



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 22 maggio 2023  
(OR. en)**

**9622/23**

**UD 111  
ENFOCUSTOM 58  
ECOFIN 455  
MI 433  
COMER 59  
TRANS 195  
FISC 96**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	22 maggio 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2023) 257 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO Riforma doganale: fare avanzare l'unione doganale al livello successivo

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2023) 257 final.

All.: COM(2023) 257 final



Bruxelles, 17.5.2023  
COM(2023) 257 final

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

**Riforma doganale: fare avanzare l'unione doganale al livello successivo**

## 1. INTRODUZIONE

*Dobbiamo far avanzare l'unione doganale al livello successivo, dotandola di un quadro più forte che ci consentirà di proteggere meglio i nostri cittadini e il nostro mercato unico. Proporrò un pacchetto ambizioso per un approccio europeo integrato volto a rafforzare la gestione dei rischi doganali e a promuovere controlli efficaci da parte degli Stati membri.*  
Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea, luglio 2019<sup>1</sup>.

**L'unione doganale è un vero successo dell'integrazione e della prosperità europee:** l'Unione europea trae grande vantaggio dal fatto di essere collegata al resto del mondo attraverso il commercio internazionale, mentre le merci possono circolare liberamente all'interno del mercato unico dell'UE, il più grande spazio di mercato unico integrato al mondo<sup>2</sup>. Nel 2021 il valore degli scambi commerciali dell'UE con gli altri paesi ammontava a 4,3 miliardi di EUR, pari al 14 % del commercio mondiale, mentre si calcola che fino a 56 milioni di posti di lavoro nell'UE dipendano dagli scambi intra-UE<sup>3</sup>.

**Le dogane sono i custodi delle frontiere esterne dell'UE per le merci e la sicurezza delle nostre catene di approvvigionamento.** Le autorità doganali vigilano su tutte le merci in entrata o in uscita dall'unione doganale, 24 ore al giorno e 365 giorni all'anno: nel 2021 hanno trattato 691,5 milioni di dichiarazioni di importazione, 17,5 milioni di movimenti di transito e 486,3 milioni di dichiarazioni di esportazione<sup>4</sup>. Le dogane individuano i rischi, sulla base di informazioni sul commercio e sulla sicurezza, ed effettuano controlli per garantire l'applicazione delle norme dell'UE. Nel 2021 le dogane hanno riscosso oltre 50 miliardi di EUR in imposte e circa 25 miliardi di EUR in dazi doganali. Il 75 % dei dazi riscossi è destinato al finanziamento del bilancio dell'UE, pari all'8 % delle entrate del bilancio dell'UE. In un momento in cui il fabbisogno di finanziamenti per gli investimenti pubblici è aumentato, è di importanza strategica dotare le dogane dell'UE degli strumenti per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e degli Stati membri. Allo stesso tempo le tariffe doganali e altre misure commerciali proteggono l'UE dalle pratiche commerciali sleali. Sempre più spesso il ruolo delle dogane nella protezione dell'UE va oltre il quadro tariffario e assicura il rispetto, insieme ad altre autorità, di norme, ad esempio in materia di salute, ambiente e sicurezza e protezione, in particolare attraverso divieti e restrizioni<sup>5</sup> per contrastare, ad esempio, il traffico di droghe illegali e di armi da fuoco.

**I primi anni del decennio 2020 sono stati caratterizzati da cambiamenti epocali nel panorama geopolitico che hanno comportato perturbazioni nelle catene di approvvigionamento globali, mettendo in luce la necessità per l'UE di identificare e ridurre le sue dipendenze strategiche.** Tale processo dovrebbe avvenire attraverso una combinazione di misure, come stabilito nel piano industriale del Green Deal dell'UE<sup>6</sup>. Affinché le imprese dell'UE possano prosperare in questa nuova era e mantenere e sviluppare le capacità di produzione all'interno del mercato unico, in particolare nei settori critici, è fondamentale garantire condizioni di parità con i produttori di paesi terzi. La concorrenza internazionale può funzionare a reciproco vantaggio dei partner commerciali solo quando le norme sono applicate e fatte rispettare. Affrontare la concorrenza sleale e i metodi di

<sup>1</sup> [Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024](#), pag. 16.

<sup>2</sup> Misurato in parità di potere d'acquisto, World Economic Outlook dell'FMI.

<sup>3</sup> [Scambi internazionali di merci - Statistics Explained \(europa.eu\)](#).

<sup>4</sup> [Unione doganale dell'UE – unica al mondo \(europa.eu\)](#).

<sup>5</sup> Commissione europea, direzione generale Fiscalità e unione doganale, [Integrated EU prohibitions and restrictions list](#); calendario indicativo ed elenco a partire dall'1.1.2022, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette (COM(2023) 62 final).

produzione che compromettono le norme dell'UE in materia di salute, sicurezza e protezione o che sfruttano l'ambiente o il lavoro forzato va a vantaggio dell'UE e dei suoi partner commerciali.

**Il buon funzionamento dell'unione doganale è pertanto fondamentale per la competitività, la sostenibilità e la resilienza dell'UE.** Un'unione doganale riformata e rafforzata preserverà l'integrità del mercato unico, contribuendo a mantenere la competitività dell'UE nella duplice transizione verde e digitale. Un monitoraggio e un controllo efficaci delle catene di approvvigionamento delle merci alle frontiere esterne dell'Unione sono quindi più che mai di importanza strategica per l'UE.

## 2. DOGANE IN TRANSIZIONE E SOTTO PRESSIONE

*Attualmente le dogane europee non funzionano ancora in modo congiunto, lasciando l'unione doganale alla mercé del suo anello più debole. Si sono rese necessarie modifiche incrementalmente introdotte nel corso degli anni [...]. Tuttavia in un mondo in rapida evoluzione non sono sufficienti per affrontare la portata delle sfide cui sono confrontate le dogane. L'unione doganale non è "adeguata allo scopo" Gruppo di saggi sul futuro delle dogane<sup>7</sup>*

**Durante le recenti crisi, e nonostante i limiti del quadro attuale, le dogane hanno assolto ai loro compiti con successo e rapidità.** Hanno svolto un ruolo essenziale nella risposta coordinata e decisa dell'UE all'invasione russa non provocata dell'Ucraina: dall'applicazione dei divieti di esportazione, anche sui beni militari e a duplice uso, ai controlli sulle importazioni al sostegno degli aiuti umanitari attraverso esenzioni dai dazi e corsie verdi. Solo un anno prima le dogane avevano svolto un ruolo decisivo durante la pandemia di COVID-19 monitorando il transito di vaccini salvavita e di attrezzature mediche e adattandosi nel contempo a catene di approvvigionamento globali perturbate e mutevoli. Nello stesso tempo la fine del periodo di transizione a seguito del recesso del Regno Unito dall'UE ha di fatto modificato i confini dell'unione doganale nel 2021, ponendo un'enorme sfida che le dogane hanno gestito con successo.

