



**Bruxelles, 18 giugno 2021
(OR. en)**

9933/21

UD 169

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
n. doc. prec.:	9649/21
Oggetto:	Verso la modernizzazione dell'OMD: riformare l'Organizzazione mondiale delle dogane

A seguito dell'approvazione da parte del Consiglio ECOFIN, nella sessione del 18 giugno 2021, si allega per le delegazioni un documento intitolato "Verso la modernizzazione dell'OMD: riformare l'Organizzazione mondiale delle dogane" ai fini della sua presentazione, da parte dell'UE, per la discussione in sede di Consiglio di cooperazione doganale dell'OMD che si terrà il 24-26 giugno 2021.

Proposta dell'UE

Verso la modernizzazione dell'OMD

Riformare l'Organizzazione mondiale delle dogane

1. INTRODUZIONE

L'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) conta più di 180 membri che rappresentano oltre il 98 % del commercio mondiale. È l'unica organizzazione mondiale che coinvolge le amministrazioni competenti in materia doganale e, in quanto tale, dispone al riguardo di un ampio mandato. L'OMD svolge un ruolo fondamentale nella definizione di *norme internazionali, raccomandazioni e strumenti* a sostegno delle legislazioni e prassi doganali nazionali dei suoi membri, al cui benessere economico e sociale l'OMD contribuisce promuovendo un ambiente doganale prevedibile e trasparente. L'OMD è anche una piattaforma per lo *scambio di migliori prassi ed esperienze* nonché per la messa a punto di soluzioni comuni di fronte alle nuove sfide e opportunità che si presentano in un contesto commerciale internazionale in continua evoluzione. L'OMD fornisce inoltre *assistenza tecnica e sviluppo di capacità* su misura, ove richiesto, per sostenere le riforme e la modernizzazione delle dogane nazionali.

Nel corso della sua esistenza, l'Organizzazione si è occupata efficacemente del suo **"core business"**, che comprende in particolare la classificazione delle merci, la valutazione, le regole di origine, la conformità e l'applicazione delle norme, l'agevolazione degli scambi, lo sviluppo di capacità, la misurazione delle prestazioni nonché lo sviluppo e il mantenimento di norme e strumenti che sono ampiamente diffusi e costituiscono la base per l'applicazione dei dazi e delle procedure doganali, come la Convenzione internazionale sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci. In tale contesto, l'OMD affronta un numero significativo di questioni che, oltre ad essere pertinenti e importanti per le dogane, hanno anche a che vedere con l'ambiente commerciale internazionale, come la Convenzione riveduta di Kyoto per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali.

Sebbene l'OMD sia un'organizzazione doganale internazionale ben consolidata e riconosciuta, molti dei suoi membri hanno segnalato la necessità di apportare modifiche organizzative al suo interno, il che ha indotto alcuni membri a presentare proposte in materia di governance. Talune iniziative sono già state attuate, mentre altre sono all'esame degli organi competenti dell'OMD (ossia il comitato di audit, la commissione di politica generale o il consiglio), nel quadro del piano strategico dell'OMD. Si tratta di un buon punto di partenza su cui basarsi per riformare e modernizzare ulteriormente l'OMD in modo più strutturato, al fine di renderla più dinamica ed efficace. La percezione diffusa tra molti membri dell'OMD è che l'Organizzazione abbia bisogno di essere rilanciata per essere in grado di rispondere alle sfide del XXI secolo.

Obiettivo della presente proposta è avviare un dibattito su una riforma e una modernizzazione più globali dell'OMD, individuare i possibili elementi costitutivi e i principali settori di riforma nonché suggerire possibili passi nella direzione di un processo di riforma strategica dell'OMD.

