



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.1.2013
COM(2012) 793 final

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

sulla gestione dei rischi doganali e la sicurezza della catena di approvvigionamento

INDICE

1.	INTRODUZIONE	3
2.	GESTIONE UNIONALE DEI RISCHI DOGANALI E SICUREZZA DELLA CATENA DI APPROVVIGIONAMENTO	3
2.1.	Ruolo delle dogane in materia di sicurezza.....	3
2.2.	Quadro dei rischi doganali dell'UE	4
2.3.	La sequenza della gestione dei rischi	4
2.4.	Lacune dell'impostazione attuale	5
2.4.1.	<i>Qualità dei dati e ruolo degli operatori economici</i>	<i>5</i>
2.4.2.	<i>Sicurezza delle catene di approvvigionamento e degli operatori economici.....</i>	<i>6</i>
2.4.3.	<i>Metodologie operative</i>	<i>6</i>
3.	LA GESTIONE DEI RISCHI DELLA CATENA DI APPROVVIGIONAMENTO: PANORAMICA	8
3.1.	La portata della sfida: l'aumento degli scambi e la complessità della catena di approvvigionamento.....	8
3.2.	Gamma dei rischi e collegamenti tra dogane e altre autorità	9
3.3.	La sfida per la gestione dei rischi doganali: una strategia su vari livelli	9
4.	GESTIONE DEI RISCHI DOGANALI DELL'UE: PROSPETTIVE FUTURE.....	12
4.1.	Garantire la qualità, la disponibilità e la fusione dei dati commerciali.....	12
4.1.1.	<i>Qualità dei dati ("chi trasporta che cosa verso chi")</i>	<i>12</i>
4.1.2.	<i>Disponibilità dei dati per tutte le autorità doganali coinvolte</i>	<i>12</i>
4.2.	Impegnarsi con gli operatori economici.....	12
4.2.1.	<i>Il programma dell'UE per l'operatore economico autorizzato (AEO)</i>	<i>12</i>
4.2.2.	<i>Cooperare con le imprese che operano legalmente per individuare i traffici illeciti</i>	<i>13</i>
4.3.	Affrontare le differenze di capacità nella gestione dei rischi.....	13
4.3.1.	<i>A livello degli Stati membri.....</i>	<i>13</i>
4.3.2.	<i>A livello dell'UE.....</i>	<i>13</i>
4.4.	Coordinamento con altre autorità e altri organismi.....	14
4.5.	Cooperazione internazionale.....	14
5.	CONCLUSIONE.....	15

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

sulla gestione dei rischi doganali e la sicurezza della catena di approvvigionamento

1. INTRODUZIONE

Lo sviluppo economico dell'UE si fonda in ampia misura sugli scambi internazionali, quindi l'UE è esposta alle minacce alla propria integrità e sicurezza derivanti da tali scambi. Anche il commercio illegale internazionale compromette il benessere economico e sociale dell'UE. Un'efficace gestione dei rischi inerenti ai movimenti delle merci nella catena di approvvigionamento internazionale è fondamentale ai fini della sicurezza ed è essenziale per agevolare il commercio legale e tutelare gli interessi economici e finanziari dell'UE e dei suoi Stati membri.

In seguito all'11 settembre e ad altri attentati terroristici in Europa e altrove, la sicurezza è diventata una priorità assoluta per le amministrazioni doganali europee. La sicurezza dell'UE, degli Stati membri e dei cittadini dipende da ogni singolo punto di entrata delle merci nell'Unione europea. Se le autorità doganali non fossero in grado di agire per affrontare sistematicamente i rischi lungo le frontiere esterne dell'UE, l'unione doganale e il mercato unico dell'UE diverrebbero insostenibili.

La politica doganale è di competenza dell'Unione: gli Stati membri seguono un'impostazione comune. L'UE è responsabile della supervisione del commercio internazionale dell'Unione e del mantenimento delle norme minime in materia di gestione dei rischi e di controlli doganali. Come molte altre organizzazioni e conformemente alle norme internazionali, l'UE dispone di un quadro politico comune destinato ad affrontare i rischi e agevolare il commercio legittimo. Oltre ad adottare la normativa pertinente, le amministrazioni doganali in tutta l'UE hanno preso iniziative volte a riesaminare le procedure e le tecniche di controllo, nonché le risorse ad esso adibite.

L'incidente dell'ottobre 2010 nello Yemen ha rivelato carenze nelle norme e nelle procedure di sicurezza riguardanti il trasporto aereo di merci nell'Unione europea e nel mondo. Il dibattito che ne è seguito ha messo in luce la necessità di riesaminare le procedure e i requisiti di sicurezza in una prospettiva più ampia per tutti i modi di trasporto. Ci aspettano sfide cruciali che non possono essere interamente risolte a livello di Stati membri, ma richiedono un intervento dell'UE inteso ad integrare e a consolidare gli sforzi compiuti a livello nazionale.

La presente comunicazione si prefigge di:

- riesaminare l'attuazione della politica di gestione dei rischi doganali;
- presentare un approccio strategico per gli anni futuri;
- formulare raccomandazioni per operare in futuro concentrandosi su un impiego efficiente delle risorse.

2. GESTIONE UNIONALE DEI RISCHI DOGANALI E SICUREZZA DELLA CATENA DI APPROVVIGIONAMENTO

2.1. Ruolo delle dogane in materia di sicurezza

Il ruolo delle dogane nella catena di approvvigionamento è in evoluzione costante. Da esattore delle entrate a custode del mercato interno e di altri settori, quali la salute pubblica, la tutela dei consumatori, l'ambiente, l'agricoltura, le dogane hanno esteso naturalmente il loro ruolo, in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, fino a diventare un attore fondamentale per la sicurezza della catena di approvvigionamento.

