

Relazione speciale

## Controlli doganali:

### **l'insufficiente armonizzazione nuoce agli interessi finanziari dell'UE**

Al fine di impedire la divulgazione di alcune informazioni e tenendo conto del livello di segretezza dei documenti da cui queste sono tratte, alcuni dettagli e riferimenti sono omessi nella relazione e alcune informazioni sono presentate in modo anonimizzato.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I - VII
<b>Introduzione</b>	01 - 16
L'unione doganale è importante per il commercio e per le entrate dell'UE	01 - 03
L'analisi dei rischi e l'uniforme applicazione dei controlli doganali sono essenziali per un'efficace riscossione dei dazi all'importazione	04 - 12
L'applicazione uniforme dei controlli doganali costituisce un obbligo giuridico	13 - 16
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	17-20
<b>Osservazioni</b>	21 - 61
<b>Il quadro di gestione dei rischi presenta debolezze</b>	21 - 45
La decisione CRF non definisce bene il concetto di "rischio"	21
Le norme per gli Stati membri non sono sufficientemente rigorose	22 - 29
Il quadro manca di elementi importanti che contraddistinguono un efficace sistema di gestione dei rischi	30 - 37
Il quadro fissa soltanto limitati obblighi di rendicontazione, monitoraggio e riesame	38 - 45
<b>Il quadro non conduce all'applicazione uniforme dei controlli doganali</b>	46 - 61
Le pratiche degli Stati membri in materia di gestione dei rischi sono tuttora differenti	46 - 52
Gli Stati membri individuano e trattano le segnalazioni di rischio in modi diversi	53 - 56
Gli Stati membri non condividono le informazioni sugli importatori rischiosi con altri Stati membri	57 - 58
Non tutti gli Stati membri sottopongono tutte le dichiarazioni (normali e semplificate) ad un'analisi automatizzata dei rischi	59 - 61

**Conclusioni e raccomandazioni**

**62 - 64**

**Acronimi e abbreviazioni**

**Glossario**

**Risposte della Commissione**

**Équipe di audit**

**Cronologia**

## Sintesi

I L'unione doganale dell'UE è stata istituita più di 50 anni fa. Nel campo delle dogane, l'UE gode di competenza esclusiva quanto all'adozione della normativa, mentre gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione di tali norme, comprese quelle sui controlli doganali. Le autorità degli Stati membri svolgono un ruolo cruciale nel trovare l'equilibrio tra, da un lato, la necessità di facilitare gli scambi, con procedure di importazione più rapide e fluide, e, dall'altro, la necessità di effettuare controlli doganali. I dazi doganali riscossi nel 2019 sono ammontati a 21,4 miliardi di euro, equivalenti al 13 % delle entrate di bilancio dell'UE.

II 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, gli Stati membri devono applicare i controlli doganali in modo uniforme. La principale normativa dell'UE disciplinante le dogane, il codice doganale dell'Unione, impone alla Commissione di prendere le misure necessarie, a partire dal 2016, per assicurarsi che gli Stati membri applichino i controlli doganali in modo uniforme. Perseguendo detto obiettivo, la Commissione nel 2018 ha adottato la decisione di esecuzione su criteri e norme comuni in materia di rischi finanziari (la "decisione CRF"), al fine di armonizzare la selezione, da parte degli Stati membri, delle importazioni a fini di controllo. Detta decisione è corredata di orientamenti, approvati dagli Stati membri nel 2019. Questi due documenti (la decisione CRF e gli orientamenti) costituiscono insieme il quadro doganale in materia di rischi finanziari. La Corte ha deciso di espletare il presente audit alla luce dell'introduzione di questo nuovo quadro di regolamentazione.

III La Corte ha verificato se detto quadro, sviluppato dalla Commissione per essere applicato negli Stati membri, sia stato concepito in modo da assicurare una selezione armonizzata, a fini di controllo, delle dichiarazioni di importazione, ed ha esaminato le modalità con cui gli Stati membri applicano detto quadro. L'attuazione della decisione CRF e degli orientamenti rappresenta un passo importante verso l'applicazione uniforme dei controlli doganali. Tuttavia, detto quadro non è abbastanza ben concepito da garantire che gli Stati membri selezionino i controlli da effettuare sulle dichiarazioni di importazione in modo armonizzato. Per di più, gli Stati membri attuano il quadro in modi diversi.

**IV** La decisione CRF non definisce bene il concetto di “rischio” e non è dettagliata a sufficienza. La Corte ha inoltre constatato che il quadro non contiene importanti elementi, quali: un’analisi a livello UE, basata su 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. In aggiunta, il quadro non prevede meccanismi appropriati per il monitoraggio e il riesame della propria applicazione.

**V** Gli Stati membri hanno iniziato ad attuare il quadro della Commissione, per lo più stabilendo una corrispondenza tra i criteri che utilizzavano in precedenza per selezionare le importazioni sospette (“profili di rischio”) e i corrispondenti criteri contenuti nella decisione. Tuttavia, per gli Stati membri visitati, l’attuazione della decisione CRF non ha condotto a significative modifiche delle procedure adottate per selezione dei controlli. La Corte ha constatato che gli Stati membri non interpretavano le segnalazioni di rischio nello stesso modo: venivano quindi applicati criteri diversi per la selezione delle importazioni a fini di controllo. Ha anche rilevato che gli Stati membri condividevano solo pochissime informazioni sugli importatori ritenuti rischiosi. Ciò ostacola l’efficacia e l’armonizzazione delle procedure di selezione a fini di controllo.