Una riforma dell'OMD avrebbe i *seguenti obiettivi*:

- *rendere l'Organizzazione un attore più efficace ed efficiente nella promozione di scambi commerciali sicuri e leciti;*
- *sostenere in tutto il mondo politiche doganali che affrontino questioni globali;*
- *contribuire allo sviluppo sostenibile;*
- *mantenere l'adeguatezza allo scopo nel mondo digitale.*

La riforma sosterrrebbe inoltre specifiche iniziative in materia di politica doganale, volte ad accrescere la resilienza e la sostenibilità delle catene di approvvigionamento e degli scambi commerciali legittimi, come pure a sostenere il miglioramento delle capacità delle amministrazioni doganali dei membri nell'era della transizione verde e digitale. In tal modo si garantirebbe la coerenza con le strategie per rafforzare il quadro multilaterale – ad esempio nell'ambito dell'OMC – e si darebbe all'OMD una posizione influente tra le organizzazioni multilaterali.

2. DIAGNOSI PER UNA RIFORMA DELL'OMD

Dalla sua istituzione nel 1952, l'OMD non è mai stata oggetto di una riforma globale. In passato sono state esaminate diverse proposte di modernizzazione, ma occorre adottare un approccio più globale e coerente. Il contesto internazionale e le sfide cui le dogane devono far fronte oggi sono molto diversi da quelli dell'epoca in cui l'OMD fu istituita.

Le **ragioni** principali che **giustificano** una riforma dell'OMD sono tre:

- in primo luogo, è importante garantire che l'OMD sia in grado di **rispondere a sfide più sistemiche e strategiche**, quali i rapidi cambiamenti nel mondo e nel contesto doganale odierni (ad esempio, il commercio elettronico e altri settori messi in luce nel progetto di Environmental Scan 2021-2024), l'aumento dei traffici illeciti e la promozione dello sviluppo sostenibile. L'attuale pandemia di COVID-19 ha dimostrato che le dogane devono saper reagire rapidamente e adattarsi a nuove situazioni, ad esempio agevolando la circolazione transfrontaliera di medicinali e vaccini che la situazione ha reso critici;
- in secondo luogo, il **processo decisionale** per le tematiche di "*core business*" (normazione/armonizzazione internazionale) è spesso molto complesso, in particolare per via della molteplicità degli organi di lavoro coinvolti e dei livelli decisionali, il che fa sì che la realizzazione di progressi sia difficoltosa e dispendiosa in termini di tempo;
- in terzo luogo, il comitato di audit ha individuato, nella sua relazione del 2020, una serie di aree di rischio¹ che incidono sulla capacità dell'OMD di produrre risultati e di funzionare come un'**organizzazione efficiente**. Alcune di queste aree sono più ampie e sistemiche e riguardano la continuità dell'Organizzazione in quanto tale, nonché la sua reputazione internazionale tra le altre organizzazioni internazionali.

¹ Il comitato di audit ha individuato alcuni rischi, ritenuti di "categoria rossa", che occorre affrontare:

- Perdita di influenza dell'OMD;
- Politicizzazione dell'organizzazione;
- Insufficiente presa in considerazione dei comitati tecnici;
- Scarso coinvolgimento dei membri;
- Attuazione inadeguata degli strumenti pertinenti;
- Scarsa definizione delle priorità per quanto riguarda le tematiche.

Alcune di queste problematiche sono già state individuate dal comitato di audit, ma altre vanno al di là di quanto constatato dal comitato stesso. In futuro potrebbero emergere nuove problematiche in caso di studi più approfonditi da organizzare nell'ambito del processo di riforma dell'OMD.

È un fatto riconosciuto che, come in qualsiasi processo di riforma strategica, ci sono *sfide* di cui occorre tener conto, come la necessità di consenso tra i membri, in particolare qualora siano necessari emendamenti alla Convenzione istitutiva dell'OMD, così come la diversità e l'alto numero dei membri all'Organizzazione. Ad ogni modo, le opportunità offerte da un'iniziativa di riforma dell'OMD prevalgono sul rischio di inazione.