Tale ruolo è riconosciuto nel mandato delle autorità doganali dell'UE¹:

*"Le autorità doganali hanno la responsabilità primaria della supervisione degli scambi internazionali della Comunità in modo da contribuire al commercio leale e libero, all'attuazione degli aspetti esterni del mercato interno, della politica commerciale comune e delle altre politiche comunitarie comuni riguardanti il commercio e alla sicurezza dell'intera catena logistica."*²

Il ruolo crescente assunto nell'ultimo decennio dalle dogane dell'UE in materia di sicurezza è conforme all'evoluzione a livello mondiale e alle norme internazionali, in particolare al quadro SAFE (*Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, quadro di norme per rendere sicuro e facilitare il commercio mondiale) dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD).

2.2. Quadro dei rischi doganali dell'UE

La modifica del codice doganale dell'UE del 2005³ ha fornito la base giuridica per l'elaborazione di un quadro comune per la gestione dei rischi della catena di approvvigionamento. Tale modifica e le successive modalità di attuazione hanno introdotto profondi cambiamenti riguardanti sia le dogane che gli operatori commerciali.

Il quadro comune riguarda: l'identificazione e il controllo dei movimenti di merci ad alto rischio avvalendosi di criteri di rischio comuni; il contributo degli operatori economici autorizzati (AEO) in un partenariato dogane-operatori commerciali volto a garantire ed agevolare il commercio legittimo; l'analisi dei rischi per la sicurezza precedente la partenza/l'arrivo che è basata su informazioni relative al carico inviate elettronicamente dagli operatori prima dell'arrivo/della partenza delle merci da/verso l'UE.

Sul piano operativo, tale quadro comune si fonda sul sistema elettronico di gestione dei rischi doganali dell'UE (CRMS, *Customs Risk Management System*) che costituisce il canale per una comunicazione ad ampio raggio tra gli Stati membri e per un sistematico scambio di

¹ Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), articolo 2.

² Di conseguenza la strategia per l'evoluzione dell'Unione doganale, che il Consiglio ha adottato nel 2008, invita le dogane dell'Unione europea a conseguire l'obiettivo di tutelare la società e gli interessi finanziari dell'UE e "*applicare misure efficaci contro il movimento di merci illegali, ristrette o vietate*". Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo del 1° aprile 2008 dal titolo "Strategia per l'evoluzione dell'unione doganale" [COM (2008) 169 definitivo, pag. 6].

³ Regolamento (CE) n. 648/2005 del Consiglio, del 13 aprile 2005.

informazioni in materia di rischi ed è a disposizione dei centri di analisi dei rischi degli Stati membri, di tutti i punti di controllo delle frontiere esterne dell'UE e della Commissione.

Questa modifica legislativa, vista la sua portata e i suoi effetti, ha richiesto vari anni per essere elaborata e la piena attuazione di tutte le misure era prevista nel 2011.

2.3. La sequenza della gestione dei rischi

Il rischio che presentano le merci in entrata o in uscita nell'UE/dall'UE è analizzato in base a informazioni sul carico presentate elettronicamente dagli operatori in una dichiarazione unica⁴ prima della partenza o dell'arrivo. Per le esportazioni (sistema di controllo delle esportazioni) questo avviene all'ufficio esportazioni presso la dogana. Per le importazioni (sistema di controllo delle importazioni) l'analisi dei rischi è effettuata dalla dogana del primo punto di entrata su tutte le merci che entrano nell'UE, indipendentemente dalla loro destinazione.

I rischi sono valutati tramite l'applicazione elettronica dei criteri di rischio e delle norme comuni per l'analisi dei rischi in materia di sicurezza. Il risultato dell'analisi elettronica viene poi valutato da analisti dei rischi doganali che si servono di molteplici fonti di informazione, tra cui quelle provenienti da altri Stati membri. Le autorità doganali del primo punto di entrata decidono, in base alla gravità dei rischi riscontrati, se sono necessari controlli e, in caso affermativo, se vadano eseguiti alla frontiera o al luogo di scarico. Qualora l'analisi dei rischi fosse positiva (i controlli vengono richiesti), i risultati sono comunicati alle autorità doganali degli Stati membri di scarico delle merci.

2.4. Lacune dell'impostazione attuale

Dopo una valutazione preliminare dell'applicazione iniziale della nuova normativa, eseguita insieme alle autorità doganali degli Stati membri, la Commissione ha commissionato uno studio più approfondito delle capacità di analisi e di determinazione del rischio a livello UE⁵. Lo studio è giunto alla conclusione che alcune questioni richiedessero un'azione urgente, fra l'altro la qualità dei dati, la modellizzazione della catena di approvvigionamento e taluni aspetti della metodologia utilizzata.

2.4.1. Qualità dei dati e ruolo degli operatori economici

L'obiettivo principale della gestione dei rischi è garantire la corretta applicazione dell'intera normativa ed evitare controlli ingiustificati, concentrandosi sugli aspetti che presentano i rischi più gravi. Gli operatori economici sono fondamentali ai fini della gestione dei rischi a causa delle informazioni di cui dispongono e dei provvedimenti che adottano per rendere sicura la catena di approvvigionamento.

Per utilizzare appieno i metodi di valutazione dei rischi, occorre sapere "chi trasporta che cosa, verso chi e da dove". È essenziali disporre dei dati sui soggetti reali che partecipano all'operazione e al movimento delle merci (acquirente e venditore o proprietario), e sulle specifiche merci interessate, così come sono essenziali le informazioni riguardanti il percorso delle merci lungo l'intera catena di approvvigionamento.

⁴ DSE: Dichiarazione sommaria di entrata.

⁵ *Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for customs risk analysis and targeting*, PricewaterhouseCoopers, 31 maggio 2012.

