imprevisti. Le autorità doganali sono state periodicamente aggiornate in merito ai progressi compiuti a tale riguardo e hanno partecipato a varie riunioni e seminari¹¹ sul tema. Vi sono state azioni congiunte specifiche in questo settore fondamentale nell'ambito dell'obiettivo di sostenere l'elaborazione, l'applicazione e l'attuazione del diritto dell'Unione e nel 2019 è stato inoltre fornito sostegno formativo specifico per la preparazione del recesso del Regno Unito dall'Unione europea¹². Sono state inoltre elaborate e attuate in modo coordinato e tempestivo le modifiche necessarie ai sistemi transeuropei, tra cui il sistema di controllo delle esportazioni (ECS), il nuovo sistema di transito computerizzato (NCTS) e altri. Malgrado questa valutazione positiva, le autorità doganali consultate ritengono che **sia ancora necessario un ulteriore sostegno del programma in tale settore**.

¹⁰ Nel piano d'azione questo settore è definito "azione congiunta delle autorità doganali".

¹¹ Ne è un esempio il seminario di esperti tecnici (UE27) sull'impatto del recesso del Regno Unito dall'UE sul sistema informatico doganale (CPG/054/047), svoltosi il 13 febbraio 2019. L'incontro era rivolto a esperti che partecipano regolarmente al gruppo di coordinamento della dogana elettronica (ECCG).

¹² Attraverso lo sviluppo di programmi di formazione iniziale e di aggiornamento accelerati in materia doganale destinati ad essere utilizzati direttamente dalle autorità nazionali.

Il programma si è anche adattato bene alla pandemia di COVID-19 e alla nuova realtà. Le autorità doganali e gli operatori economici interpellati sono stati concordi nel ritenere che i **servizi della Commissione responsabili delle dogane avessero risposto prontamente alla crisi**, mediante l'adozione di misure normative, la formulazione di orientamenti e il sostegno attivo agli Stati membri e alle imprese al fine di garantire flessibilità in relazione agli obblighi doganali e allo sdoganamento. Sotto il profilo delle attività del programma, dopo alcune **iniziali interruzioni e ritardi nelle azioni congiunte e nel collaudo dei nuovi sistemi informatici**, il programma si è adattato bene alla situazione. Tuttavia l'**ambiente più virtuale sembra avere influito sulle opportunità di creare reti di contatti e alcune autorità doganali ritengono che i sistemi di gestione del programma siano obsoleti e inadeguati alla nuova realtà, caratterizzata dall'aumento dei modi virtuali di lavorare e di creare reti.**

Gli **operatori economici**, dal canto loro, hanno indicato la **gestione del commercio elettronico e l'innovazione tecnologica dei processi doganali** come due esigenze in evoluzione che non sono state adeguatamente affrontate dalla Commissione e dagli Stati membri mediante il programma, confermandone pertanto la continua pertinenza.

6. VALORE AGGIUNTO DELL'UE

Benché la politica doganale sia di competenza esclusiva dell'UE, l'attuazione della normativa doganale dell'UE incombe agli Stati membri. Di per sé il quadro normativo dell'UE non assicura in misura sufficiente il corretto funzionamento dell'unione doganale e dovrebbe essere integrato da misure di sostegno come previsto dal programma Dogana 2020, per garantire che la normativa doganale dell'UE sia applicata in maniera convergente e coerente a livello nazionale.

Come indicato sopra, il programma Dogana 2020 ha svolto un ruolo fondamentale nel sostenere tutti gli aspetti dell'attuazione del CDU, che, senza l'assistenza del programma, sarebbe stata conseguita con maggiori difficoltà e minore armonizzazione. Il programma Dogana 2020 ha contribuito alla sostenibilità finanziaria dei sistemi d'informazione europei, che sono determinanti nel garantire la disponibilità e la condivisione dei dati sulla catena di approvvigionamento nonché delle informazioni relative ai rischi. A tale riguardo il programma Dogana 2020 ha permesso di conseguire **economie di scala** e una **maggiore efficienza**, aiutando le amministrazioni nazionali, e in molti casi anche gli operatori economici, a risparmiare tempo e risorse, in particolare nel caso di paesi partecipanti che dispongono di minori risorse e di amministrazioni doganali più esigue. Tutto ciò che è legato all'interoperabilità e all'interconnettività dei sistemi informatici centrali rappresenta un valore aggiunto a livello dell'UE. Le caratteristiche simbiotiche dell'architettura centrale dei sistemi d'informazione europei sono uniche e non possono essere replicate a livello nazionale.