**Tuttavia tali crisi hanno anche evidenziato l'indiscutibile necessità di una modernizzazione strutturale che renda le dogane dell'UE una capacità strategica dell'Unione europea.** Ai sensi dell'attuale regolamento sul codice doganale dell'Unione (CDU)<sup>8</sup> e del conseguente quadro di governance, la normativa doganale e le tariffe comuni sono di competenza esclusiva dell'UE, mentre gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione, e soprattutto di assicurare la gestione dei rischi e i controlli sul campo. Secondo la Corte dei conti europea, questa impostazione comporta discrepanze sostanziali e ampiamente indesiderabili nell'applicazione della normativa doganale tra gli Stati membri, indebolendo l'unione doganale, ostacolando gli interessi finanziari dell'UE e consentendo *agli operatori che violano le norme [...] di concentrare i propri traffici sui punti di ingresso alla frontiera UE dove il livello dei controlli effettuati è minore*<sup>9</sup>. Queste stesse carenze e lacune sono sfruttate anche dal commercio non rispettoso delle regole e dalle operazioni della criminalità organizzata, da cui risultano compromesse la sicurezza dell'UE e l'integrità del mercato unico. Studi indipendenti segnalano costantemente gli elevati tassi di non conformità

<sup>7</sup> "Più Unione nelle dogane europee: Dieci proposte per preparare l'Unione doganale dell'UE all'Europa geopolitica", [Relazione del gruppo di saggi sulla riforma dell'unione doganale dell'UE](#), Bruxelles, marzo 2022.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Corte dei conti europea, Relazione speciale 04/2021: [Controlli doganali: l'insufficiente armonizzazione nuoce agli interessi finanziari dell'UE](#).

di prodotti importati in diversi settori manifatturieri, come i prodotti chimici<sup>10</sup> e i giocattoli<sup>11</sup>. I prodotti in entrata nell'UE che non rispettano le norme ostacolano la competitività delle imprese conformi e comportano gravi rischi per la salute e la vita dei consumatori dell'UE, con infortuni e decessi prematuri che causano dolore incommensurabile alle persone colpite. Una recente relazione ha rilevato che il 95 % dei prodotti venduti attraverso i mercati online non è conforme alla legislazione in materia di sostanze chimiche per vari motivi<sup>12</sup>. I relativi costi per la società sono stimati a 76,6 miliardi di EUR all'anno<sup>13</sup>.

**Le dogane sono sempre più gravate da un carico crescente di compiti.** Negli ultimi anni l'UE ha approvato un numero significativo di norme molto ambiziose nei settori ambientale, della sicurezza, sanitario, sociale e digitale che definiscono le modalità con cui le imprese operano all'interno e all'esterno del mercato unico. Esempi recenti comprendono l'aggiornamento del regolamento relativo alla sicurezza generale dei prodotti<sup>14</sup>, il regolamento volto a ridurre al minimo la deforestazione imputabile all'UE<sup>15</sup>, il regolamento che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato<sup>16</sup>, il meccanismo dell'UE di adeguamento del carbonio alle frontiere<sup>17</sup> e l'atto europeo sull'accessibilità<sup>18</sup>. Ad oggi le merci devono rispettare oltre 370 atti normativi dell'UE che le dogane sono tenute ad applicare. Il costante aumento dei compiti connessi all'applicazione della normativa dell'UE in materia di divieti e restrizioni ha comportato una notevole pressione sulle dogane. Inoltre, senza una supervisione centrale della catena di approvvigionamento, l'UE non ha piena visibilità e controllo sulle merci che entrano nel mercato unico e ne escono. Ne conseguono un indebolimento della credibilità delle politiche settoriali dell'UE ma anche una limitazione del potere dell'UE in quanto attore geopolitico.

**Questa sfida è aggravata da un drastico aumento dei volumi commerciali, dovuto in gran parte alla straordinaria crescita del commercio elettronico, che genera un aumento esponenziale del numero di piccoli pacchi di merci di modesto valore.** La riforma dell'IVA per il commercio elettronico del 2017, volta a rispondere alla forte crescita del commercio elettronico, ha introdotto numerose semplificazioni per la riscossione dell'imposta sulle operazioni del commercio elettronico e ha eliminato l'esenzione dall'IVA sui beni importati<sup>19</sup>.

---

<sup>10</sup> Secondo l'ultima relazione sull'applicazione del regolamento REACH e del regolamento CLP, fino al 28 % delle importazioni non è conforme al regolamento REACH e al regolamento relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio (CLP). Secondo una recente relazione del CEFIC (Consiglio europeo dell'industria chimica), nel 2020 l'80 % degli articoli non conformi contenenti sostanze chimiche vietate o soggette a restrizioni proveniva da paesi al di fuori dell'UE e del SEE.

<sup>11</sup> Nel periodo 2016-2021 i giocattoli pericolosi trovati sul mercato dell'UE rappresentavano oltre un quarto del totale delle segnalazioni RAPEX/Safety Gate, con una percentuale significativa di giocattoli non sicuri provenienti da paesi terzi (l'85 % dalla sola Cina).

<sup>12</sup> [Relazione dell'Ufficio europeo per l'ambiente \(EEB\) sulle piattaforme online](#): Role and Responsibility in Ecodesign policy (Ruolo e responsabilità nella politica sulla progettazione ecocompatibile).

<sup>13</sup> Valutazione d'impatto che accompagna il documento "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla sicurezza generale dei prodotti" [SSWD(2021) 168 final].

<sup>14</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla sicurezza generale dei prodotti, che modifica il regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 87/357/CEE del Consiglio e la direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2021) 346).

<sup>15</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010 (COM(2021) 706).

<sup>16</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione (COM(2022) 453).

<sup>17</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2021) 564 final).

<sup>18</sup> Direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (GU L 151 del 7.6.2019, pag. 70).

<sup>19</sup> Direttiva (UE) 2017/2455 del Consiglio, del 5 dicembre 2017, che modifica la direttiva 2006/112/CE e la direttiva 2009/132/CE per quanto riguarda taluni obblighi in materia di imposta sul valore aggiunto per le prestazioni di servizi e le vendite a distanza di beni (GU L 348 del 29.12.2017, pag. 7).

La riforma, che non ha eliminato l'esenzione dai dazi doganali per le spedizioni di valore inferiore a 150 EUR, ha introdotto l'obbligo di presentare una dichiarazione doganale elettronica, che nel 2022 ha comportato un miliardo di dichiarazioni doganali supplementari, aggiuntasi alle dichiarazioni doganali normali che sono già quasi raddoppiate, passando da 376,8 milioni di articoli nel 2019 a 691,5 milioni di articoli nel 2021. Inoltre il mantenimento dell'esenzione dai dazi doganali per le merci di valore compreso fino a 150 EUR ha lasciato aperta la possibilità dell'abuso sistematico di tale soglia attraverso la sottovalutazione e il frazionamento delle spedizioni. Circa il 65 % delle spedizioni del commercio elettronico è sottovalutato<sup>20</sup> al fine di evitare i dazi doganali, mentre alcuni studi segnalano che il 66 % dei prodotti acquistati online non soddisfa i requisiti di sicurezza dell'UE<sup>21</sup>. Infine la differenza tra l'IVA e il trattamento doganale delle merci oggetto del commercio elettronico rende il sistema complesso per le parti interessate. Attualmente le dogane non dispongono dei mezzi per far applicare adeguatamente le norme degli scambi internazionali relative al commercio elettronico transfrontaliero. È necessario un regime doganale specifico per il commercio elettronico.

**La riforma doganale del 2013 che ha istituito il CDU, in vigore dal maggio 2016, ha consentito alle dogane dell'UE di passare a un ambiente privo di supporti cartacei, integrato e interamente elettronico.** L'applicazione a livello informatico della riforma è in corso e sarà completata entro la fine del 2025. Si concentra sulla digitalizzazione dei processi esistenti senza modificare i principi di base. Tuttavia, come già indicato nella comunicazione "Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione"<sup>22</sup>, ampiamente sostenuta dal Consiglio nelle sue conclusioni del dicembre 2020, il completamento in corso dell'introduzione del CDU è necessario, ma non sufficiente per affrontare le sfide emergenti. Analogamente, il Parlamento europeo ha sottolineato l'importanza di digitalizzare pienamente i sistemi informatici doganali entro il 2025, ma ha sollecitato un'ulteriore riforma per migliorare il CDU e adattarlo "alle sfide e ai rischi derivanti in particolare dal commercio elettronico"<sup>23</sup>. L'impostazione attuale, basata sul collegamento dei sistemi informatici nazionali a livello dell'UE, sta raggiungendo i suoi limiti. Non solo è costoso sviluppare e mantenere 27 + 1 sistemi informatici, così come è costoso per gli operatori collegarsi a diversi sistemi nazionali, ma anche la velocità di adattamento ai cambiamenti è lenta e i dati doganali rimangono frammentati.