Questo metodo si basa sulle informazioni anticipate relative ai carichi presentate elettronicamente dagli operatori economici e riguardanti i movimenti di merci in ingresso ed in uscita dall'Unione europea. È estremamente importante che tali dati siano disponibili quanto prima, siano pertinenti e di ottima qualità. In caso contrario, una qualità dei dati particolarmente carente o dati di scarsa rilevanza potrebbero in seguito compromettere l'individuazione e la valutazione elettronica dei rischi.

Ai fini della gestione dei rischi basata sul trattamento elettronico dei dati, è fondamentale che i dati siano di ottima qualità, lo studio indica invece che i dati attualmente utilizzati non soddisfano i requisiti minimi. Per di più nella trasmissione delle informazioni sui soggetti partecipanti alle operazioni sono state riscontrate lacune sistemiche e alcuni altri dati forniti sono di qualità carente. In molti casi le informazioni disponibili nella dichiarazione sommaria di entrata (ENS) non sono sufficientemente precise per effettuare un'analisi dei rischi efficace. Peraltro le autorità dovrebbero maggiormente utilizzare, ai fini dell'analisi dei rischi, dati preziosi a disposizione degli operatori.

2.4.2. Sicurezza delle catene di approvvigionamento e degli operatori economici

Garantire e preservare l'integrità della catena di approvvigionamento è un interesse condiviso dai cittadini, dalle imprese e dalla pubblica amministrazione. Tale obiettivo esige che il partenariato tra le autorità doganali e gli operatori commerciali sia di alto livello.

Una volta accertate le attività commerciali legittime e a basso rischio diventa più agevole per le autorità doganali concentrarsi sui rischi più gravi ed agevolare i movimenti del commercio legale lungo la catena di approvvigionamento.

Nell'UE è ormai ben stabilito un programma articolato che riguarda l'operatore economico autorizzato (AEO, con oltre 11 000 certificati in uso nel luglio 2012), ufficialmente riconosciuto da alcuni grandi partner commerciali. Il programma è attentamente monitorato a livello UE.

Gli operatori economici autorizzati adottano misure significative volte a rendere sicura la catena di approvvigionamento, misure che sono formalmente convalidate dalle autorità doganali. Tali misure riguardano gli investimenti per la sicurezza fisica e i sistemi di controllo interno, la solvibilità finanziaria, la valutazione dei rischi relativi alle imprese e l'affidabilità dei partner commerciali. Nell'UE tali misure dovrebbero essere riconosciute da autorità non doganali e da organismi regolatori interessati alla valutazione e alla riduzione dei rischi della catena di approvvigionamento.

Per ora, tuttavia, le iniziative del genere in altri settori pubblici non sono collegate al programma dell'AEO, con il risultato che in alcuni casi gli operatori sono esaminati due volte, in base agli stessi criteri, da due pubbliche amministrazioni diverse.

È necessario uno sforzo maggiormente concertato, volto ad ampliare a tutti i settori il riconoscimento ufficiale del programma relativo all'AEO a fini di gestione dei rischi ed ad assicurare che ne risultino i massimi vantaggi per le imprese riconosciute. L'allineamento del programma doganale dell'operatore economico autorizzato con il programma dell'operatore sicuro (*secure trader*) in materia di sicurezza dell'aviazione civile potrebbe costituire un esempio in tal senso.

2.4.3. Metodologie operative

Rendere operativo il quadro comune dell'UE per la gestione dei rischi comporta non poche difficoltà. La notevole disparità di livello delle analisi dei rischi eseguite dagli Stati membri e le relative contromisure hanno conseguenze pratiche piuttosto indesiderabili.

L'attuazione del quadro è irregolare e meno efficiente del previsto per varie ragioni:

- Differenze di capacità

Non sono ancora state messe a punto norme minime comuni di analisi automatizzata dei rischi in materia di sicurezza a causa di differenze nello sviluppo, nella capacità e nelle possibilità tecniche dei sistemi nazionali di analisi elettronica dei rischi.

Questo significa che i criteri comuni di rischio non sono interamente applicati in tutti gli Stati membri e non possono essere adeguatamente controllati, né valutati per la loro efficacia a livello UE. Anche la mancanza di capacità e di supporto 24 ore al giorno, 7 giorni su 7 (in prosieguo 24/7) in alcuni Stati membri, impedisce l'applicazione di norme europee comuni.

Tali limiti riducono la capacità dell'UE di adattarsi e di reagire ai rischi comuni e ostacolano l'innovazione in materia di gestione dei rischi.

- Differenze di onere di lavoro

La differenza nel volume degli scambi da sottoporre ad analisi dei rischi si traduce anche in una disparità di carico di lavoro tra Stati membri, cosa dovuta principalmente alla collocazione geografica e alla natura della logistica della catena di approvvigionamento. Inoltre le minacce possono variare a seconda del momento e del luogo.

L'analisi dei dati del sistema di controllo delle importazioni e delle risorse per la valutazione dei rischi disponibili negli Stati membri indicano ampie variazioni nel carico di lavoro degli addetti all'analisi e alla determinazione dei rischi doganali. Secondo i casi, la differenza può superare di 9 volte la media UE, per il trasporto aereo delle merci, fino a superare di 50 volte la media UE, per il trasporto marittimo delle merci.

- Coordinamento operativo e scambio di informazioni

Non appena le informazioni anticipate sul carico sono inviate al primo punto di entrata nell'UE, la difficoltà di valutazione dei rischi "chi trasporta che cosa, verso chi e da dove" viene ulteriormente complicata poiché la proporzione di merci che entra nell'UE, a destinazione di uno Stato membro diverso da quello del primo punto di entrata, oppure in transito nell'UE, è considerevole⁶. Le spedizioni che arrivano ad un primo punto di entrata spesso comprendono merci a destinazione di altri Stati membri, nonché merci in transito nell'UE verso una destinazione finale in un paese terzo.