Le azioni congiunte hanno aggregato competenze e conoscenze dei paesi partecipanti offrendo alle amministrazioni **straordinarie opportunità di cooperazione**, comunicazione e creazione di reti; in ultima analisi creano un clima di fiducia e conducono a una maggiore convergenza di approcci e prassi. Lo stesso vale per le attività di formazione, grazie alle quali le amministrazioni

doganali nazionali hanno potuto non soltanto comprendere meglio la normativa doganale dell'UE e le relative procedure, ma soprattutto attuarla in maniera più uniforme. Il miglioramento dell'efficienza è stato più marcato in particolare in quei paesi partecipanti che non disponevano di competenze in un settore specifico oppure che non avevano adeguatamente sviluppato programmi di formazione nazionali. Questi progressi sarebbero stati difficili e più dispendiosi oppure impossibili da realizzare se fossero stati lasciati all'iniziativa di tali paesi. Infine, il programma Dogana 2020 ha contribuito a ravvicinare gli approcci nazionali, instaurando un clima di fiducia e creando una prospettiva comune e una visione condivisa.

Senza il programma, la cooperazione tra i paesi partecipanti sarebbe stata molto più difficile, si sarebbe basata su relazioni non strutturate, su canali formali dispendiosi in termini di tempo e su accordi di reciprocità (accordi bilaterali o multilaterali le cui disposizioni sono applicate su base di reciprocità) che sarebbero molto più difficili e costosi da attuare nella pratica e da mantenere. Data la portata delle operazioni nell'ambito del programma Dogana 2020 in termini di numero di azioni congiunte, versatilità delle tematiche, dimensione europea delle azioni stesse e partecipazione paneuropea alle azioni e alle attività formative, è difficile immaginare come attività di questo tipo avrebbero potuto essere organizzate a qualunque altro livello. Per quanto riguarda i sistemi d'informazione europei, qualora in futuro non fossero disponibili finanziamenti per garantirne lo sviluppo e la manutenzione costanti, sarebbe difficile continuare ad utilizzarli oltre il medio termine. Tali sistemi diventerebbero molto probabilmente obsoleti, mentre si perderebbe la possibilità di realizzare economie di scala e di ridurre i costi complessivi.

Il programma Dogana 2020 ha prodotto risultati tangibili e ha consentito ai funzionari doganali di acquisire competenze e condividere esperienze. Probabilmente nessuno dei risultati del programma continuerebbe oltre il breve termine qualora il programma fosse interrotto. Le differenze esistenti rimarrebbero e le reti create nel corso di anni di collaborazione scomparirebbero.

7. CONCLUSIONI E INSEGNAMENTI TRATTI

Dalla valutazione è emerso che il programma è stato **efficace nel conseguire i suoi obiettivi** e ha **contribuito in misura rilevante a migliorare il funzionamento dell'unione doganale** e al suo ammodernamento. Ha promosso la cooperazione e lo scambio di informazioni, ad esempio facilitando la convergenza a livello strategico e ravvicinando gli approcci, l'interpretazione, le procedure amministrative, le migliori prassi e le norme a livello operativo. Il programma è stato particolarmente importante per la transizione verso un ambiente doganale privo di supporti cartacei, sostenendo lo sviluppo e il funzionamento di sistemi di informazione europei in materia doganale, contribuendo alla loro sostenibilità finanziaria e garantendo la disponibilità e lo scambio di dati sulla catena di approvvigionamento e di informazioni relative ai rischi.

Dal punto di vista dell'**efficienza**, a causa della difficoltà nel monetizzare i vantaggi delle attività di Dogana 2020, la valutazione non ha potuto concludere con precisione in che misura le risorse del programma avessero ottenuto i migliori risultati possibili con i minori costi possibili.