### **3. IL LIVELLO SUCCESSIVO - I PRINCIPI FONDAMENTALI E LE CARATTERISTICHE PRINCIPALI DELLA RIFORMA**

Al fine di introdurre un cambiamento sostanziale nell'unione doganale, in grado di resistere alla prova del tempo nei prossimi decenni, la Commissione ha ora presentato la più ambiziosa e completa riforma dell'unione doganale dalla sua istituzione nel 1968, fondata su tre principi fondamentali:

1. un'**unione doganale efficiente**, con procedure doganali semplificate e modernizzate, in modo che le imprese legittime possano beneficiare di opportunità commerciali con la certezza che anche i loro concorrenti operino nel rispetto dell'ampia gamma di norme applicate dalle dogane, indipendentemente dal luogo in cui le merci entrano nell'UE;

<sup>20</sup> Copenhagen Economics (2016), E-commerce imports in Europe: VAT and Customs treatment ("Le importazioni del commercio elettronico in Europa: IVA e trattamento doganale").

<sup>21</sup> [https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004\\_is\\_it\\_safe\\_to\\_shop\\_on\\_online\\_marketplaces.pdf](https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf)

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo: "Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione" (COM (2020) 581 final).

<sup>23</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2023 sul 30° anniversario del mercato unico: celebrare i risultati e guardare agli sviluppi futuri ((2022/3015/RSP).

2. un'**unione doganale geopolitica**, in grado di difendere meglio gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri nonché gli interessi e i valori dell'UE in materia di sicurezza, protezione, salute, economia o ambiente, di coordinare le restrizioni commerciali e orientare la cooperazione doganale internazionale, mettendo in comune le competenze e le conoscenze a livello centrale nell'ambito dell'autorità doganale dell'UE;
3. un'**unione doganale agile e adeguata alle esigenze future**, che si adatti in modo flessibile ai cambiamenti nelle catene di approvvigionamento, siano essi dovuti alla duplice transizione verde e digitale nel decennio in corso o ai futuri sviluppi nella gestione delle catene di approvvigionamento. Questo processo sarà sostenuto dal nuovo centro doganale digitale dell'UE, concepito per evolvere nel tempo con i nuovi requisiti delle operazioni doganali, a differenza dei sistemi informatici tradizionali realizzati solo per processi e scopi specifici.

### **Riquadro 1: La riforma doganale in sintesi**

La riforma mira a istituire un quadro di cooperazione più efficace ed efficiente sotto il profilo dei costi che disciplini l'unione doganale, basato su **un nuovo partenariato tra le autorità doganali dell'UE e tra dogane e imprese**, con due obiettivi generali:

- (i) **ridurre i costi di conformità** per le amministrazioni e le imprese attraverso procedure semplificate e modernizzate (sezione 4);
- (ii) consentire alle dogane dell'UE di **tutelare meglio gli interessi finanziari e non finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri e il mercato unico**, sulla base di una gestione dei rischi comune a livello dell'UE e di controlli più armonizzati (sezione 5).

Questi due obiettivi sono intrinsecamente connessi: quanto più le capacità di controllo sono rafforzate, tanto più le procedure possono essere semplificate. Una maggiore semplificazione delle procedure consente di liberare più risorse che possono essere destinate a contrastare il commercio illecito. Per realizzare questa ambizione la riforma propone di istituire due entità chiave: l'autorità doganale dell'UE e il centro doganale digitale dell'UE.

La funzione principale dell'**autorità doganale dell'UE** (cfr. anche il riquadro 5) sarà quella di **mettere in comune le competenze e le conoscenze** attualmente sparse in tutta l'Unione e di orientare, coordinare e sostenere le autorità doganali nazionali nell'UE. Sarà così rafforzata la supervisione della catena di approvvigionamento, con l'**azione congiunta** delle autorità doganali a livello nazionale e dell'Unione nel controllo delle frontiere esterne dell'UE con riguardo alle merci.

Il nuovo **centro doganale digitale dell'UE** (cfr. anche il riquadro 3) costituirà il volto e il motore dell'unione doganale e un prerequisito per rafforzare la vigilanza e semplificare le procedure. Nel tempo integrerà e sostituirà l'infrastruttura informatica doganale esistente migliorando al tempo stesso l'interoperabilità con i settori strategici correlati (cfr. anche la sezione 6). L'UE e i suoi Stati membri **risparmieranno così ogni anno miliardi in termini di costi di sviluppo e manutenzione delle tecnologie informatiche** rispetto alla situazione attuale<sup>24</sup>.

**Gli operatori beneficeranno di una riduzione annuale dei costi di conformità di circa 2,7 miliardi di EUR all'anno grazie alle procedure semplificate.** Inoltre la riforma garantirà diversi miliardi di entrate pubbliche supplementari nell'UE, riducendo le frodi fiscali

<sup>24</sup> I benefici e i risparmi sui costi sono ancora più consistenti rispetto a uno scenario controfattuale di un'introduzione nazionale non coordinata di centri di dati, che frammenterebbe ulteriormente l'unione doganale.

e doganali e contrastando la sottovalutazione. Il regime specifico per il commercio elettronico comporterà anche entrate aggiuntive, stimate a 1 miliardo di EUR all'anno.

#### 4. PROCEDURE DOGANALI PIÙ SEMPLICI - UN NUOVO PARTENARIATO TRA DOGANE E IMPRESE

**La riforma introduce tre livelli di semplificazione:** una prima serie di misure ridurrà le formalità per tutti gli operatori, senza tuttavia ridurre le capacità di controllo delle dogane. Una seconda serie di semplificazioni si applicherà solo a un gruppo selezionato di operatori economici di fiducia e certificati (operatori "Trust and Check") e sarà basata sull'attuale concetto di *operatore economico autorizzato (AEO)*<sup>25</sup> con l'obiettivo di ottimizzarlo. La riforma introdurrà infine un regime doganale specifico per il commercio elettronico, al fine di ridurre i costi di conformità legati al trattamento delle operazioni del commercio elettronico e garantire la piena trasparenza per i consumatori. La trasparenza è il principio guida generale di questa riforma: quanto più gli operatori commerciali sono trasparenti con le dogane riguardo alle loro catene di approvvigionamento, tanto minore è la necessità di intervenire sul campo. Questa impostazione rappresenta un cambiamento fondamentale nel rapporto tra dogane e imprese, che ridurrà le formalità amministrative e gli oneri burocratici superflui, rafforzando nel contempo le capacità di gestione dei rischi.

##### **Riquadro 2: Importanti semplificazioni per le imprese e le autorità**

Tra le principali semplificazioni di questa riforma figurano:

- **Interfaccia unica dell'UE.** I dati doganali dovranno essere trasmessi unicamente al centro doganale digitale dell'UE, invece che alle interfacce multiple dei 111 sistemi distinti attualmente utilizzati nell'UE. Poiché le informazioni sono ricavate da dati stabili relativi alla catena di approvvigionamento, i documenti giustificativi devono essere presentati una sola volta per spedizioni multiple. L'obbligo di presentare dichiarazioni standardizzate sarà soppresso e sostituito dall'obbligo per i soggetti interessati di mettere a disposizione le informazioni pertinenti in tempo utile. In tal modo le merci conformi potrebbero circolare senza alcun intervento doganale<sup>26</sup>.
- **Sportello doganale unico.** Gli operatori economici di fiducia e certificati (operatori "Trust and Check") avranno come interlocutore un'unica amministrazione doganale per le loro attività in tutta l'UE. Invece di dover trattare con fino a 27 amministrazioni doganali nazionali ciascuna avente pratiche diverse, gli operatori scambieranno informazioni con un'unica amministrazione doganale nel loro luogo di stabilimento, processo che sarà coadiuvato dal centro doganale digitale dell'UE. Questo approccio può essere esteso a tutti gli operatori dopo un riesame approfondito nel 2035.
- **Procedure di importazione per il commercio elettronico più semplici e trasparenti.** Le piattaforme saranno considerate gli importatori delle merci che vendono e avranno l'obbligo di dichiarare tali vendite alle autorità doganali. Sarà in tal modo garantita la piena trasparenza per i cittadini dell'UE, che non rischiano più di dover far fronte a spese di conformità impreviste da parte degli operatori postali o dei corrieri espressi.
- **Un metodo semplificato di 4 categorie per calcolare i dazi per le merci di modesto valore.** La riforma introdurrà un nuovo sistema per le spedizioni di modesto valore che semplifica notevolmente la classificazione e la valutazione di tali merci, senza creare scappatoie per le frodi. Si potrà così eliminare l'esenzione dai dazi doganali per le merci di valore compreso fino a 150 EUR, attualmente fonte di frodi doganali e frodi dell'IVA.