Questo significa che le conoscenze e le informazioni disponibili a livello nazionale e locale nello Stato membro di destinazione sono fondamentali per un'analisi e una riduzione dei rischi efficaci al primo punto di entrata. Inoltre, le informazioni sui soggetti coinvolti e le loro caratteristiche, compresi anche i punti vulnerabili nelle parti della catena di

⁶ Ad esempio, più del 50% delle merci che entrano via Rotterdam — uno dei principali *hub* marittimi — è destinata ad un altro Stato membro.

approvvigionamento esterne all'UE, sono chiaramente d'interesse e d'importanza per tutti ai fini dell'analisi dei rischi lungo tutta la frontiera esterna.

È essenziale che la condivisione o la messa in comune in tempo reale delle informazioni, delle conoscenze e delle competenze siano sistematiche per applicare norme comuni minime equivalenti e mettere a disposizione di chi ne ha bisogno le informazioni importanti che condizionano i rischi per la catena di approvvigionamento. In caso contrario, eventuali carenze gravi nella condivisione delle informazioni possono compromettere l'efficienza della gestione dei rischi ai vari punti d'entrata e per l'insieme dell'UE.

I dati disponibili sulla condivisione di informazioni per un periodo di 12 mesi indicano che, con le metodologie e le strutture operative attuali, non vengono messe a disposizione sufficienti informazioni relative ai rischi⁷. Poiché lo scambio di informazioni tra le autorità doganali del primo punto d'entrata e gli altri Stati membri interessati non funziona correttamente, vengono trascurate informazioni rilevanti per la valutazione del rischio a livello di UE.

Dopo l'incidente nello Yemen, la relazione del gruppo ad lavoro di alto livello sulla sicurezza del trasporto aereo delle merci ha esaminato anche il coordinamento e lo scambio di informazioni dell'UE :

"Una risposta adeguata alle minacce terroristiche deve comportare un coordinamento e una cooperazione razionalizzati a livello dell'UE tra il settore del trasporto e quello di Giustizia e Affari interni e i vari enti pubblici, nonché un rapido scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri dell'UE. Questo principio va oltre la minaccia specifica che ha dato luogo alla presente relazione e forma parte di una riflessione più ampia su come l'UE dovrebbe poter reagire agli incidenti che potrebbero altresì verificarsi in altri settori."

Tuttavia gli scambi di informazioni tra autorità doganali e altre autorità variano molto a livello nazionale e talvolta mancano a livello UE (ad esempio durante la crisi di Fukushima). La situazione attuale non è soddisfacente e richiede misure correttive⁸.

3. LA GESTIONE DEI RISCHI DELLA CATENA DI APPROVVIGIONAMENTO: PANORAMICA

La gestione dei rischi è un processo ininterrotto che comporta l'identificazione delle minacce e dei rischi, la valutazione e l'analisi degli stessi e l'elaborazione di adeguate contromisure. Tale processo è condizionato dalla pressione del tempo e caratterizzato dall'esigenza di conoscere la logistica e le catene di approvvigionamento, nonché di gestire ed integrare molteplici flussi di informazioni e di *intelligence*. Richiede che siano esaminate la qualità e l'attendibilità delle informazioni e sia valutato anche il rischio che i dati possano essere compromessi da informazioni errate, manipolate o falsificate. La sua efficacia dipende dalla sua flessibilità, adattabilità e capacità di reagire al potenziale verificarsi non solo degli eventi che hanno conseguenze immaginabili, ma anche di quelli che hanno effetti meno prevedibili.

⁷ Sono state presentate oltre 36 milioni di dichiarazioni sommarie di entrata (ENS), ma le richieste d'informazioni ad altri Stati membri dai primi punti di entrata nell'UE sono state 382. Tali cifre non corrispondono ad una valutazione del rischio proattiva e ad un'analisi e una riduzione credibili dei rischi per le merci che attraversano la frontiera esterna.

⁸ In proposito lo studio di PWC concludeva "... vi sono margini di miglioramento in materia di scambio di notizie riservate e di informazioni a tutti i livelli (tra organismi a livello nazionale, tra livello nazionale e livello UE e tra organismi a livello dell'UE)."

Saper gestire le conseguenze e il seguito dei rischi che si verificano è di importanza altrettanto vitale.

3.1. La portata della sfida: l'aumento degli scambi e la complessità della catena di approvvigionamento

La portata della sfida si può misurare considerando il volume e la velocità dei movimenti commerciali e il profilo della logistica al giorno d'oggi. Tali aspetti vanno raffrontati ai vincoli per l'ambiente di controllo, in termini sia di capacità di risorse, che di necessità di evitare indebite perturbazioni nella catena di approvvigionamento legittima.

Tra il 2004 e il 2010, nonostante l'impatto della crisi finanziaria, il valore del commercio estero dell'UE è aumentato del 50% circa⁹. L'UE è al centro del commercio globale e della logistica della catena di approvvigionamento. È il primo partner commerciale di Stati Uniti, Cina e Russia. Oltre il 90% del commercio mondiale (8,4 miliardi di tonnellate di merci) è trasportato ogni anno via mare su più di 25 800 rotte commerciali mondiali. Oltre il 20% di tali commerci marittimi scaricano le loro merci in Europa. 25 400 punti nodali in tutto il mondo sono destinati a merci e passeggeri che viaggiano per via aerea, una notevole parte dei quali è collegata a più di 250 aeroporti internazionali nell'UE. I numerosi soggetti coinvolti nella gestione di tali rotte commerciali aumentano la complessità della logistica della catena di approvvigionamento. Le frontiere orientali terrestri si estendono per 9890 km con 133 punti di entrata commerciali stradali e ferroviari. Lungo tutta la frontiera esterna dell'UE sono situati più di 1 000 uffici doganali di entrata.

Nel 2011 le dogane UE hanno trattato 36 milioni di dichiarazioni di carico precedenti l'arrivo (dichiarazioni sommarie di entrata), 140 milioni di dichiarazioni di importazione, 96 milioni di dichiarazioni di esportazione e 9 milioni di dichiarazioni di transito. Queste cifre rappresentano una media di 8,9 dichiarazioni al secondo trattate dalle amministrazioni doganali degli Stati membri.