**VI** Nell’ambito del quadro, ogni Stato membro può ridurre il numero di controlli raccomandati a seguito dell’analisi dei rischi da esso effettuata ad un livello realistico in termini di fattibilità, in base alle risorse di cui dispone. La Corte ha osservato che gli Stati membri non applicavano procedure simili per ridurre il numero dei controlli, e di conseguenza le pratiche adottate a livello nazionale per ovviare a rischi simili erano diverse. Ha inoltre constatato che gli Stati membri non sottoponevano tutte le dichiarazioni ad una analisi automatizzata dei rischi, come invece prescritto dalla decisione CRF.

**VII** La Corte raccomanda alla Commissione di rafforzare l’applicazione uniforme dei controlli doganali, nonché di sviluppare ed attuare un’analisi a tutto campo e una effettiva capacità di coordinamento a livello UE.

# Introduzione

## L'unione doganale è importante per il commercio e per le entrate dell'UE

**01** Nel 2018 l'UE ha celebrato il 50° anniversario dell'unione doganale. L'unione doganale è basata sull'eliminazione dei dazi doganali e di altre restrizioni agli scambi tra i paesi partecipanti, nonché sull'introduzione di dazi doganali comuni sulle importazioni provenienti da paesi terzi. Si tratta di un settore nel quale l'UE gode di competenza esclusiva<sup>1</sup>: l'UE definisce la maggior parte della politica doganale ed adotta la normativa doganale. Tuttavia, l'attuazione della normativa doganale compete in primo luogo agli Stati membri<sup>2</sup>; detta responsabilità comprende la riscossione dei dazi doganali per l'UE e l'esecuzione dei controlli doganali.

**02** L'UE dipende da scambi commerciali fluidi verso il/dal territorio dell'unione doganale. Secondo le più recenti statistiche disponibili<sup>3</sup>, l'insieme delle importazioni ed esportazioni dell'UE ammontava in valore a circa 4 000 miliardi di euro nel 2019 (circa il 25 % del PIL dell'UE). Ciò dimostra l'impatto del commercio internazionale sull'attività economica dell'UE, nonché l'importanza dell'unione doganale. La **figura 1** mostra i più importanti paesi di origine delle importazioni dell'UE e le principali merci importate.

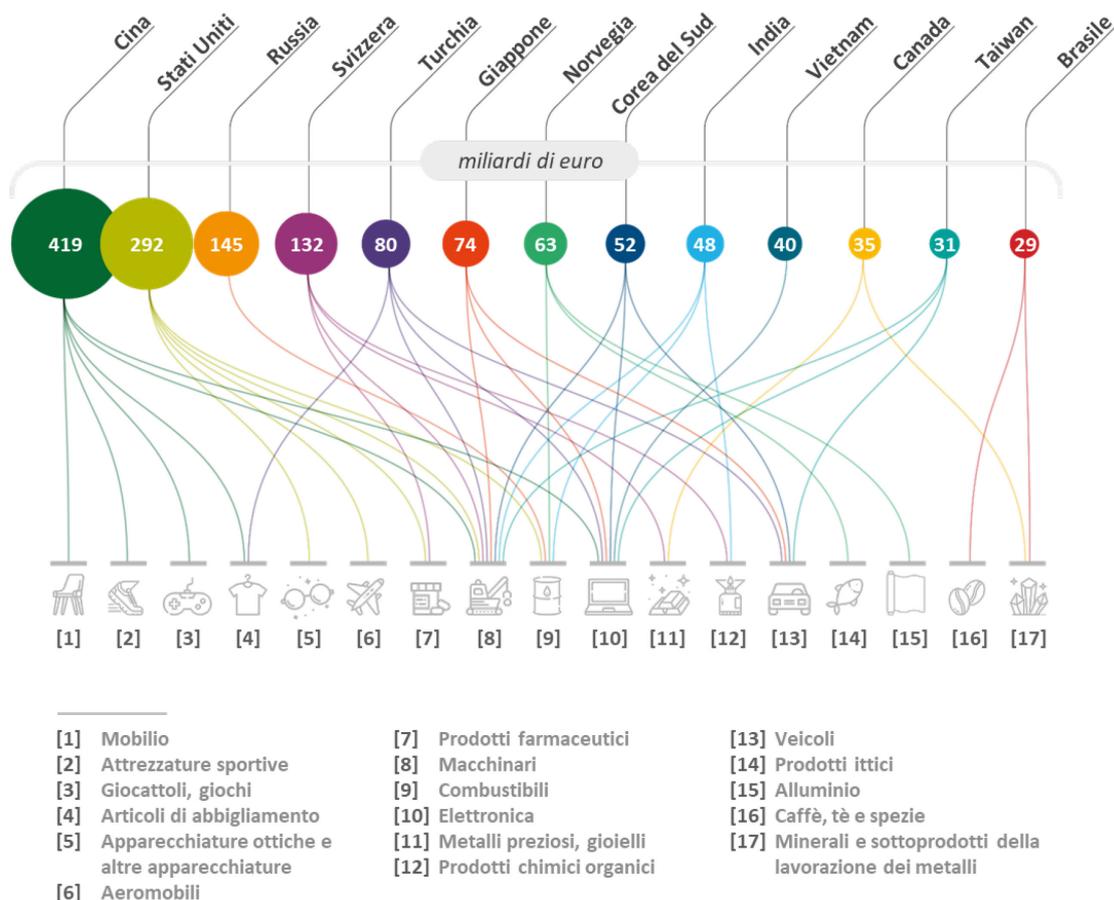
---

<sup>1</sup> Articolo 3 della versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), GU C 202 del 7.6.2016, pag. 47.