3. FASI SUCCESSIVE VERSO UNA RIFORMA STRATEGICA DELL'OMD

Si propone un approccio in tre fasi consecutive verso la riforma strategica dell'OMD, la prima delle quali consisterebbe nel *definire le priorità a lungo termine dell'OMD e quindi andare ben oltre il ciclo triennale del piano strategico*. La definizione delle priorità a lungo termine potrebbe comportare alcuni cambiamenti organizzativi, oltre ad avere implicazioni in termini di risorse.

Si suggeriscono le fasi elencate di seguito.

FASE 1: maggiore attenzione e chiarezza per quanto riguarda le priorità strategiche dell'Organizzazione

Delineare *priorità strategiche chiare e ben definite* per l'Organizzazione rappresenta il primo passo verso la riforma dell'OMD. È fondamentale che *le priorità strategiche siano in numero limitato*, in base a quanto ritenuto più pertinente ed essenziale per i membri.

Al momento l'OMD svolge contemporaneamente varie e numerose attività. Sebbene le attuali attività dell'OMD siano subordinate a 10 "iniziative strategiche", i loro progressi e la loro efficacia sono difficili da stabilire, poiché le stesse problematiche sono spesso trattate allo stesso tempo in vari organi di lavoro.

Negli ultimi anni molti membri hanno sottolineato la necessità di definire la priorità delle attività, un aspetto messo in luce dal comitato di audit fra le aree di rischio di categoria rossa ("Scarsa definizione delle priorità per quanto riguarda le tematiche"). L'ambito delle attività e il numero di organi di lavoro rendono l'intera Organizzazione sempre più complessa, il che influisce sulla visibilità del quadro completo dell'Organizzazione e aumenta le sfide per i portatori di interessi nel settore doganale.

La combinazione di ambizioni crescenti e risorse limitate dovrebbe indurre l'OMD ad attribuire meglio le priorità ai propri compiti.

Il "core business" dell'OMD dovrebbe restare la priorità primaria e indiscutibile dell'Organizzazione. Lo sviluppo di capacità e l'assistenza tecnica dovrebbero rimanere prioritarie, al fine di agevolare e sostenere i membri nell'attuazione dei mezzi e degli strumenti relativi al "core business" dell'Organizzazione. Detto ciò, l'ambito del "core business" deve essere altresì aggiornato per riflettere le sfide attuali e, ancor di più, quelle future.

Al di là del "core business", e riconoscendo che le iniziative strategiche variano nel tempo, le ***priorità strategiche dell'OMD orientate al futuro*** elencate di seguito sembrano essere ***le più urgenti***.

A. Dogane digitali e analisi dei dati

L'OMD ha già riconosciuto l'importanza di questo ambito, che è stata comunque ulteriormente rafforzata alla luce delle conseguenze della pandemia di COVID-19. I funzionari doganali virtuali non sono più una fantasia: lo sdoganamento automatico basato sulla gestione del rischio e la profilazione basata sull'analisi dei megadati sono divenuti realtà nell'attività quotidiana di molte amministrazioni doganali. L'OMD dovrebbe riflettere ulteriormente sul significato di una maggiore digitalizzazione per il processo di dichiarazione e sulle modalità con cui le nuove tecnologie, come la blockchain, incidono su tale processo.

Una sfida per l'OMD e i suoi membri consiste nel dare seguito al loro crescente interesse per lo scambio di informazioni doganali allo scopo di migliorare l'efficacia dei controlli, nonché ai fini dell'agevolazione degli scambi commerciali e dell'applicazione della normativa.

Per i prossimi anni *due settori sono di particolare rilevanza in materia di dogane digitali e analisi dei dati*:

Commercio elettronico

Nel dicembre 2020 l'OMD ha adottato gli elementi finali del suo quadro per un pacchetto sul commercio elettronico transfrontaliero, fondamentale per determinare il ruolo delle dogane nel commercio elettronico. Il cambiamento dinamico del modello commerciale internazionale e il forte aumento di popolarità del commercio elettronico, specie durante la pandemia di COVID-19, mostrano la rilevanza della questione in termini di evoluzione dei metodi di acquisto e pagamento, di variazioni nella catena di approvvigionamento globale, di nuove modalità di frode e così via.