<sup>25</sup> Lo status di AEO è un'autorizzazione standard certificata rilasciata dalle amministrazioni doganali. Certifica che un operatore economico soddisfa determinate norme in materia, ad esempio di sicurezza, rispetto della normativa doganale e solvibilità finanziaria.

<sup>26</sup> Sono escluse le merci soggette a restrizioni.

I processi doganali rispecchiano la complessa realtà del commercio internazionale, che coinvolge una molteplicità di attori quali fornitori, operatori commerciali, trasportatori e prestatori di servizi. Attualmente le informazioni sono raccolte da dichiarazioni multiple per ciascuna spedizione di merci, a prescindere dalle sue dimensioni, e in fasi diverse: prima dell'entrata o dell'uscita, all'arrivo, per la custodia temporanea e per il vincolo della merce a un regime doganale. I dichiaranti devono conoscere fino a 27 diversi ambienti informatici nazionali. Talvolta devono anche fornire documenti giustificativi relativi all'origine o alla fabbricazione delle merci a seconda della loro natura, ad esempio quando la loro produzione rischia di violare la normativa dell'UE in materia di divieti e restrizioni (ad esempio la geolocalizzazione della foresta per combattere la deforestazione o informazioni sui produttori condannati per lavoro forzato). Le formalità e le varie procedure comportano spese amministrative generali e hanno un costo per gli operatori commerciali.

Al tempo stesso, le autorità doganali possono far rispettare le norme solo quando conoscono in anticipo quali merci sono in partenza o in arrivo e possono decidere se e dove sono necessari interventi e controlli. In un mondo ideale, pertanto, le procedure per ottenere flussi commerciali conformi sarebbero semplici, accessibili e completamente automatizzate. Le dogane sarebbero allora in grado di concentrare le proprie risorse per individuare più efficacemente i rischi ed effettuare i controlli in modo da perturbare il meno possibile i flussi commerciali. Per raggiungere questo obiettivo le dogane devono focalizzare l'attenzione non più sulla conformità alle procedure delle singole spedizioni, ma sui problemi e i rischi delle catene di approvvigionamento globali, sulla base delle informazioni a loro disposizione. Questa riforma doganale rafforzerà pertanto la capacità delle dogane di vigilare sulle catene di approvvigionamento e di intervenire ove necessario (cfr. anche la sezione 5). L'interoperabilità con altre banche dati pertinenti, che consentono collegamenti come quelli tra il sistema per lo scambio dei certificati nell'ambito dello sportello unico doganale dell'UE e il registro dei passaporti digitali dei prodotti<sup>27</sup>, sarà determinante per facilitare i controlli doganali e la verifica del rispetto delle norme fornendo informazioni standardizzate in formato elettronico.

### **Riquadro 3: Il centro doganale digitale dell'UE - adottare la rivoluzione dei dati industriali**

**Il centro doganale digitale dell'UE** sarà il volto e il motore dell'unione doganale. Raccoglierà, tratterà, collegherà e conserverà tutti i dati pertinenti, ridefinendo il modo in cui le informazioni sono fornite, utilizzate per la vigilanza doganale e condivise con le autorità partner. Effettuerà inoltre un'analisi dei rischi a livello dell'UE. Il centro doganale digitale dell'UE è un'entità chiave e un prerequisito per:

- **procedure semplificate e costi di conformità ridotti** sia per le imprese che per le autorità. Le informazioni possono essere fornite alle dogane collegandosi direttamente al centro doganale digitale dell'UE, anziché a più sistemi nazionali. Consente di effettuare presentazioni multiple e informazioni stabili possono essere fornite una sola volta e riutilizzate per importazioni o esportazioni successive;
- **un'analisi dei rischi comune a livello dell'UE alla base delle raccomandazioni di controllo**, fondata su dati centralizzati, che protegga in modo più efficiente ed efficace le frontiere esterne dell'UE con riguardo alle merci (sezione 5). Le informazioni fornite al centro doganale digitale dell'UE saranno utilizzate per l'analisi dei rischi a livello nazionale e dell'Unione. Oltre all'autorità doganale dell'UE, le autorità nazionali e la

<sup>27</sup> Introdotta nella proposta di regolamento che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE (COM(2022) 142 final).

Commissione, l'OLAF, la Procura europea (EPPO) e, a determinate condizioni, Europol e Frontex avranno accesso al centro doganale digitale dell'UE, il che permetterà di rafforzare notevolmente le capacità analitiche. Si potrà in tal modo elaborare una visione d'insieme dei rischi a livello dell'UE che consentirà di affrontare i rischi in tutta l'Unione, indipendentemente dal luogo in cui entrano le merci, sostenendo la gestione dei rischi a livello nazionale e dell'UE.

#### 4.1 Semplificazioni per tutti gli operatori

Nel sistema attuale le formalità doganali sono generalmente espletate da un dichiarante, che non è necessariamente l'importatore o l'esportatore. Nel nuovo sistema ogni singola spedizione sarà collegata a **un unico operatore, che sarà responsabile del pagamento dei dazi e del rispetto delle norme sui prodotti**. Gli importatori e gli esportatori saranno responsabili del pagamento dei dazi e delle imposte applicabili e del rispetto dei vari requisiti procedurali e normativi.

Nell'ambito di questo **nuovo partenariato innovativo** le imprese potranno fornire le informazioni che sono generalmente tenute a fornire alle autorità doganali sulle loro importazioni ed esportazioni direttamente attraverso un'unica interfaccia informatica, il centro doganale digitale dell'UE. Anche i diversi soggetti coinvolti nella circolazione delle merci, come i trasportatori o gli operatori di deposito, inseriranno i loro dati pertinenti attraverso il nuovo strumento. L'accento sarà posto sulla raccolta di dati di prima mano dagli operatori e dai sistemi commerciali, dalle piattaforme web e da altre fonti, con una corrispondente riduzione della dipendenza dai dati di terzi e dalle procedure doganali in generale. Informazioni stabili sulle catene di approvvigionamento che non dovrebbero cambiare nel breve termine possono essere fornite una volta e riutilizzate per le importazioni o esportazioni successive. Nel corso del tempo sarà elaborata una visione d'insieme completa della catena di approvvigionamento e delle attività delle imprese.

**Questo partenariato non creerà nuove scappatoie che potrebbero essere sfruttate per attività criminali:** le dogane disporranno in tempo reale di tutte le informazioni di cui hanno bisogno sulla tipologia e sulla tempistica delle merci in arrivo (cfr. anche la sezione 5). La raccolta di dati più precisi sulla catena di approvvigionamento e l'introduzione di un'analisi dei rischi a livello dell'UE per combattere le frodi transfrontaliere rafforzeranno l'analisi dei rischi doganali che, a determinate condizioni, potrebbe confluire nelle analisi di valutazione delle minacce elaborate da altre agenzie dell'Unione, tra cui Europol e Frontex, nell'ambito delle rispettive competenze. Le dogane disporranno di una visione d'insieme degli scambi in atto e delle catene di approvvigionamento. Insieme alle autorità partner e sulla base dell'analisi dei rischi, potrebbero intervenire su una determinata spedizione in una delle sue diverse fasi: prima del carico, all'entrata, durante il trasporto o a destinazione.