Tuttavia, tenendo conto delle risultanze riguardanti l'efficacia oltre che dei costi, i dati hanno evidenziato che, **nel complesso, il programma ha generato un valore per l'UE e le autorità doganali nazionali a un costo ragionevole.**

La valutazione ha dato un giudizio positivo sulla **coerenza del programma Dogana 2020 con le politiche generali dell'UE**, in particolare, tra l'altro, per quanto riguarda i divieti e le restrizioni che le autorità doganali devono applicare alla frontiera. È stato inoltre **confermato il valore aggiunto del programma**, consistente nel sostenere tutti gli aspetti dell'attuazione del CDU, che richiedono una soluzione a livello di UE ai problemi dell'UE e necessitano di una stretta cooperazione da parte degli Stati membri. Il programma ha contribuito alla sostenibilità finanziaria dei sistemi d'informazione europei interoperabili e interconnessi, rispettando le prescrizioni del CDU con maggiore efficienza e maggiori economie di scala. La valutazione ha infine rilevato la **continua pertinenza del programma Dogana, in particolare per quanto riguarda le esigenze delle amministrazioni doganali nazionali**, che ne sono i principali beneficiari. Il programma continua nel complesso a rispondere alle esigenze dei portatori di interessi, adattandosi bene a eventi imprevisti (come la COVID-19 e il recesso del Regno Unito dall'Unione europea) e affrontando i problemi e le priorità individuate nella valutazione d'impatto del prossimo programma Dogana e nel piano d'azione doganale del 2020.

Malgrado i progressi registrati, dall'analisi effettuata in base ai cinque criteri di valutazione sono emerse diverse sfide e si sono ricavati insegnamenti. I settori in cui sono risultati necessari miglioramenti sono i seguenti:

- la valutazione ha evidenziato **differenze nell'applicazione dei controlli doganali**, suggerendo l'esistenza di margini per una revisione del quadro di gestione dei rischi in vigore. Molti portatori di interessi hanno inoltre segnalato le frodi nel commercio elettronico come problema irrisolto e alcune autorità doganali ritengono che sia ancora necessario un ulteriore sostegno del programma per quanto riguarda le conseguenze del recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Tali risultanze sono in linea con la valutazione contenuta nella relazione speciale della Corte dei conti europea – Controlli doganali¹³ e nella relazione del 2022 del gruppo di saggi sulle sfide dell'unione doganale¹⁴. In tale contesto le azioni dei programmi futuri potrebbero essere concepite per contribuire ad affrontare tali differenze;
- dalla valutazione è emerso che, malgrado i notevoli progressi compiuti in termini di sviluppo di strutture e sistemi informatici, alcuni dei sistemi informatici previsti nel CDU non sono stati ancora sviluppati o aggiornati, e **pertanto gli operatori economici**

¹³ Relazione speciale della Corte dei conti europea – Controlli doganali: l'insufficiente armonizzazione nuoce agli interessi finanziari dell'UE (04/2021).

¹⁴ Cfr. [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#) (non disponibile in IT). Nella relazione si afferma che "permangono divergenze tra le autorità doganali nazionali nell'applicazione di norme e procedure e le dogane affrontano difficoltà crescenti nel controllo delle frontiere".

non percepiscono i benefici del CDU e hanno espresso preoccupazione in merito alla complessità dell'ambiente informatico doganale. Essi hanno sottolineato la necessità di una maggiore semplificazione e armonizzazione della normativa e dei processi doganali. Tali risultanze sono in linea con i risultati della valutazione intermedia sull'attuazione del CDU, secondo la quale *"diverse norme non sono ancora applicate in modo uniforme in tutti gli Stati membri. La completa automatizzazione dei processi doganali non è stata ancora raggiunta [...], ma sono comunque stati già conseguiti traguardi importanti"*¹⁵;