<sup>2</sup> Articolo 291 del TFUE.

<sup>3</sup> Fonte: Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International\\_trade\\_in\\_goods/it](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/it)

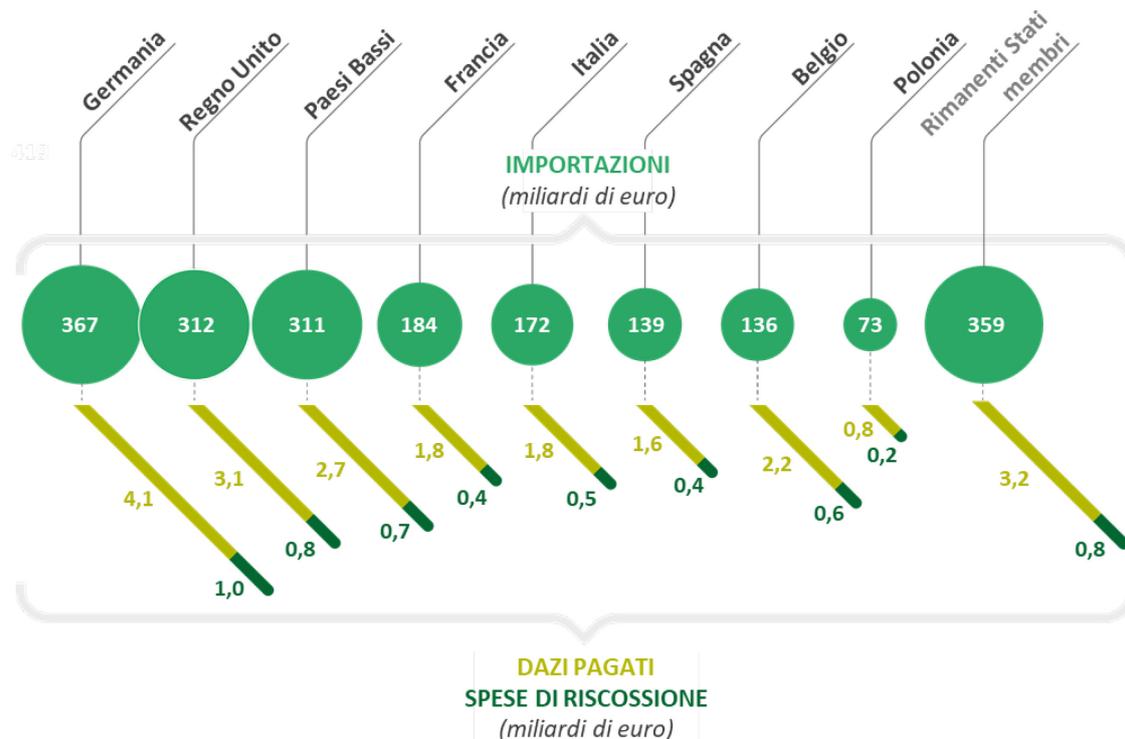
**Figura 1 – Merci importate nell’UE nel 2019: principali paesi che esportano verso l’UE**



Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base della banca dati Comext di Eurostat, insieme di dati “EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)”.

**03** Inoltre, i dazi doganali sulle importazioni sono una importante fonte di entrate di bilancio per l’UE, ammontante a 21,4 miliardi di euro (il 13 % del totale) nel 2019. La **figura 2** mostra i valori 2019 delle importazioni degli Stati membri, i dazi che essi hanno reso disponibili al bilancio dell’UE ed il 20 % che hanno trattenuto a copertura dei costi di riscossione.

**Figura 2 – Importazioni nell’UE e dazi riscossi nel 2019**



Fonti: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati Comext di Eurostat, insieme di dati “EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)”; conti annuali dell’Unione europea, esercizio finanziario 2019.

## L’analisi dei rischi e l’uniforme applicazione dei controlli doganali sono essenziali per un’efficace riscossione dei dazi all’importazione

**04** Le autorità doganali degli Stati membri sono competenti per la riscossione dei dazi doganali, delle accise e dell’imposta sul valore aggiunto (IVA) dovuti all’importazione. Perseguono inoltre numerosi altri obiettivi, quali il miglioramento della sicurezza interna dell’UE, la protezione dell’UE dal commercio sleale e illegale e la tutela dell’ambiente. La lotta al terrorismo è diventata una priorità per le autorità doganali.

**05** È difficile per le autorità doganali trovare l'equilibrio tra la necessità di agevolare gli scambi con procedure di importazione più rapide e fluide e l'esigenza di applicare i controlli doganali, tenendo conto delle risorse disponibili nel proprio paese. In un precedente audit<sup>4</sup>, la Corte ha constatato che gli Stati membri sono disincentivati a eseguire controlli doganali. In effetti, gli Stati membri che eseguono i controlli doganali spesso finiscono col subire le conseguenze finanziarie delle proprie azioni se non riescono a recuperare i dazi dovuti dagli importatori. Quelli che non li eseguono potrebbero non subire alcuna ripercussione negativa. Per ottimizzare le loro attività, gli importatori potrebbero dar preferenza a punti di ingresso con meno controlli doganali.