Sebbene la maggior parte degli scambi sia legale, uno studio recente del Forum economico mondiale stima che il commercio illecito si situi tra il 7 e il 10% dell'economia globale¹⁰.

3.2. Gamma dei rischi e collegamenti tra dogane e altre autorità

Anche le politiche e il ruolo degli organismi e delle autorità diverse dalle dogane costituiscono una preoccupazione centrale. La necessità di allineare le disposizioni adottate da autorità diverse e garantirne la complementarità, tenendo in debito conto le rispettive competenze, rappresenta un elemento costante e cruciale della gestione della sicurezza della catena di approvvigionamento. Le disposizioni volte ad accrescere la sicurezza dei trasporti, ad esempio, sono chiaramente rilevanti per la valutazione del rischio dei movimenti di merci, tanto più nel trasporto per via aerea, un modo di trasporto considerato attualmente ad alto rischio di attentati terroristici. Analogamente, le misure di sicurezza necessarie per proteggere il trasporto di merci pericolose sono fattori importanti di cui tener conto.

Più in generale, quando le dogane intervengono, insieme ad altre autorità, o in loro nome, la comunicazione sistematica e lo scambio di informazioni relative ai rischi sono

⁹ Commercio estero e intra-UE: annuario statistico — Dati 1958-2010, pag. 16.

¹⁰ *New Models for Addressing Supply Chain and Transport Risk, An initiative of the Risk Response Network*, Forum economico mondiale, 2012, pag. 9.

indispensabili¹¹. Nelle materie che presentano rischi gravi per la salute pubblica e per l'ambiente o per la sicurezza e l'incolumità dei cittadini tale comunicazione è fondamentale affinché l'autorità competente intervenga rapidamente per ridurre e controllare il rischio, elemento particolarmente importante, questo, laddove siano probabili i tentativi di nascondere o dissimulare tali merci quando entrano nell'UE. L'obiettivo dovrebbe consistere nel far sì che le informazioni cruciali, detenute da organismi diversi a livello nazionale e a livello UE, siano integrate nella valutazione dei rischi al fine di migliorarne l'efficienza.

3.3. La sfida per la gestione dei rischi doganali: una strategia su vari livelli

L'attuale quadro di gestione dei rischi non è sufficiente per affrontare i rischi in materia di sicurezza alle frontiere esterne in maniera uniforme. È imprescindibile agire per colmare le lacune esistenti ed è necessario un nuovo approccio alla gestione dei rischi dell'UE.

La valutazione della natura del rischio, e le probabili conseguenze qualora il rischio si verificasse, dovrebbero orientare le decisioni per stabilire se un intervento sia ritenuto adeguato e, in tal caso, il luogo, il genere e i tempi dei controlli o delle misure di contrasto da adottare.

Rischi diversi richiedono risposte differenziate: si ritiene che gli scambi tra operatori identificabili come fidati presentino un rischio inferiore rispetto ad altri scambi; taluni movimenti di merci sono facilmente reperibili come movimenti ad alto rischio. Per tale motivo l'Unione europea non sostiene la scannerizzazione o il controllo al 100%, ma ritiene che le misure di controllo debbano essere proporzionate alla valutazione dei rischi.

L'incidente dello Yemen illustra molto chiaramente vari aspetti fondamentali da tener presenti nell'elaborare la politica doganale dell'UE per la sicurezza della catena di approvvigionamento. Tra questi figurano la natura delle misure di riduzione dei rischi, che sono condizionate dal fattore tempo, la partecipazione simultanea di più Stati membri ad un'unica operazione e la loro interdipendenza, gli interventi di molteplici organismi e la dimensione internazionale della questione, nonché l'interesse vitale dell'industria e dei soggetti interessati al sistema del commercio internazionale e della catena di approvvigionamento. Questi aspetti tra loro interconnessi fanno risaltare l'esigenza di un'impostazione proattiva, dalle molteplici correlazioni, alla gestione dei rischi e che coinvolga numerosi attori.

Affrontare il rischio di un ordigno esplosivo caricato con le merci su un aereo da trasporto richiede un intervento precedente al carico in un paese terzo, mentre altri rischi, fra cui quelli che hanno un'incidenza finanziaria e sulla sicurezza, quali il commercio illecito volto a finanziare azioni criminali o terroristiche, possono essere affrontati mediante controlli successivi nella catena di approvvigionamento. Altri rischi ancora si possono affrontare in modo più efficace e con il minor disagio possibile presso le sedi degli operatori commerciali. Per numerosi rischi in materia di politica finanziaria e commerciale i controlli più efficaci continuano ad essere gli audit a posteriori, successivi allo sdoganamento, quando si possono