#### 4.2 Semplificazioni per gli operatori economici di fiducia e certificati (operatori "Trust and Check")

**Un gruppo ristretto di operatori economici di fiducia e certificati (operatori "Trust and Check") selezionati beneficerà di semplificazioni ancora più estese che ridurrebbero al minimo le formalità amministrative e la necessità di documentazione<sup>28</sup>.** I flussi commerciali trasparenti potranno circolare attraverso "corsie verdi" senza un'interazione doganale formale e senza oneri amministrativi, mentre le dogane richiederanno un controllo solo se necessario. Il concetto di operatore economico di fiducia e certificato (operatore "Trust

<sup>28</sup> Per contro, l'obbligo di fornire determinate informazioni minime prima del carico e prima dell'arrivo deve essere mantenuto.

and Check") migliora e rafforza l'attuale status di AEO, su cui è basato. Come gli AEO, gli operatori economici di fiducia e certificati (operatori "Trust and Check") dovranno rispettare una serie di criteri volti a garantire che siano operatori *affidabili*, quali una fedina penale pulita, un elevato livello di controllo delle loro operazioni e della loro catena di approvvigionamento e la solvibilità finanziaria. Dovranno inoltre gestire un sistema elettronico che metta a disposizione dati in tempo reale sui movimenti delle loro spedizioni e sulla loro conformità a tutti i requisiti pertinenti attraverso il centro doganale digitale dell'UE.

Poiché le dogane dell'UE disporranno di una **visione completa della loro catena di approvvigionamento**, gli operatori economici di fiducia e certificati (operatori "Trust and Check") potrebbero essere autorizzati dalle dogane, a determinate condizioni, a controllare autonomamente la conformità delle loro merci, a svincolare le merci per conto delle autorità doganali e a versare i dazi periodicamente, senza dover presentare dichiarazioni doganali basate sulle operazioni per ogni spedizione. Le dogane potranno effettuare analisi dei rischi e verificare le informazioni su base continuativa e richiedere un controllo ogniqualvolta lo ritengano necessario. La qualità, la coerenza e l'accuratezza delle informazioni ricevute consentiranno di verificare l'affidabilità dell'operatore. Se necessario, le autorità doganali possono revocare o sospendere l'autorizzazione se gli operatori economici di fiducia e certificati (operatori "Trust and Check") non soddisfano più i criteri per essere autorizzati o in caso di irregolarità.

#### 4.3 Un regime doganale specifico per il commercio elettronico

**Sulla base del successo della modernizzazione dell'IVA<sup>29</sup>, questa riforma istituisce un regime doganale specifico per il commercio elettronico<sup>30</sup>.** Nel 2017 gli Stati membri dell'UE hanno convenuto di abolire l'esenzione dall'IVA per i beni importati di valore fino a 22 EUR a partire dal 2021, al fine di adeguare le norme in materia di IVA alle realtà delle vendite a distanza di beni risultanti dalla straordinaria crescita del commercio elettronico. Prima di questa riforma il commercio elettronico era una vasta zona grigia. Le merci di modesto valore non erano dichiarate in dogana e di conseguenza mancava completamente una supervisione della catena di approvvigionamento. Da luglio 2021 tutti i beni importati sono soggetti all'IVA e sono oggetto di una dichiarazione doganale digitale, comprese le merci di valore fino a 150 EUR per le quali attualmente non sono dovuti dazi.

**Saranno introdotte nuove procedure per semplificare ulteriormente il regime attuale e allinearlo alle norme in materia di IVA per il commercio elettronico.** Poiché le dogane non dispongono dei mezzi per verificare adeguatamente il rispetto delle norme del commercio internazionale nell'ambito del commercio elettronico transfrontaliero, **le piattaforme digitali (e non i consumatori) saranno considerate "importatori presunti"** e considerate responsabili di tutte le formalità doganali e di tutti i pagamenti. Applicheranno i dazi doganali al momento della vendita e li verseranno ai rispettivi Stati membri, come già fanno per l'IVA<sup>31</sup>.

Inoltre nella tariffa doganale comune riveduta **sarà introdotto un metodo semplificato per il calcolo dei dazi all'importazione applicabili ai beni di valore modesto** venduti mediante vendite a distanza ai consumatori. Insieme all' utilizzo del centro doganale digitale dell'UE,

<sup>29</sup> Nota 19. Cfr. inoltre IVA [EU legislation \(europa.eu\)](https://europa.eu/eu-portal/).

<sup>30</sup> Le nuove norme terranno debitamente conto dei negoziati multilaterali nell'ambito dell'OMC o dei partenariati digitali conclusi con Giappone, Corea e Singapore.

<sup>31</sup> Le piattaforme saranno inoltre responsabili di garantire che i venditori a distanza siano registrati presso le organizzazioni per l'adempimento della responsabilità del produttore per i beni soggetti alla responsabilità estesa del produttore, al fine di garantire parità di condizioni con gli altri venditori.

questo metodo semplificato dovrebbe compensare un potenziale aumento dei costi amministrativi dovuto al regime del commercio elettronico. Si baserà **su un sistema a quattro livelli** con aliquote di dazio<sup>32</sup> *ad valorem* rispettivamente del 5 % (ad es. per giocattoli, articoli per la casa), 8 % (ad es. per prodotti in seta e vetro), 12 % (ad es. per oggetti di coltelleria e posateria da tavola, macchinari elettrici) e del 17 % (ad es. per le calzature). Questa semplificazione delle norme, analoga a quella già attuata da partner internazionali come il Canada<sup>33</sup>, colmerà anche una lacuna che attualmente comporta una perdita di entrate pari ad almeno un miliardo di EUR per il bilancio dell'UE.

Poiché le autorità doganali riceveranno dalla piattaforma informazioni pertinenti su tutte le vendite, **le nuove norme consentiranno loro anche di garantire più efficacemente il rispetto delle specifiche di prodotto**. Se le autorità doganali incontrano un problema relativo a un pacco, possono effettuare ulteriori indagini per verificare se si tratta di un caso isolato o di un problema sistemico. Inoltre le dogane potrebbero contribuire a verificare il rispetto delle nuove norme sulla responsabilità contenute nella **legge sui servizi digitali**<sup>34</sup>.

**Le nuove norme chiariranno infine le responsabilità nel processo di importazione, aumentando in tal modo la trasparenza nel commercio elettronico.** I cittadini europei saranno così al riparo da sorprese sgradevoli, come costi imprevisti e formalità doganali onerose. I consumatori beneficeranno di trasparenza sul costo totale dei loro acquisti online e lo pagheranno in un'unica volta, come già fanno per l'IVA. Inoltre avranno maggiore fiducia nel fatto che i prodotti che acquistano non saranno nocivi né per loro né per l'ambiente, incentivando le imprese a produrre in modo sostenibile.

## **5. LA SUPERVISIONE DELLA CATENA DI APPROVVIGIONAMENTO COME CAPACITÀ GEOSTRATEGICA - UN NUOVO APPROCCIO ALLA GESTIONE DEI RISCHI ALLE FRONTIERE DELL'UE CON RIGUARDO ALLE MERCI**

### **Riquadro 4: Capacità fondamentali del nuovo quadro di gestione dei rischi dell'UE**

La riforma introdurrà un nuovo quadro di governance per la gestione dei rischi dell'UE, che coinvolgerà gli Stati membri, la Commissione, la nuova autorità doganale dell'UE (cfr. anche il riquadro 5), nonché le autorità di vigilanza del mercato e altre autorità competenti. È importante sottolineare che il nuovo partenariato con le imprese è alla base di questo nuovo quadro di governance.