**06** Il codice doganale dell'Unione (CDU)<sup>5</sup> definisce il "rischio"<sup>6</sup> come "la probabilità che si verifichi un evento, e il suo eventuale impatto, [...] che: a) impedirebbe la corretta applicazione di misure unionali o nazionali; b) comprometterebbe gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri; oppure c) costituirebbe una minaccia per la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti, per la salute umana, animale o vegetale, per l'ambiente o per i consumatori". I rischi finanziari sono quelli che compromettono gli interessi finanziari dell'UE e dei suoi Stati membri.

**07** Nel proprio manuale di gestione dei rischi, l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) ha indicato che, per determinare il livello di rischio, dovrebbe esser svolta un'analisi della probabilità e delle potenziali conseguenze e dell'entità dello stesso<sup>7</sup>. L'analisi dei rischi viene definita come "uso sistematico delle informazioni disponibili per stabilire quanto spesso i rischi definiti possano verificarsi e l'entità delle loro probabili conseguenze" [*traduzione della Corte*]. Detta analisi svolge un ruolo cruciale nello stabilire come assegnare le scarse risorse delle autorità doganali al fine di massimizzare la copertura dei rischi, compresi quelli finanziari, tramite i controlli doganali.

---

<sup>4</sup> Cfr. relazione speciale n. 19/2017 "Procedure di importazione: le carenze del quadro normativo e un'applicazione inefficace pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE", paragrafi 29-32.

<sup>5</sup> Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (rifusione), GU L 269 del 10.10.2013, pag. 1 ("regolamento CDU").

<sup>6</sup> Articolo 5, punto 7.

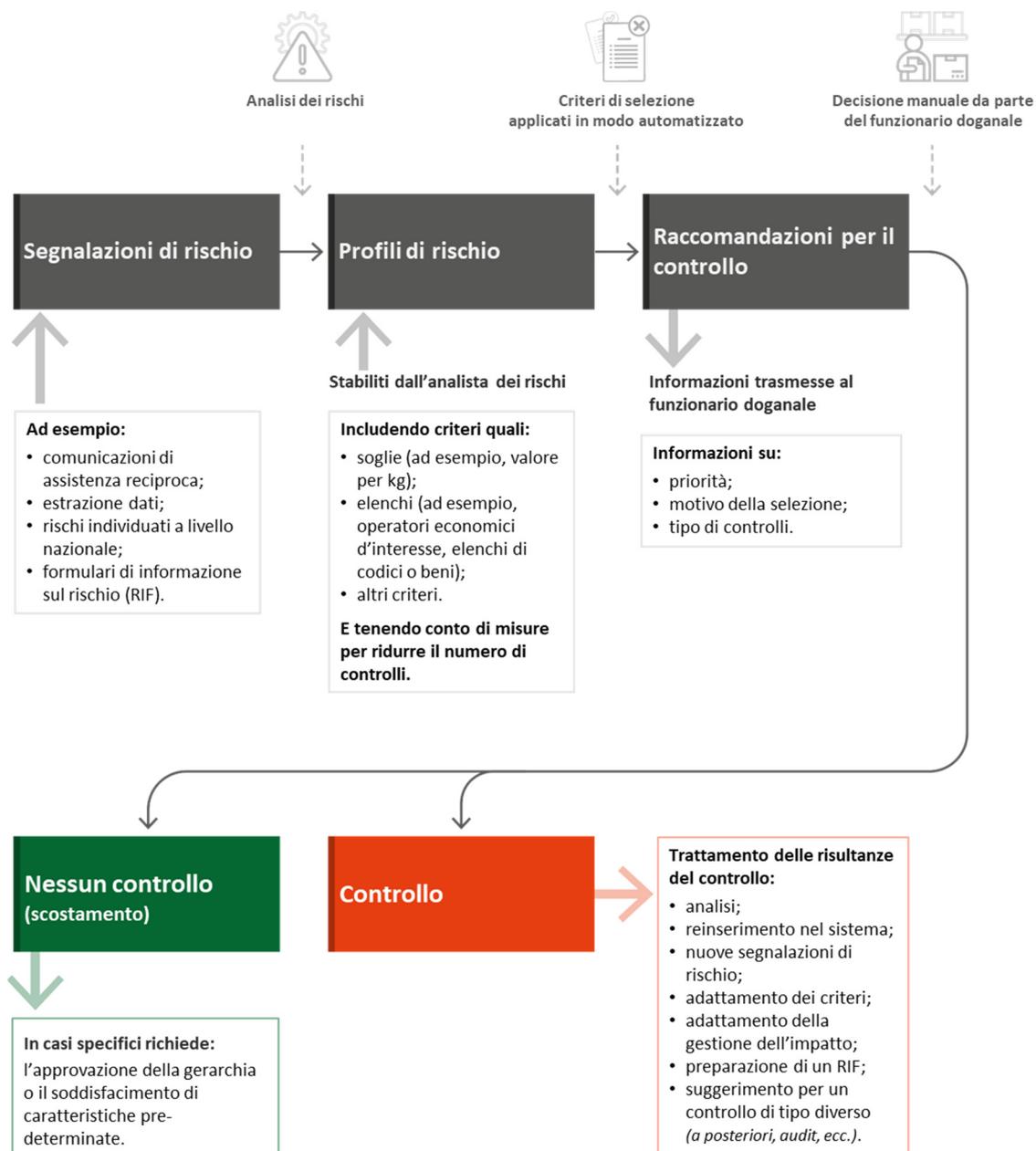
<sup>7</sup> OMD, *Risk Management Compendium*, pag. 15.