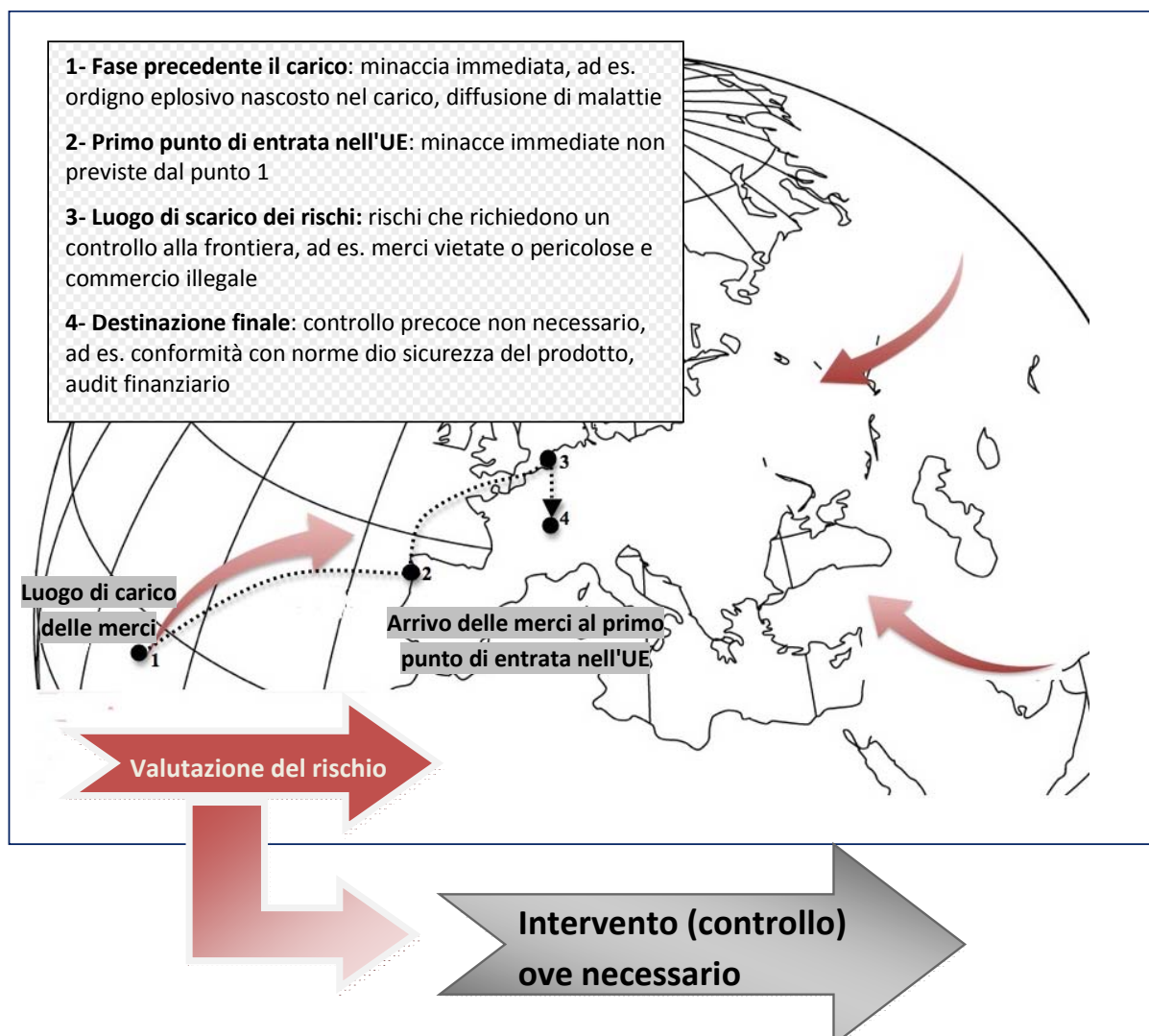
¹¹ "Il termine sicurezza è utilizzato in senso lato nel documento. Esso comprende le minacce per la sicurezza pubblica (intenzione di commettere reati, pericolo di attacchi terroristici o altri) che implicano il movimento di merci (traffico o transazioni illecite di armi da fuoco, di prodotti biologici o di esplosivi, per esempio) e le minacce per la sicurezza della società derivanti dal commercio di merci pericolose per la salute, l'ambiente e i consumatori." Ruolo della dogana nella gestione integrata delle frontiere esterne, COM (2003) 452.

ottenere informazioni e documentazione più dettagliate. Un'analisi dei rischi rigorosa è il presupposto per inquadrare efficacemente tali controlli.

Effettuare precocemente la valutazione del rischio è imprescindibile per identificare il genere e il livello di rischio e la gamma delle risposte possibili. La valutazione dei rischi che precede l'arrivo (e anche il carico) delle merci permette alle autorità doganali e alle altre autorità di contrasto di mettere in atto una risposta su più livelli, consentendo loro di decidere a che punto della catena logistica sia preferibile affrontare il rischio senza compromettere la sicurezza degli Stati membri e dei cittadini dell'UE. Questa visione ottimale della gestione dei rischi è illustrata nella figura seguente.

Figura 2: Sequenza ottimale per la gestione dei rischi:

Valutare in anticipo - intervenire ove necessario



Tale gestione proattiva dei rischi richiede una sorveglianza della catena di approvvigionamento 24 ore su 24, 7 giorni su 7, in tempo reale per 365 giorni all'anno. Esige altresì che tutti i soggetti che condividono l'interesse a preservare l'integrità della catena di approvvigionamento svolgano la loro parte e che tale compito sia inquadrato. Chi opera nell'ambito di interessi commerciali legittimi deve fornire le pertinenti informazioni sulla catena di approvvigionamento ai fini dell'analisi dei rischi. Si può prevedere un quadro inteso a favorire il coordinamento tra i vari organismi e la condivisione delle informazioni necessarie nell'UE. Occorre anche esaminare le modalità di raccolta delle informazioni provenienti dai paesi terzi.

Un'impostazione del genere mette in risalto la necessità di una maggiore convergenza nell'uso di informazioni, fonti di dati, strumenti e metodi di cui si avvalgono le dogane per individuare i rischi e analizzare i movimenti della catena di approvvigionamento commerciale. Le distinzioni tra, ad esempio, la gestione dei rischi volta a tutelare i cittadini da rischi in materia di sicurezza e più generiche preoccupazioni relative alla lotta antifrode, comprendente il contrabbando di merci, risultano controproducenti e inefficienti.

La mancanza di un approccio uniforme ostacola la pianificazione e l'impiego mirato di risorse limitate e, a livello dell'UE, costituisce un punto debole.