Il tema del commercio elettronico resterà cruciale per le dogane negli anni a venire e l'OMD dovrebbe fornire ai suoi membri gli strumenti per controllare i volumi sempre in crescita del commercio elettronico nel modo più efficace possibile (ad esempio, condivisione di informazioni, semplificazioni in materia di valutazione e classificazione, ecc.).

Scambio di informazioni doganali

Le dogane si basano sulle informazioni per gestire i rischi ed eseguire controlli in modo più efficace ed efficiente, nell'intento di proteggere la sicurezza e le risorse finanziarie e agevolare gli scambi commerciali legittimi. Tali informazioni provengono in prevalenza dagli operatori economici – che dichiarano alle dogane merci o movimenti – e dai controlli o dagli audit che vengono effettuati dalle autorità doganali, nonché dalle indagini da esse condotte.

È stata spesso sollevata la questione di un eventuale miglioramento dell'efficacia dei controlli, se le dogane dei paesi importatori avessero accesso a informazioni chiave provenienti dai paesi esportatori. Per il momento le informazioni disponibili non sono pienamente sfruttate, poiché in genere non sono condivise al di fuori del contesto della reciproca assistenza amministrativa caso per caso.

In sede di OMD si potrebbe avviare una riflessione per individuare con maggiore concretezza, in funzione delle esperienze o esigenze dei membri dell'OMD, le finalità degli scambi di informazioni tra paesi importatori ed esportatori, il tipo di informazioni che possono essere pertinenti, i mezzi per scambiarle e il quadro giuridico in base al quale possono avvenire tali scambi.

Occorrerà tuttavia prestare particolare attenzione alla protezione della riservatezza commerciale e dei dati personali.

B. Dogane per il clima e l'ambiente

Le questioni climatiche e ambientali sono fonte di crescente preoccupazione per molti membri in tutto il mondo. La protezione dell'ambiente globale è una sfida sempre più ardua in cui le dogane possono svolgere un ruolo attivo, che dovrebbe essere rafforzato e integrato ulteriormente e in modo più concreto in termini di mezzi e strumenti dell'OMD.

Per garantire che le dogane a livello mondiale divengano uno dei principali motori in materia di protezione ambientale, l'OMD potrebbe ampliare il proprio orientamento strategico verso settori quali:

- amministrazioni doganali rispettose dell'ambiente (ad esempio, cernita dei rifiuti, energia rinnovabile, ecc.);
- valutazione della capacità delle dogane di sostenere il programma ambientale tramite il sistema di classificazione HS;
- riduzione delle code di autocarri alle frontiere (riduzione delle emissioni di CO₂);
- maggiori sforzi per combattere la criminalità ambientale attraverso operazioni doganali e ulteriore coordinamento delle misure adottate dalle organizzazioni internazionali;
- migliore controllo delle norme, dei divieti e delle restrizioni sui prodotti (ad esempio, efficienza energetica dei macchinari);
- potenziale ruolo delle dogane a sostegno della riduzione delle emissioni di carbonio e della rilocalizzazione delle emissioni di CO₂;
- maggiore formazione nella lotta contro il contrabbando di merci pericolose per l'ambiente.

C. **Sportello unico e gestione coordinata delle frontiere**

Per conseguire gli obiettivi della presente iniziativa, l'OMD dovrà definire le modalità per una cooperazione rafforzata tra le autorità doganali e le autorità competenti partner e sviluppare soluzioni interoperabili ove opportuno e vantaggioso. La maggiore digitalizzazione delle formalità regolamentari doganali e non doganali che si applicano al commercio internazionale crea nuove opportunità per migliorare la cooperazione digitale.