**08** I controlli doganali possono variare in termini di:

- o tempistica: i controlli prima dello svincolo e in concomitanza dello stesso sono effettuati prima dello sdoganamento delle importazioni, mentre i controlli a posteriori sono effettuati in un momento successivo, il che significa che ostacolano meno il flusso degli scambi commerciali;
- o tipologia: i controlli documentali riguardano l'esattezza, la completezza e la validità delle dichiarazioni doganali, mentre i controlli fisici includono anche l'esame delle merci, comprendente il conteggio di queste ultime e il prelievo di campioni per verificarne la corrispondenza con le dichiarazioni doganali.

**09** Ciascuno Stato membro dispone di un proprio processo di gestione dei rischi nel campo delle dogane, basato su caratteristiche specifiche e dipendente da numerosi input. Tuttavia, in generale, i processi seguono lo schema illustrato in *figura 3*.

**Figura 3 – Un tipico processo di gestione dei rischi negli Stati membri**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni raccolte negli Stati membri.

**10** Negli anni scorsi la Corte ha, in numerose occasioni, individuato rischi e problemi significativi relativamente ai controlli doganali. La Corte ha concluso che il predecessore del CDU, il codice doganale comunitario (CDC)<sup>8</sup>, conferiva eccessiva discrezionalità agli Stati membri nella loro strategia di audit successivi allo svincolo<sup>9</sup>; che mancavano condizioni di parità concorrenziale tra i porti dell'UE<sup>10</sup>; e l'applicazione non uniforme dei controlli doganali da parte degli Stati membri consentiva agli operatori dediti alla frode di concentrare i propri traffici su specifici punti di ingresso alla frontiera<sup>11</sup>. In risposta alle osservazioni della Corte, la Commissione ha affermato che i criteri e le norme comuni dell'UE in materia di rischi finanziari avrebbero ovviato alle debolezze rilevate dalla Corte. A quel tempo, detti criteri e norme erano in fase di elaborazione. Le statistiche compilate dalla Commissione mostrano che il livello dei controlli varia attualmente in modo notevole tra Stati membri: da meno dell'1 % delle dichiarazioni di importazione in alcuni paesi a più del 60 % in altri, come illustrato in *figura 4*.

---

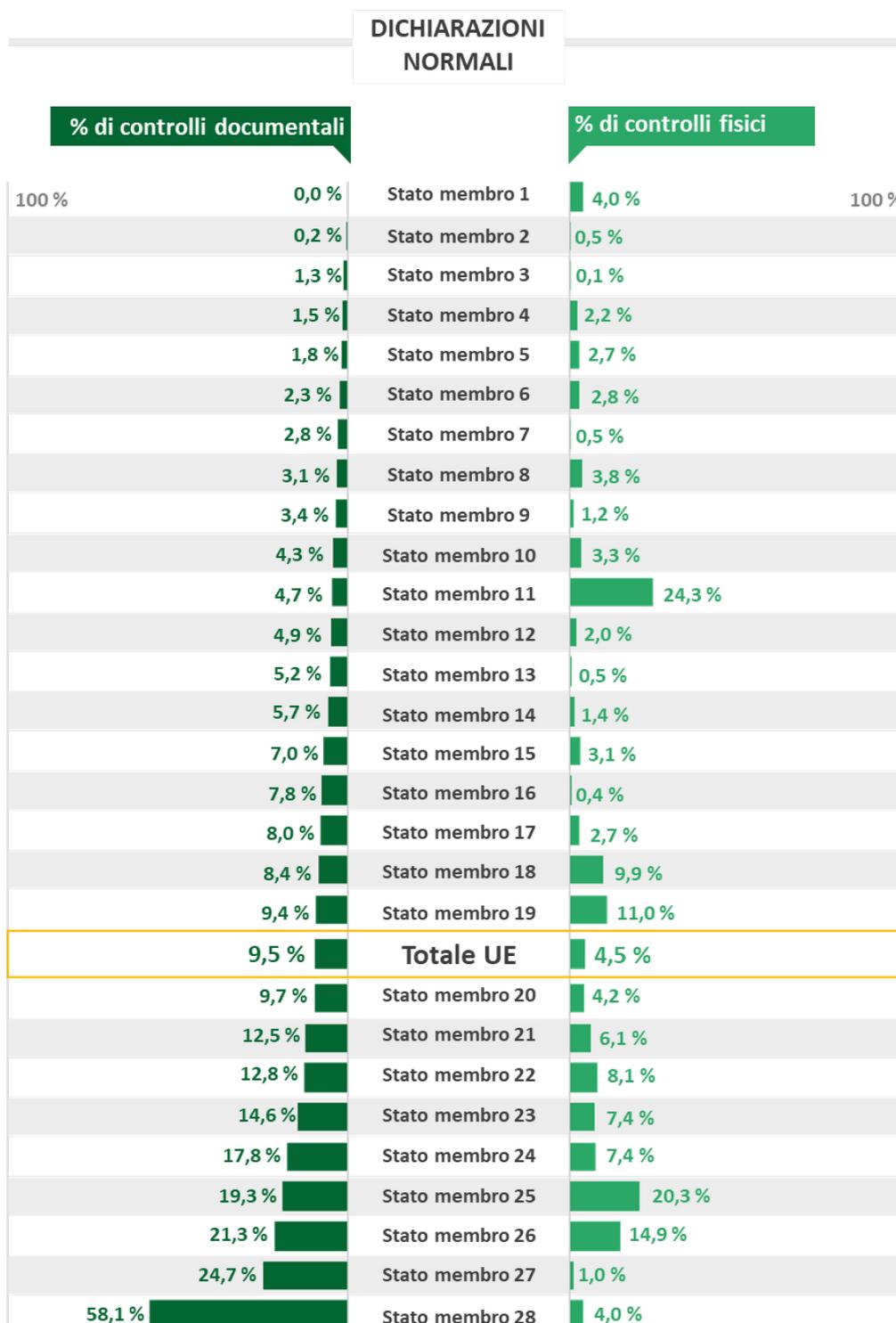
<sup>8</sup> Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302 del 19.10.1992, pag. 1).