4. GESTIONE DEI RISCHI DOGANALI DELL'UE: PROSPETTIVE FUTURE

L'efficacia e l'efficienza della gestione dei rischi dei movimenti delle merci attraverso le frontiere dell'UE sono di importanza cruciale per la sicurezza, la salute e il benessere dei cittadini, nonché per il commercio e gli interessi economici e finanziari dell'UE e dei suoi Stati membri. Le sfide plurime esigono soluzioni molteplici e integrate atte a colmare le lacune individuate nell'impostazione attuale.

4.1. Garantire la qualità, la disponibilità e la fusione dei dati commerciali

La comunicazione, da parte degli operatori, di dati di qualità e la loro messa a disposizione delle autorità preposte alla gestione dei rischi al livello adeguato è un'altissima priorità.

4.1.1. Qualità dei dati ("chi trasporta che cosa verso chi")

Dal lavoro svolto da un gruppo ad alto livello e inteso a rafforzare la sicurezza del trasporto aereo delle merci risulta che la normativa UE e i sistemi di informazioni anticipate sui carichi dovrebbero essere adattati affinché siano messi a disposizione i dati necessari per un'analisi dei rischi efficace.

I dati comprendono dettagli relativi ai soggetti reali coinvolti nelle operazioni e nei movimenti di merci, nonché un'adeguata descrizione delle merci ai fini dell'identificazione e dell'analisi elettronica dei rischi; è necessario introdurre un codice SA obbligatorio almeno per le spedizioni commerciali.

Occorre prevedere con urgenza le modalità di archiviazione necessarie ad ottenere tali serie di dati da parte dei vettori e degli altri soggetti coinvolti. S'impongono talune distinzioni per tener conto dei diversi modelli commerciali e aziendali (quali: trasporto marittimo di container, vettori cargo di servizi espressi; posta). Il processo normativo dell'UE dovrebbe tener conto dell'onere amministrativo per gli operatori economici e per le piccole e medie imprese e tener anche conto della necessità di elaborare e promuovere norme internazionali.

4.1.2. Disponibilità dei dati per tutte le autorità doganali coinvolte

Quanto prima si riesce ad eseguire la valutazione dei rischi dei movimenti delle merci nella catena di approvvigionamento, tanto meglio le esigenze di controllo si possono adeguare al genere di rischio individuato e adattare alla sequenza logistica. I dati commerciali vanno registrati al più presto in modo da facilitare un'analisi e una gestione dei rischi efficiente.

I dati devono essere accessibili a molti Stati membri contemporaneamente in modo che siano utilizzati, gestiti e sfruttati in modo flessibile. Il cambiamento delle modalità di archiviazione può consentire di fondere i dati di soggetti diversi e ottenuti in vari Stati membri. Si dovrebbero esplorare metodi efficaci sotto il profilo dei costi per conseguire tale obiettivo.

4.2. Impegnarsi con gli operatori economici

Garantire e preservare l'integrità della catena di approvvigionamento è un interesse condiviso dalle imprese come dalle amministrazioni pubbliche.

4.2.1. Il programma dell'UE per l'operatore economico autorizzato (AEO)

È essenziale che il programma dell'UE per gli operatori economici autorizzati (AEO) sia attuato con successo per riconoscere l'investimento effettuato da tali operatori e garantire che ne traggano vantaggi significativi.

Il riconoscimento della qualifica di AEO nell'UE da parte di altre autorità, non doganali, e di autorità di regolamentazione coinvolte nella valutazione e riduzione dei rischi della catena di approvvigionamento potrebbe costituire un'importante fonte di economie e di vantaggi per gli operatori. Analogamente, il riconoscimento (totale o parziale) da parte delle dogane, di una simile qualifica dell'UE in altri settori (ad esempio: l'agente regolamentato previsto nella normativa sul trasporto aereo) potrebbe migliorare l'efficacia della determinazione dei rischi.

Dovrebbero costituire una priorità anche l'ampliamento a livello internazionale dei vantaggi spettanti ad un AEO dell'UE, nonché il riconoscimento reciproco di analoghi programmi attuati da paesi terzi.

4.2.2. Cooperare con le imprese che operano legalmente per individuare i traffici illeciti

Una piena collaborazione con gli operatori economici offre la prospettiva di ulteriori vantaggi significativi ai fini della gestione dei rischi poiché accresce la consapevolezza degli operatori in merito all'importanza della qualità dei dati da trasmettere e migliora la conoscenza della catena di approvvigionamento per meglio reperire i punti deboli e le minacce.

I dati preziosi a disposizione degli operatori dovrebbero essere sfruttati dalle autorità ai fini dell'analisi dei rischi.

4.3. Affrontare le differenze di capacità nella gestione dei rischi

Non solo è necessario superare le differenze nella capacità di analizzare le informazioni, ma anche il livello diverso delle informazioni nei vari Stati membri. Occorre riflettere alla possibilità di un'azione combinata a livello degli Stati membri e a livello dell'UE.

4.3.1. A livello degli Stati membri

È necessario incrementare la capacità di colmare le lacune esistenti in ciascuno Stato membro. Questo significa adeguare i dispositivi nazionali per la valutazione elettronica dei rischi alle specifiche tecniche comuni al fine di garantire l'applicazione delle norme richieste. Ed è altresì indispensabile destinare le risorse adeguate ad una gestione dei rischi 24/7 e garantire un elevato livello di competenza nella determinazione e riduzione dei rischi (ad esempio tramite la formazione).

4.3.2. A livello dell'UE

L'azione degli Stati membri può contribuire a colmare le lacune nella capacità di analisi dei rischi a livello nazionale. Tuttavia, da sola non è sufficiente ad affrontare gli aspetti di gestione dei rischi collettivi, dell'intera UE, associati alla frammentazione dei flussi di informazioni dovuta alla collocazione geografica e alla natura delle catene logistiche internazionali.