Nel quadro di tale iniziativa, l'attuazione efficace dei progetti dello sportello unico riveste la massima importanza. Le iniziative dello sportello unico non dovrebbero ridursi alla semplice digitalizzazione dei dati presentati per lo sdoganamento, ma dovrebbero costituire un nuovo modello di governance tra le diverse agenzie pubbliche che intervengono alle frontiere. Il fatto che le informazioni siano presentate una sola volta ma siano condivise – nei limiti delle legislazioni e degli approcci pertinenti – tra le autorità doganali e altre autorità di frontiera consentirebbe di accrescere l'efficienza dei controlli fisici sulle merci alle frontiere. I membri dell'OMD potranno cercare di combinare lo sportello unico con soluzioni per la vigilanza del mercato e il controllo delle importazioni. Ciò consentirà sia l'agevolazione degli scambi che controlli più digitali e trasparenti. In tale contesto, la componente dello sportello unico è particolarmente pertinente per i miglioramenti futuri, compresi quelli nel settore della gestione coordinata delle frontiere.

I progetti dello sportello unico possono contribuire a migliorare il coordinamento tra le agenzie pubbliche. Le soluzioni di gestione coordinata delle frontiere/sportello unico basate sulla cooperazione interagenzie si sono dimostrate importanti anche durante la pandemia di COVID-19 (controllo delle forniture mediche, sdoganamento agevole di vaccini e dispositivi medici, ecc.). Questo esempio positivo conferma la capacità delle agenzie pubbliche di cooperare più strettamente, che può essere utilizzata in un ambito più ampio e non soltanto in situazioni di crisi.

Sebbene lo sportello unico e la gestione coordinata delle frontiere non siano concetti nuovi nell'ambito dell'OMD e gli strumenti di quest'ultima siano in fase di sviluppo e aggiornamento, occorrono ulteriori progressi al riguardo. Nell'attuale contesto globale, i membri dell'OMD stanno sviluppando e migliorando sempre di più i loro modelli nazionali di sportello unico. Un aumento degli scambi di prassi nazionali e regionali in materia di sportello unico consentirebbe ai membri dell'OMD di perseguire in futuro approcci transfrontalieri allo sportello unico più coerenti e interoperabili.

In una prospettiva a lungo termine, è necessario esaminare i successivi livelli di un modello di sportello unico. L'attraversamento intelligente delle frontiere (basato, per esempio, su sistemi di scansione integrati, un controllo automatico "no-stop-shop", lo sdoganamento di autocarri automatizzati, sistemi transfrontalieri di tracciatura e localizzazione, ecc.) e il collegamento di concezioni differenti di sportello unico potrebbero rappresentare progetti orientati al futuro.

L'accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) sull'agevolazione degli scambi, del 2017, rappresenta lo sforzo più ampio in materia di agevolazione degli scambi e riforma doganale nell'ambito dell'OMC. A norma dell'articolo 10, paragrafo 4, di tale accordo, i membri dell'OMC sono tenuti ad adoperarsi per istituire o mantenere uno sportello unico. L'OMD deve dimostrare il suo ruolo di primo piano al riguardo: ciò è importante per tutti i membri dell'OMD e per la visibilità dell'Organizzazione nella comunità commerciale mondiale.

FASE 2: Metodi di buona governance nella gestione dell'Organizzazione

Le dogane svolgono un ruolo sempre più importante in un contesto in continua evoluzione caratterizzato dalla crescita costante delle minacce e dalla scarsità di risorse. Ciò richiede che i processi istituzionali (strutture e processi decisionali) rispondano alle esigenze della società, utilizzando al contempo nel modo migliore le risorse a disposizione. Per rafforzare la buona governance, l'OMD, oltre ad avere una visione strategica, dovrebbe ispirarsi a valori quali *l'obiettività, la trasparenza, la rendicontabilità, la reattività, l'inclusività, l'efficacia e l'efficienza, nonché la neutralità di genere.*

Una volta individuate le priorità strategiche dell'OMD, dovrebbero essere affrontati i metodi di governance – compresi strutture e metodi di lavoro – e le risorse. Ciò costituirà una seconda fase (elemento costitutivo) verso la realizzazione di una riforma strategica dell'OMD.