- la valutazione ha constatato che potrebbero essere esplorate **ulteriori sinergie** con il programma che succederà a Hercule III, ad esempio per quanto riguarda lo sviluppo di repertori di dati o l'analisi congiunta dei dati, oppure con altri programmi dell'UE che gestiscono sistemi elettronici importanti. La valutazione ha ritenuto buono il coordinamento presente all'interno della Commissione, ma ha sottolineato la necessità di continuare ad esplorare modi per migliorare il coordinamento con altri servizi nella prospettiva di un mondo in rapido cambiamento. La valutazione ha anche messo in evidenza la necessità di accrescere la visibilità del programma. Anche la valutazione intermedia dell'attuazione del CDU ha rilevato che *"l'attuazione del CDU non ha sfruttato appieno le sinergie potenziali con le politiche collegate e manca un corretto coordinamento tra le autorità doganali e le altre amministrazioni nazionali pertinenti responsabili dell'applicazione delle politiche dell'UE alla frontiera"*;
- il processo di valutazione ha dimostrato che sarebbe opportuno che la Commissione e gli Stati membri **condividessero un maggior numero di dati doganali**. Ciò consentirebbe, tra l'altro, di misurare meglio i costi e i benefici degli investimenti effettuati. La necessità di dati doganali migliori è stata evidenziata anche nella relazione del 2022 del gruppo di saggi, la cui raccomandazione dettagliata 2: *"Introdurre un nuovo approccio ai dati, incentrato sulla raccolta di dati di qualità migliore [...]"* indica che il programma Dogana dovrebbe concentrarsi su tale obiettivo: *"Il bilancio esistente per il periodo 2021-2027 potrebbe essere ridefinito per questi obiettivi"*; ¹⁶
- la valutazione ha evidenziato che il programma continua a essere pertinente per il finanziamento dello sviluppo, dell'attuazione e del **funzionamento dell'infrastruttura e dei sistemi informatici** del settore in quanto questi assorbono ingenti risorse e possono

¹⁵ Cfr. [DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE, SINTESI DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA dell'attuazione del codice doganale dell'unione - Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea \(europa.eu\)](#) (non disponibile in IT).

¹⁶ La raccomandazione 2 è la seguente: *"Introdurre un nuovo approccio ai dati, incentrato sulla raccolta di dati di qualità migliore basati su fonti commerciali, che garantisca la convalida incrociata lungo la catena, una migliore condivisione tra amministrazioni e un migliore utilizzo per la gestione dei rischi dell'UE. Chiarire quali soggetti privati, comprese le piattaforme di commercio elettronico, devono fornire i dati, con costi in caso di mancata ottemperanza. Fornire alle imprese un punto di ingresso unico per le formalità doganali e uno sportello/portale unico. I dati devono essere correttamente conservati e gestiti in un deposito dati centrale. Il bilancio esistente per il periodo 2021-2027 potrebbe essere ridefinito per questi obiettivi."*

beneficiare di economie di scala e di portata. Tale risultanza è in linea con la raccomandazione 9 della relazione del 2022 del gruppo di saggi, ossia "*Assicurare alle dogane risorse, competenze e dotazioni adeguate per garantire che esse siano in grado di assolvere i propri compiti*";

- la valutazione ha confermato che i) le azioni congiunte hanno offerto agli Stati membri l'opportunità di accedere a un insieme di conoscenze e di esperti più ampio rispetto a quello disponibile a livello individuale e hanno creato economie di scala; e che ii) le squadre di esperti contribuiscono alla cooperazione operativa e a un'applicazione più coerente della normativa doganale. Tuttavia è anche emerso che la conduzione delle squadre di esperti è onerosa e che nessuna squadra di esperti riunisce tutti gli Stati membri; la cooperazione è pertanto necessariamente limitata. In tale contesto i parametri del programma Dogana 2020 potrebbero non essere sufficienti per affrontare tutte le sfide attuali dell'unione doganale e, come sottolineato nella relazione del 2022 del gruppo di saggi, potrebbe essere necessario istituire un nuovo soggetto operativo per assistere e coordinare gli sforzi degli Stati membri, garantendo una cooperazione più integrata e assicurando pertanto l'azione congiunta dell'unione doganale.

A seguito della valutazione intermedia del programma, la Commissione ha proposto un piano d'azione sul modo di affrontare le 13 raccomandazioni allora formulate che riguardavano: "programmazione e struttura", "attuazione", "monitoraggio e rendicontazione" e "comunicazione". Numerose azioni sono state attuate e alcune sono in corso nell'ambito del nuovo programma. Nel complesso la Commissione prende atto di tali sfide e si impegna ad affrontarle nell'ambito dell'attuazione del programma Dogana 2021-2027.