A livello dell'UE occorre perfezionare la condivisione delle capacità e delle risorse degli Stati membri al fine di conseguire più efficacemente gli obiettivi unionali in materia di gestione dei

rischi in qualsiasi punto della frontiera esterna. Pur riconoscendo, e rispettando, le caratteristiche specifiche di gestione dei rischi a livello locale, regionale e nazionale, una maggiore capacità a livello UE consentirebbe di completare l'azione nazionale in modo dinamico ed efficace sotto il profilo dei costi. Tale complemento potrebbe comprendere l'adozione in tempo reale di un dispositivo per la valutazione elettronica dei rischi atto ad integrare la capacità tecnica nazionale e lo sviluppo di una capacità in termini di risorse destinata a fronteggiare le minacce e i rischi comuni agli Stati membri. Più precisamente, una capacità organizzata a livello dell'UE avrebbe l'effetto di:

- consentire che idonei criteri comuni di rischio o profili di rischio a livello UE siano applicati direttamente ai dati a livello UE, anziché tramite 27 sistemi nazionali, in momenti di crisi e in altre situazioni;
- rafforzare la capacità di identificare i rischi comuni e garantire che siano trattati nello stesso modo lungo tutta la frontiera esterna;
- aumentare la visibilità delle catene di approvvigionamento internazionali e fare in modo che non si trascurino importanti informazioni sui rischi a livello della frontiera esterna;
- migliorare la capacità di individuare più rapidamente le reti di commercio illegale che operano oltre le frontiere nazionali e di affrontare più sistematicamente i rischi di deviazione del traffico e di variazioni sospette di utilizzo dei porti (*port shopping*);
- permettere una più efficace gestione della qualità dei dati, della valutazione e della revisione dei rischi delle frontiere esterne;
- istituire una piattaforma per la condivisione di informazioni con altre autorità e con i paesi terzi.

È opportuno sfruttare appieno le possibilità previste dal futuro programma Dogana 2020, ad esempio la presenza, in una sede permanente, di esperti degli Stati membri sotto forma di gruppi di esperti. Raccogliere tali risorse a livello UE contribuirebbe a contrastare la frammentazione dei flussi di informazioni, a superare le difficoltà inerenti alle differenze fra le capacità di gestione dei rischi tra Stati membri e a garantire un livello uniforme di gestione e di analisi elettronica dei rischi.

4.4. Coordinamento con altre autorità e altri organismi

Una delle conclusioni più importanti tratte dal caso Yemen riguarda la necessità di disporre di una cooperazione e di un coordinamento più strutturati e sistematici tra le dogane e le altre autorità, soprattutto in situazioni in cui il rischio può essere meglio affrontato a livello UE. In particolare:

- è necessario razionalizzare le informazioni e le notizie riservate sui rischi, provenienti da organismi specializzati e riguardanti gravi minacce per il trasporto aereo delle merci, metterle a disposizione e intervenire immediatamente su tale base utilizzando il sistema di informazioni anticipate sui carichi. Il genere di informazioni, e le loro modalità di trasmissione, intese a ottimizzare i risultati ai fini della gestione comune dei rischi, dipendono dalla struttura e dall'assetto organizzativo delle autorità

competenti (dogane comprese) e devono essere stabiliti e concordati insieme alle autorità in questione.

- È opportuno che le autorità doganali partecipino alla valutazione a livello UE dei rischi e delle minacce per la sicurezza della catena di approvvigionamento e facciano in modo che sia integrata alla gestione dei rischi doganali.

Il valore aggiunto di tale modo di procedere sarebbe accresciuto se le informazioni fossero applicate uniformemente e immediatamente in tempo reale a livello dell'UE, consentendo così di reagire il più precocemente possibile ai rischi e alle minacce comuni e di superare le lacune precedentemente individuate.

4.5. Cooperazione internazionale

L'efficienza della gestione dei rischi dipende anche da un'intensa cooperazione internazionale, sia bilaterale che multilaterale. Una stretta collaborazione con i nostri principali partner commerciali diffonderà conoscenze e informazioni e contribuirà a disseminare a livello internazionale la conoscenza dei metodi e delle tecniche di gestione dei rischi.

L'UE dovrebbe perseguire iniziative volte a incrementare lo scambio di informazioni con i principali partner commerciali e con i paesi confinanti, a promuovere il riconoscimento reciproco dei programmi di associazione commerciale, a sostenere formazioni comuni del personale mediante scambi di funzionari e ad elaborare norme comuni; dovrebbe altresì completare i lavori in corso su un quadro comune di gestione dei rischi con i partner che partecipano alla zona di sicurezza doganale dell'UE; infine, dovrebbe continuare a sostenere il lavoro internazionale sulle norme (ad esempio, in ambito S.A.F.E.) nelle organizzazioni multilaterali come l'OMD, l'ICAO, l'OMI e l'UPU per quanto attiene alla gestione dei rischi e alla sicurezza della catena di approvvigionamento, comprendendo anche le informazioni preliminari alla partenza per tutti i trasporti aerei di merci, gli scambi di informazioni, i programmi di associazione commerciale e le tecnologie di rilevamento.

5. CONCLUSIONE

Gli operatori, gli Stati membri e i cittadini dell'UE hanno interesse ad un'efficace gestione dei rischi. È necessaria una più intensa collaborazione con gli operatori economici al fine di conseguire la qualità auspicata dei dati per l'analisi dei rischi, agevolare una circolazione efficiente del commercio legittimo e rafforzare la lotta al commercio illegale. Tutto questo, accompagnato da uno scambio più sistematico di informazioni relative ai rischi e da un miglior coordinamento tra autorità doganali ed altre autorità o organismi e da una più intensa cooperazione internazionale, rafforzerà la sicurezza e l'integrità della catena di approvvigionamento.

Prima di adottare iniziative concrete per un'azione intesa a potenziare la gestione dei rischi doganali la Commissione invita il Consiglio, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale ad esaminare la strategia illustrata nella presente comunicazione.