<sup>9</sup> Cfr. relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 4.20 e relazione annuale sull'esercizio 2015, paragrafo 4.15.

<sup>10</sup> Cfr. relazione speciale n. 23/2016 "Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili", paragrafo 113.

<sup>11</sup> Cfr. relazione speciale n. 19/2017 "Procedure di importazione: le carenze del quadro normativo e un'applicazione inefficace pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE", paragrafo 148.

**Figura 4 – Percentuale dei controlli (documentali e fisici) eseguiti dagli Stati membri sulle dichiarazioni normali in fase di svincolo nel corso del 2019**



Le cifre includono i controlli avviati per coprire sia i rischi finanziari che quelli concernenti salute e sicurezza (*safety and security*).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni trasmesse dagli Stati membri ai fini della redazione, da parte della Commissione, delle relazioni sulle prestazioni dell'unione doganale del 2019.

**11** Le importazioni non dichiarate e quelle dichiarate in modo errato che sono sfuggite ai controlli doganali generano un “divario doganale”, ossia la differenza tra l’importo dei dazi all’importazione effettivamente riscossi e l’importo che, in teoria, avrebbe dovuto esser riscosso<sup>12</sup>. Ad esempio, un recente caso di frode avvenuto nel Regno Unito (questo paese non aveva adottato misure appropriate per mitigare il rischio di sottovalutazione delle importazioni di calzature e tessili) ha provocato potenziali perdite in termini di dazi doganali che la Commissione ha calcolato (e iscritto nei conti dell’UE) in 2,7 miliardi di euro per il periodo novembre 2011-ottobre 2017.

**12** Nel 2017, la Corte ha raccomandato<sup>13</sup> alla Commissione di produrre, insieme agli Stati membri, stime del divario doganale, ma tali stime non sono mai state eseguite. Inoltre, la relazione annuale di attività 2019 della direzione generale per il Bilancio (DG BUDG) della Commissione conteneva una riserva riguardante l’inesattezza degli importi di risorse proprie tradizionali (RPT) trasferiti al bilancio dell’UE. Detta riserva riguardava quanto successo nel Regno Unito e potenziali perdite non quantificate di RPT in altri Stati membri. Qualsiasi mancata riscossione dei dazi doganali deve essere compensata da maggiori contributi basati sul reddito nazionale lordo (RNL) versati dagli Stati membri e, in ultima istanza, grava sui contribuenti europei.

## **L’applicazione uniforme dei controlli doganali costituisce un obbligo giuridico**

**13** Il CDU, che è entrato in vigore nel maggio 2016, ha reso giuridicamente obbligatoria l’uniforme applicazione dei controlli doganali, stabilendo che la Commissione è responsabile della definizione di criteri e norme comuni di rischio.

---

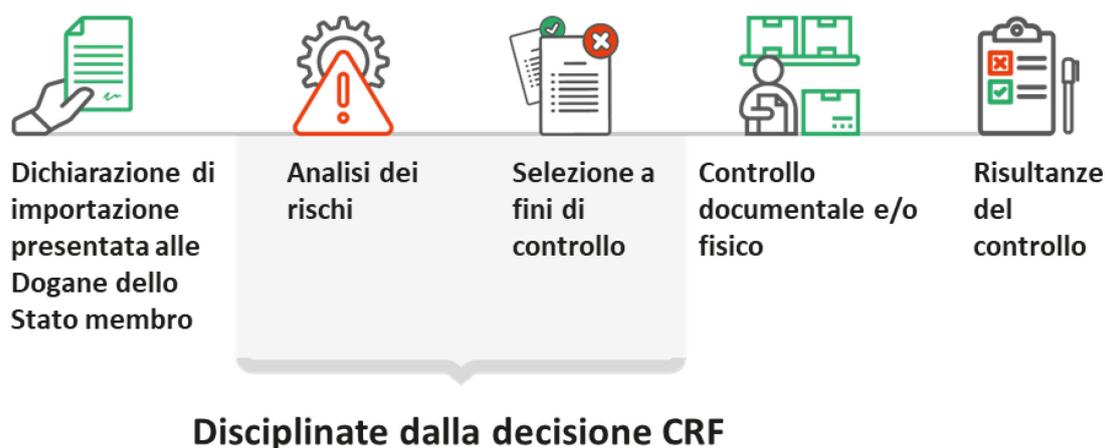
<sup>12</sup> Cfr. il seguente studio del Parlamento europeo: Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche interne dell’Unione, *From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market*, 2013.