La discussione sulla governance dell'OMD è in corso ormai da molti anni. Tuttavia, è necessario affrontare tale compito in un modo più risoluto e strutturato rispetto all'attuale approccio ad hoc.

L'assegnazione di risorse finanziarie e umane non dovrebbe consistere in un'assegnazione automatica a breve termine (annuale) ma dovrebbe prevedere una valutazione più a lungo termine e una decisione strategica.

Nel contesto della definizione di chiare priorità strategiche, potrebbero essere esaminate nuove opzioni, in particolare nei seguenti settori:

- a) affrontare i rischi di categoria rossa,
- b) aggiornare i metodi di lavoro, aumentando la coerenza con cui si affrontano i temi nei diversi organi di lavoro, così da migliorare l'efficienza,
- c) riesaminare gli organi di lavoro dell'OMD al fine di evitare duplicazioni e prendere in considerazione la loro eventuale riduzione,
- d) riesaminare l'efficienza delle attività sulla base di indicatori chiave di prestazione qualitativi e
- e) riesaminare le procedure di assunzione e nomina del segretariato dell'OMD.

Altri aspetti che potrebbero essere presi opportunamente in considerazione sono, per esempio, la portata della cooperazione regionale, l'applicazione di prassi di lavoro intersessionali migliorate tra i membri interessati dell'OMD, il monitoraggio dell'attuazione degli strumenti dell'OMD (analisi comparativa, valutazioni tra pari, ecc.), l'ambito di applicazione del meccanismo di misurazione delle prestazioni doganali, le procedure di assunzione dei funzionari tecnici e degli esperti, la possibilità di attuare le norme ISO, l'indagine sul livello di soddisfazione, la valutazione dell'uso delle riunioni in presenza rispetto alle riunioni virtuali, ecc.

L'OMD dovrebbe prestare particolare attenzione all'aggiornamento del suo concetto di continuità operativa, alla luce degli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID.

FASE 3: Finanziamento sostenibile per il funzionamento dell'Organizzazione

Con un'OMD modernizzata occorre prevedere un meccanismo di finanziamento sostenibile. I risultati delle prime due fasi possono portare alla conclusione che è necessaria una revisione dell'attuale meccanismo di finanziamento. Si prevede che le limitate priorità strategiche, così come la buona governance e i metodi di lavoro migliorati, consentiranno un uso migliore e più efficiente delle risorse dell'OMD. Il comitato di audit riconosce che si tratta di un'area di rischio che deve essere monitorata. Sebbene le previsioni economiche in generale indichino che la pandemia di COVID-19 comporterà limitati danni persistenti per le economie avanzate, si osserva che la ripresa economica rischia di essere squilibrata a livello mondiale. Per garantire la sostenibilità a lungo termine dell'Organizzazione, sarà in ogni caso necessario esaminare il meccanismo di finanziamento dell'OMD in una terza fase del processo di riforma.

Dovrebbe essere avviata una riflessione di ampio respiro sulla base dell'esperienza di altre organizzazioni internazionali.

Per avviare una riforma dell'OMD, i membri dell'OMD sono invitati a sostenere questa iniziativa e a partecipare all'ulteriore sviluppo di tale processo, che dovrebbe avvenire nell'interesse dell'Organizzazione e dei suoi membri, così come dei portatori di interessi esterni.

Fatta salva l'approvazione da parte del Consiglio dell'avvio di una riforma dell'OMD, azioni concrete dovrebbero essere incluse nel piano strategico 2022-2025 dell'OMD o, se possibile, in una fase precedente. ***La riforma dell'OMD potrebbe costituire un'iniziativa strategica separata*** nell'ambito della prospettiva relativa alla *capacità organizzativa* del piano strategico.