La riforma istituirà quattro capacità fondamentali per garantire la gestione dei rischi al fine di proteggere la frontiera comune dell'UE con riguardo alle merci:

1. una **capacità centrale di analisi dei rischi** al centro della **nuova autorità doganale dell'UE**, che utilizza il patrimonio di dati del **centro doganale digitale dell'UE**;
2. un meccanismo volto a garantire **un'attuazione più armonizzata della gestione dei rischi e dei controlli** lungo la frontiera comune dell'UE con riguardo alle merci;
3. un **quadro di cooperazione di varie autorità** che gestiscono il mercato unico e l'unione doganale;
4. un processo per elaborare **una visione comune sulla definizione delle priorità dei rischi**.

<sup>32</sup> "Dazio riscosso in percentuale del valore dei servizi o dei beni importati, anziché in base al loro peso o al numero di unità".

<sup>33</sup> Si veda [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/msmes\\_e/canada\\_sept21\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/canada_sept21_e.pdf).

<sup>34</sup> Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali) (GU L 277 del 27.10.2022, pag. 1).

Per equilibrare esigenze e risorse, i controlli doganali si basano in larga misura su una gestione dei rischi automatizzata e mirata. Attualmente gli Stati membri effettuano la gestione dei rischi utilizzando sistemi nazionali con dati nazionali, senza una supervisione della catena di approvvigionamento a livello dell'UE. Al momento né gli Stati membri né la Commissione dispongono di una visione globale completa a livello dell'UE delle spedizioni, degli operatori o delle catene di approvvigionamento a fini di gestione dei rischi e di controllo.

La Corte dei conti europea ha individuato sfide e carenze strutturali nella gestione dei **rischi finanziari** che ostacolano gli interessi finanziari dell'UE. La gestione dei rischi nell'UE *non contiene importanti elementi, quali: un'analisi a livello dell'UE, basata sui dati tratti da tutte le importazioni nell'UE; idonee tecniche di estrazione dei dati; e metodi idonei a contrastare i rischi finanziari per le importazioni risultanti dal commercio elettronico e l'applicazione uniforme dei controlli doganali da parte degli Stati membri è necessaria per impedire che importatori dediti alla frode concentrino i propri traffici su punti di ingresso alla frontiera nei quali il livello dei controlli è minore.*

Le dogane sono ancora meno attrezzate per gestire i **rischi non finanziari**: l'attuale quadro di gestione dei rischi non tiene adeguatamente conto del numero e della complessità crescenti delle normative dell'UE che impongono alle dogane di verificare la conformità delle importazioni alle norme sui prodotti. Le sinergie con le politiche correlate rimangono ancora inesplorate. Non esiste un approccio comune volto a definire le priorità dei rischi non finanziari. Attualmente, invece, la definizione delle priorità dei rischi è casuale e non strutturata, dando luogo a 27 approcci nazionali diversi per controllare la frontiera dell'UE con riguardo alle merci e generando opportunità per il reinstradamento, l'elusione e la frode.

In sintesi, **l'unione doganale dell'UE manca di un quadro di gestione dei rischi efficace a livello dell'UE** per proteggere le frontiere dell'Unione con riguardo alle merci. Cinque principi guida costituiscono la base concettuale di un quadro di gestione dei rischi globale dell'UE; tali principi mirano alla definizione di norme comuni pur riconoscendo le specifiche caratteristiche nazionali/regionali/settoriali:

1. **gestione personalizzata dei rischi**, che raggiunga un equilibrio tra i principi centrali e le specificità nazionali/regionali/settoriali e gestisca i rischi finanziari e non finanziari;
2. **gestione dinamica dei rischi**, in grado di adeguarsi all'evoluzione costante del panorama di rischi e degli strumenti di individuazione;
3. **gestione inclusiva dei rischi**, basata sulla cooperazione con altre autorità e con gli operatori economici di fiducia e certificati (operatori "Trust and Check");
4. **gestione dei rischi basata sui dati**, che utilizzi in modo efficiente e completo tutti i dati disponibili;
5. **gestione efficace dei rischi**, che garantisca un'applicazione più armonizzata dei controlli doganali lungo la frontiera esterna unica.

Non esistono frontiere doganali tra gli Stati membri e i controlli svolti da un funzionario doganale valgono per tutti gli Stati membri. Una decisione sull'intensità di controllo relativa a determinati rischi, ad esempio l'applicazione di sanzioni nei confronti della Russia, ha ripercussioni su tutta l'Unione. La gestione dei rischi dell'UE deve pertanto basarsi su una **definizione comune delle priorità dei rischi nell'UE-27**. Per quanto riguarda i rischi finanziari la Commissione stabilisce già determinati settori di controllo prioritari e criteri di rischio comuni, che devono essere attuati dagli Stati membri. A seguito del crescente numero di rischi non finanziari che devono essere gestiti dalle dogane, la riforma introduce un processo analogo anche per la suddetta tipologia di rischi. Questa definizione delle priorità di rischio guiderà l'autorità doganale dell'UE (cfr. anche il riquadro 5) nell'esecuzione della gestione dei rischi operativi a livello dell'UE e delle autorità doganali degli Stati membri per

le loro decisioni in materia di controllo. Poiché si tratta anche di una questione politica, in futuro potrebbe essere soggetta a scambi sulla ponderazione dei rischi e sulla definizione delle priorità a livello politico nell'ambito del Consiglio.

Dati i diversi tipi di rischi non finanziari (sicurezza, protezione, ambiente, ecc.), la strategia di esecuzione più efficiente dipende dalla natura della legislazione settoriale. Per tutti i rischi non finanziari è estremamente necessaria **una più stretta cooperazione strategica e operativa tra autorità doganali e autorità non doganali** (ad esempio autorità di vigilanza del mercato, autorità di contrasto, autorità di gestione delle frontiere e autorità fiscali). Tale coordinamento dovrebbe partire da un'elaborazione delle politiche più inclusiva e globale, che tenga conto dei ruoli e delle possibili sinergie delle rispettive autorità a monte e possa così aprire la strada a un approccio più strategico al controllo dell'applicazione delle norme sui prodotti nel mercato unico. Tale approccio strategico deve essere integrato a livello operativo con la condivisione dei dati e l'analisi congiunta dei rischi<sup>35</sup>. Il centro doganale digitale dell'UE, che si avvale dell'ambiente dello sportello unico dell'UE per le dogane (CSW dell'UE) e del nuovo sistema di controllo delle importazioni (ICS 2), consentirà l'uso congiunto dei dati, andando oltre il controllo incrociato automatizzato delle autorizzazioni o lo scambio di documenti, con l'obiettivo di sviluppare strategie comuni di gestione dei rischi. L'introduzione del passaporto digitale dei prodotti completerà il sistema consentendo l'identificazione digitale dei prodotti, su base individuale, per lotto o modello, e garantendo l'accesso ai dati relativi alla provenienza, alla presenza di sostanze pericolose o di materie prime critiche e ad altre informazioni relative alla composizione e alla sostenibilità. Inoltre le informazioni fornite da altre autorità competenti sulle sostanze chimiche soggette a restrizioni o sulle catene di approvvigionamento non conformi individuate in qualsiasi Stato membro possono confluire direttamente nell'analisi comune dei rischi, migliorando l'intelligence per le decisioni di controllo di tutti gli Stati membri<sup>36</sup>.