<sup>13</sup> Cfr. relazione speciale n. 19/2017 “Procedure di importazione: le carenze del quadro normativo e un’applicazione inefficace pregiudicano gli interessi finanziari dell’UE”.

Di conseguenza, dopo aver consultato gli Stati membri, la Commissione nel maggio 2018 ha adottato una decisione di esecuzione che stabilisce requisiti specifici per la gestione di tali rischi: la decisione di esecuzione su criteri e norme in materia di rischi finanziari (“decisione CRF”)<sup>14</sup>. Si tratta di un documento dell’UE contenente informazioni RESTREINT UE/EU RESTRICTED. La decisione ha concesso ulteriore tempo agli Stati membri per rendere operative le tecniche obbligatorie di trattamento elettronico dei dati. Questa è la prima volta in cui i criteri e le norme comuni in materia di rischi finanziari sono stati stabiliti in una decisione di esecuzione giuridicamente vincolante.

**14** La decisione CRF mira ad armonizzare le procedure utilizzate dagli Stati membri per l’analisi del rischio e la selezione delle importazioni a fini di controllo<sup>15</sup>. Non riguarda le procedure per l’applicazione dei controlli, né la qualità o le risultanze di questi ultimi (cfr. *figura 5*).

**Figura 5 – Ambiti di applicazione della decisione CRF**



Fonte: Corte dei conti europea.

<sup>14</sup> Decisione di esecuzione della Commissione del 31 maggio 2018 che stabilisce misure per l’applicazione uniforme dei controlli doganali mediante l’istituzione di norme e criteri comuni in materia di rischi finanziari, a norma del regolamento (UE) n. 952/2013 che istituisce il codice doganale dell’Unione, applicabili alle merci dichiarate per l’immissione in libera pratica.

<sup>15</sup> Cfr. “Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Seconda relazione sullo stato dei lavori relativi all’attuazione della strategia e del piano d’azione dell’UE per la gestione dei rischi doganali” del 20 luglio 2018.

**15** In aggiunta, la Commissione (direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale, DG TAXUD) ed un gruppo di lavoro composto di rappresentanti delle autorità doganali nazionali hanno redatto un documento di orientamento che integra la decisione CRF. Detto documento di orientamento, che è stato alla fine approvato dagli Stati membri nel dicembre 2019, è anch'esso un documento RESTREINT UE/EU RESTRICTED. Non è giuridicamente vincolante e quindi le autorità nazionali non sono tenute ad applicarlo. Questi due documenti (la decisione CRF e il documento di orientamento) costituiscono insieme il quadro sviluppato dalla Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, per stabilire i criteri e le norme comuni in materia di rischi finanziari prescritti dal CDU.

**16** Nel luglio 2019, la Commissione von der Leyen ha espresso l'intenzione di potenziare l'unione doganale, in particolare tramite "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"<sup>16</sup>. Nel settembre 2020, la DG TAXUD ha presentato un piano d'azione per il rafforzamento del funzionamento dell'unione doganale<sup>17</sup>. Ciò è avvenuto dopo la conclusione dell'audit della Corte.

---

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

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, "Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano d'azione", COM(2020) 581 *final* del 28.9.2020.

## Estensione e approccio dell'audit

**17** La Corte ha deciso di espletare il presente audit alla luce del nuovo quadro di regolamentazione (cfr. paragrafi **13-15**). L'audit ha riguardato la definizione, da parte della Commissione, di criteri e norme comuni in materia di rischi finanziari, nonché le modalità con cui gli Stati membri stavano attuando detti criteri e norme. La Corte ha verificato se il quadro (decisione CRF e documento di orientamento) sviluppato dalla Commissione per l'attuazione negli Stati membri assicurasse l'applicazione uniforme dei controlli doganali per salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE. A tal fine, la Corte ha valutato l'adeguatezza del quadro e le modalità con cui gli Stati membri utilizzavano i rispettivi sistemi di gestione dei rischi per selezionare le dichiarazioni di importazione da sottoporre a controllo. Gli auditor della Corte hanno esaminato tutte le fasi fino alla selezione delle dichiarazioni di importazione da controllare e il seguito dato a detti controlli. L'estensione dell'audit non comprendeva la qualità dei controlli doganali né le risultanze di questi ultimi.

**18** Gli auditor della Corte hanno confrontato il quadro definito dalla Commissione a norme internazionali e buone pratiche pertinenti, ossia quelle dell'OMD<sup>18</sup> e dell'Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO 31000:2018, *Risk management – Guidelines*), al fine di valutarne l'idoneità a garantire l'applicazione uniforme dei controlli doganali. La Corte ha inoltre verificato se la Commissione disponesse di sufficienti meccanismi di monitoraggio, riesame e comunicazione.

**19** Gli auditor della Corte hanno visitato le autorità doganali di cinque Stati membri e hanno esaminato come i rispettivi sistemi di gestione del rischio utilizzassero i criteri e le norme comuni in materia di rischi finanziari per selezionare i controlli doganali da effettuare. Questi Stati membri sono stati scelti tenendo conto di una combinazione di due criteri: l'ammontare dei dazi doganali riscossi e la valutazione qualitativa del rischio eseguita dalla Corte stessa. La Corte ha anche appurato se le procedure degli Stati membri stessero conducendo all'applicazione uniforme dei controlli doganali. In aggiunta, la Corte ha inviato un questionario alle autorità doganali di tutti gli Stati membri dell'UE per raccogliere informazioni su come questi ultimi percepissero l'attuale livello di armonizzazione dei controlli doganali. Tutti i 27 Stati membri hanno risposto al questionario. La Corte ha chiesto la loro opinione sull'adeguatezza del quadro e informazioni sulla misura in cui avevano posto in atto i criteri e le norme comuni in materia di rischi finanziari.