#### **Riquadro 5: Compiti dell'autorità doganale dell'UE**

**In primo luogo l'autorità doganale dell'UE metterà in comune le competenze doganali a livello centrale per effettuare la gestione dei rischi dell'UE**, sfruttando ai fini dell'analisi dei rischi il patrimonio di dati costantemente aggiornati del centro doganale digitale dell'UE. Sulla base di tale analisi l'autorità doganale dell'UE formulerà **raccomandazioni di controllo** alle autorità doganali nazionali, che queste dovranno applicare; in caso contrario, dovranno giustificare la mancata applicazione. **La gestione comune dei rischi**, che si traduce in un'applicazione più armonizzata dei controlli doganali, contribuirà a creare una vera frontiera esterna comune con riguardo alle merci. Questa sarà fondamentale per contrastare il "border shopping", ossia la scelta opportunistica della frontiera, una pratica diffusa che compromette l'integrità del mercato unico, in base alla quale gli operatori sfruttano l'anello più debole delle frontiere esterne dell'UE per far entrare prodotti illeciti nel mercato unico. **La gestione dei rischi a livello nazionale e a livello dell'UE consentirà lo scambio di informazioni e un rafforzamento reciproco**. Le autorità doganali nazionali continueranno a effettuare l'analisi e la gestione dei rischi a livello nazionale adattate al profilo di rischio di un determinato Stato

<sup>35</sup> Per facilitare questa collaborazione intersettoriale, il centro doganale digitale dell'UE sarà realizzato in stretto allineamento con il quadro europeo di interoperabilità (COM(2017) 134 final) e il relativo quadro di cooperazione, come proposto dalla Commissione con la normativa su un'Europa interoperabile (COM(2022) 720 final).

<sup>36</sup> Ad esempio, l'accesso diretto alla banca dati dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) consentirebbe di controllare l'esistenza di un numero di registrazione valido per ogni sostanza fabbricata o importata da un'entità giuridica per un quantitativo pari o superiore a una tonnellata. In assenza di tale registrazione l'immissione sul mercato non è consentita. Analogamente, l'accesso alla banca dati dell'ECHA permetterebbe ai servizi doganali di verificare le decisioni di autorizzazione nei casi in cui la Commissione ha concesso un'esenzione per sostanze vietate dalla legislazione REACH. Attualmente le autorità doganali incontrano spesso problemi nel verificare tali informazioni, in quanto le decisioni di autorizzazione sono indirizzate all'utilizzatore e non all'importatore della sostanza.

membro, sulla base di informazioni di qualità considerevolmente migliore fornite dal centro doganale digitale dell'UE e dalle reti di collaborazione che esso sosterrà.

**In secondo luogo l'autorità doganale dell'UE coordinerà la gestione operativa delle crisi.**

Ai sensi della legislazione dell'UE applicabile l'autorità doganale dell'UE elaborerà protocolli e procedure per diversi scenari di crisi e ne garantirà l'applicazione. L'autorità doganale dell'UE sarà anche **l'interlocutore doganale centrale per le autorità non doganali** (ad esempio, autorità di vigilanza del mercato, autorità di contrasto, tra cui Europol) incaricate di preservare l'integrità del mercato unico<sup>37</sup>. Mentre il centro doganale digitale dell'UE fornirà le strutture informatiche e i dati di supporto, garantendo l'integrazione di fonti di dati innovative come il passaporto digitale dei prodotti, l'autorità doganale dell'UE garantirà la cooperazione operativa e il coordinamento con i soggetti pertinenti, comprese le agenzie dell'UE quali Europol e Frontex. Tra questi due compiti esistono forti sinergie, in quanto la nuova capacità di gestione dei rischi dell'UE nell'ambito dell'autorità doganale dell'UE consentirà anche di affrontare i rischi legati alle crisi in modo molto più rapido, efficace e completo e di instaurare una cooperazione tra più agenzie più intensa di quanto sia attualmente possibile.

**In terzo luogo la Commissione può incaricare l'autorità doganale dell'UE di sviluppare e mantenere il centro doganale digitale dell'UE** e di sorvegliare la migrazione e l'integrazione dei sistemi informatici doganali esistenti nel corso del tempo. Inoltre, se lo ritiene opportuno, la Commissione può delegare l'esecuzione dei futuri programmi doganali finanziati dal bilancio dell'UE.

## 6. CALENDARIO DELLA RIFORMA

La riforma sarà attuata in fasi successive nei prossimi 10-15 anni. Sarà così garantito il consolidamento della riforma del 2016 prima che i vantaggi del nuovo modello si concretizzino gradualmente senza perturbare le operazioni doganali. Mentre alcune disposizioni fondamentali del nuovo regolamento CDU si applicheranno poco dopo l'adozione, è previsto un periodo di transizione durante il quale alcune delle pratiche attuali continueranno.

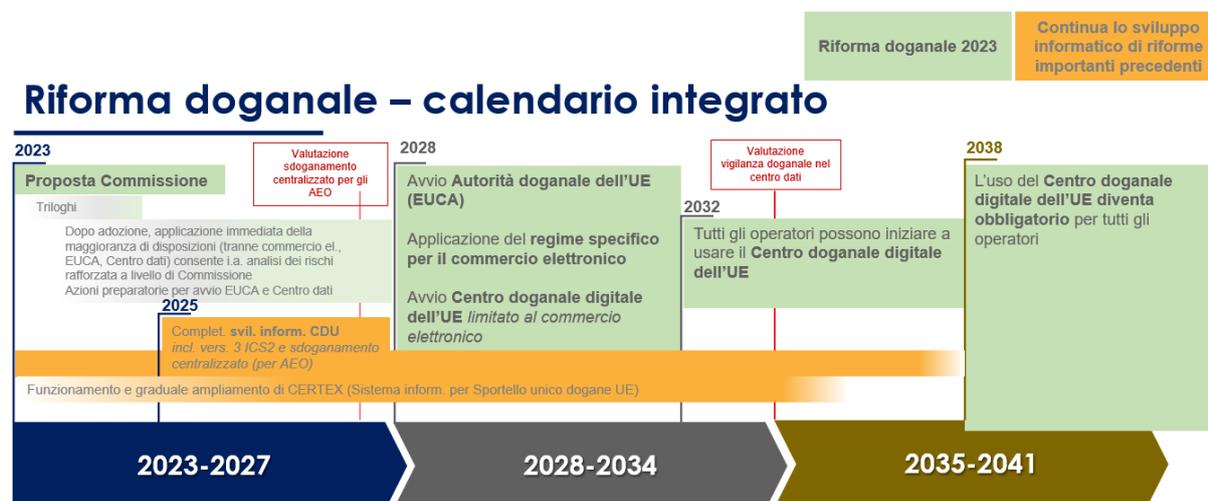
Il centro doganale digitale dell'UE sarà sviluppato e introdotto nel corso del tempo, si fonderà su alcuni sistemi informatici doganali esistenti e ne integrerà altri, compresi quelli da attuare nell'ambito della riforma informatica in corso del CDU, e il passaporto digitale dei prodotti. Il centro doganale digitale dell'UE sarà inizialmente istituito in forma essenziale per aiutare ad affrontare la questione più urgente, il commercio elettronico. Il regime doganale specifico per il commercio elettronico si applicherà a partire dal 2028, quando il centro doganale digitale dell'UE entrerà in una prima fase operativa limitata. In un secondo tempo inizierà la migrazione dei sistemi informatici doganali già centralizzati<sup>38</sup> al centro doganale digitale dell'UE, cui seguirà la migrazione dei restanti sistemi informatici nazionali. Gli operatori potranno iniziare a utilizzare il centro doganale digitale dell'UE a partire dal 1° gennaio 2032 e saranno tenuti a farlo a partire dal 1° gennaio 2038.

L'autorità doganale dell'UE assumerà i suoi compiti il 1° gennaio 2028 e sarà immediatamente operativa per quanto riguarda le responsabilità in materia di gestione dei rischi e delle crisi. Amplierà gradualmente il suo ambito di attività in sintonia con l'introduzione del centro doganale digitale dell'UE, mentre in futuro le potranno essere affidati compiti che vanno oltre

<sup>37</sup> Sarà inoltre rafforzata la cooperazione con le autorità che indagano su reati penali e/o coadiuvano indagini penali, nonché con l'agenzia Frontex incaricata di individuare, prevenire e combattere la criminalità transfrontaliera alle frontiere esterne dell'UE.

<sup>38</sup> Questi comprendono: CRMS2, ICS 2, EU CSW-CERTEX, CCI.

quanto stabilito nella presente proposta di riforma. Fino al 2028 i servizi della Commissione proseguiranno le attività di gestione dei rischi che sono coerenti con la presente riforma e contribuiscono ad agevolarne l'attuazione. L'introduzione di infrastrutture chiave, come l'ICS2 e il sistema doganale di gestione dei rischi (CRMS2), e il rafforzamento delle capacità di analisi dei dati all'interno della Commissione non solo contribuiranno a una migliore gestione dell'unione doganale dell'UE nel breve termine, ma garantiranno anche che l'autorità doganale dell'UE sia dotata degli strumenti per svolgere i suoi compiti sin dall'inizio.



## 7. OLTRE LA RIFORMA - MODERNIZZARE LE DOGANE A LIVELLO MONDIALE

La comunicazione della Commissione del 2021 "Riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva"<sup>39</sup> ha posto come un pilastro fondamentale della politica commerciale dell'UE la duplice transizione verde e digitale. Analogamente, la modernizzazione delle dogane non deve fermarsi alle frontiere dell'unione doganale dell'UE. Le sfide poste dall'emergenza climatica e dal commercio elettronico sono intrinsecamente globali e richiedono un riesame approfondito della cooperazione doganale a livello mondiale.

**Il multilateralismo e il commercio basato su regole rimangono una componente fondamentale della strategia commerciale globale dell'UE.** Per questo motivo la riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio rimane una priorità fondamentale per l'UE. Inoltre nel 2021 l'UE ha elaborato una visione ambiziosa per modernizzare l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD)<sup>40</sup>. L'adozione della rivoluzione dei dati industriali e la promozione di catene del valore sostenibili hanno alimentato il piano strategico dell'OMD per il periodo 2022-2025, dando così forma alle discussioni mondiali sulla riforma doganale. Per il futuro occorre fare di più: la comunità doganale mondiale deve impegnarsi in una riflessione strutturale sulla riforma dell'OMD per fare delle dogane una capacità strategica nella duplice transizione a livello globale, ispirandosi alla riforma doganale dell'UE.

Per rendere le dogane mondiali adatte all'era digitale, nel 2022 l'UE e i suoi partner internazionali hanno approvato una nuova "strategia di dati dell'OMD" con l'obiettivo di costituire un "ecosistema globale di dati". Per questo è necessario uno scambio strutturato e completo di informazioni doganali a livello mondiale e, nel contempo, prestare particolare

<sup>39</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Riesame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva" (COM(2021) 66 final).

<sup>40</sup> L'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) è un'organizzazione intergovernativa che si occupa di questioni doganali quali la classificazione delle merci, la valutazione, le norme di origine, la sicurezza della catena di approvvigionamento e l'agevolazione degli scambi.

attenzione alla tutela della riservatezza commerciale e dei dati personali. Il centro doganale digitale dell'UE costituirà un modello di riferimento per l'introduzione globale della strategia di dati dell'OMD. Incoraggiare i partner internazionali a istituire sistemi di gestione dei dati simili e interoperabili rafforzerà notevolmente le capacità delle dogane di monitorare e controllare efficacemente le catene di approvvigionamento globali.

L'UE dovrebbe inoltre assumere un ruolo guida nello sviluppo di una politica doganale verde globale. Vi sono diversi settori in cui le dogane mondiali possono sostenere **gli obiettivi ambientali**. Oltre a rendere più ecologiche le amministrazioni doganali<sup>41</sup>, la modernizzazione della classificazione delle merci in linea con gli obiettivi della duplice transizione dovrebbe rientrare nel riesame strategico in corso della **convenzione sul sistema armonizzato**<sup>42 43</sup>. Le opzioni per rendere più ecologica la classificazione del sistema armonizzato (SA) vanno dalla compilazione di elenchi di beni ambientali alla modifica della struttura del SA e comprendono anche modifiche alla classificazione stessa, sulla base di nuovi criteri ambientali. Tale riesame potrebbe inoltre contribuire a rafforzare la resilienza e ad affrontare potenziali sfide in materia di approvvigionamento in settori essenziali per la transizione energetica verde. Una classificazione standardizzata di prodotti ambientali fornirebbe ai paesi una base importante per calibrare attentamente le tariffe e le misure normative relative a tali prodotti e si dimostrerebbe uno strumento efficace per rafforzare la sostenibilità della politica commerciale dell'UE nell'ambito dell'OMC, negli accordi di libero scambio e in nuove forme di impegno, compresi i partenariati a zero emissioni nette.

Al di là della cooperazione multilaterale, l'UE coopera anche con i paesi terzi sulla base di accordi commerciali bilaterali. L'ampia rete di accordi di questo tipo dell'UE facilita gli scambi commerciali e prevede anche impegni in materia di cooperazione doganale che operano a reciproco vantaggio agevolando il commercio legittimo e individuando congiuntamente frodi, contrabbando o attività criminali.

Tuttavia molti di questi accordi sono obsoleti con riguardo agli strumenti e alle informazioni di cui le dogane hanno bisogno per monitorare e controllare le catene di approvvigionamento internazionali. Attualmente le informazioni vengono scambiate con i paesi partner su richiesta. La riforma doganale dell'Unione faciliterà, in particolare tramite il centro doganale digitale dell'UE, uno scambio più sistematico di informazioni doganali e persino di segnali di rischio. Il futuro approccio alla cooperazione doganale internazionale dovrà inoltre riflettere l'evoluzione del panorama geopolitico e la necessità di garantire le catene di approvvigionamento critiche e controllare l'elusione delle politiche fondamentali dell'UE, come le sanzioni.

## 8. CONCLUSIONI

A più di mezzo secolo dalla sua istituzione l'unione doganale rimane un pilastro fondamentale dell'integrazione nell'UE. Rappresenta il fondamento del mercato unico e il suo quadro normativo è orientato alla duplice transizione verde e digitale. I recenti cambiamenti radicali nella geopolitica e nell'economia mondiale hanno trasformato il commercio mondiale e acuito la necessità di modernizzare l'unione doganale e il suo quadro normativo e di governance.

---

<sup>41</sup> Ad esempio, sviluppando norme dell'UE simili agli standard EMAS anche a livello mondiale, sotto l'egida dell'OMD.

<sup>42</sup> La relazione dello studio esplorativo dell'OMD su una possibile revisione strategica del sistema armonizzato è prevista per il 2024.

<sup>43</sup> Il sistema armonizzato è la nomenclatura internazionale multifunzionale dei prodotti elaborata dall'OMD. È utilizzato dalla maggior parte dei paesi in tutto il mondo come base per la classificazione doganale.

Questa riforma costituisce il tentativo più ambizioso e completo di preparare l'unione doganale per i prossimi decenni. Consentire alle dogane dell'UE di servire al meglio l'Unione, i suoi cittadini e le sue imprese. Creare un'autentica unione delle dogane dell'UE, che agisca in modo congiunto.

L'industria dell'UE ha bisogno di condizioni di parità e i cittadini e i consumatori vogliono prodotti sicuri e norme ambientali e sociali. La Commissione invita pertanto gli Stati membri e il Parlamento europeo a raggiungere rapidamente un accordo sulle proposte presentate oggi, in modo che i cittadini, le imprese e le amministrazioni possano cogliere appieno i benefici derivanti dall'operare in un'unione doganale con una frontiera comune per le merci gestita in modo efficiente.