---

<sup>18</sup> OMD, *Risk Management Compendium*.

**20** Le visite di audit hanno avuto luogo tra ottobre 2019 e gennaio 2020, dopo il termine ultimo fissato nella decisione CRF entro il quale gli Stati membri dovevano assicurare che il requisito di utilizzare i criteri nell'analisi automatizzata dei rischi fosse rispettato. Durante questo periodo, il documento di orientamento, contenente gli elementi tecnici necessari per applicare la decisione CRF, era in corso di discussione e non era quindi ancora applicabile negli Stati membri. È stato formalmente approvato nel dicembre 2019.

# Osservazioni

## Il quadro di gestione dei rischi presenta debolezze

### La decisione CRF non definisce bene il concetto di “rischio”

**21** La Corte ha rilevato debolezze nella definizione del concetto di “rischio” nella decisione CRF. Ciò potrebbe condurre a situazioni in cui le autorità doganali degli Stati membri non danno priorità ai controlli sulle importazioni che presentano un rischio elevato per gli interessi finanziari dell’UE.

### Le norme per gli Stati membri non sono sufficientemente rigorose

**22** Il CDU elenca i requisiti dei criteri e delle norme comuni di rischio che dovrebbero essere applicati negli Stati membri (cfr. [riquadro 1](#)).

#### Riquadro 1

##### I criteri e le norme comuni di rischio

Secondo il CDU<sup>19</sup>, i criteri e le norme comuni di rischio dovrebbero comprendere quanto segue:

- a) una descrizione dei rischi;
- b) i fattori o gli indicatori di rischio da utilizzare per scegliere le merci o gli operatori economici da sottoporre a controllo doganale;
- c) la natura dei controlli doganali che devono essere effettuati dalle autorità doganali;
- d) la durata dell’applicazione dei controlli doganali di cui alla lettera c).

**23** La decisione CRF elenca una serie di criteri e di indicatori di rischio finanziario che gli Stati membri devono utilizzare per selezionare le dichiarazioni da sottoporre a controllo. I criteri ai quali fa riferimento la decisione CRF sono i settori di rischio che devono essere affrontati in modo uniforme dagli Stati membri. Un indicatore di rischio è uno specifico dato o una specifica informazione relativo/a alla presenza di un rischio.

---

<sup>19</sup> Articolo 46, paragrafo 7.

In genere, un rischio specifico viene definito sulla base di una combinazione di indicatori di rischio.

**24** La Corte ha rilevato che gli indicatori non comportano regole sufficientemente rigorose per l'attivazione dei controlli, il che consente agli Stati membri di utilizzarli in modi differenti. Questo avviene perché la descrizione dei criteri di rischio non specifica le circostanze che dovrebbero attivare un indicatore e quindi portare alla selezione a fini di controllo. Ciò ha un impatto sui profili di rischio, che sono una combinazione di criteri che, applicati a una dichiarazione doganale, possono generare una raccomandazione per il controllo (cfr. [figura 3](#)). I profili di rischio potrebbero contenere criteri di attivazione diversi in Stati membri diversi: in altre parole, non assicurano una selezione armonizzata delle dichiarazioni da sottoporre a controllo. Per di più, poiché l'elenco degli indicatori di rischio presentato per ciascun criterio non è obbligatorio, gli Stati membri possono, a loro discrezione, utilizzarli (singolarmente o in modo combinato) come desiderano.

**25** La decisione CRF non stabilisce norme specifiche sulla natura e durata dei controlli doganali. Lascia alle autorità doganali dei singoli Stati membri il compito di decidere sulla misura di controllo o di verifica da adottare. Inoltre, la decisione non specifica come utilizzare i criteri e gli indicatori di rischio per selezionare le dichiarazioni (o le imprese da controllare) da sottoporre a controlli successivi allo svincolo ("controlli a posteriori").

**26** Il documento di orientamento mira a fornire un'interpretazione comune della decisione CRF. Contiene una descrizione delle aree di rischio e specifica le modalità mediante le quali combinare i differenti indicatori per individuare il livello complessivo di rischio. Include anche alcune indicazioni qualitative su come valutare gli indicatori di rischio. Tuttavia, non contiene descrizioni approfondite, corredate di indicatori quantificabili, che le autorità doganali degli Stati membri possano usare nelle rispettive analisi dei rischi. Ad esempio, fornisce alcuni esempi di come gli Stati membri potrebbero individuare un operatore rischioso o un "operatore economico d'interesse", ma non indica una precisa metodologia per far sì che tutti gli Stati membri definiscano questo indicatore di rischio allo stesso modo.

**27** La decisione CRF permette agli Stati membri di decidere come ridurre il numero di controlli ad un livello gestibile in base alle risorse che hanno a disposizione. La decisione definisce "gestione dell'impatto" questa possibilità. Stabilisce modalità con cui gli Stati membri possono attuarlo. Questi metodi di gestione dell'impatto sono in genere applicati quando si prepara un profilo di rischio, utilizzando stime prodotte da un analista del rischio (cfr. anche [figura 3](#)).

**28** La decisione CRF non stabilisce alcun limite per la gestione dell'impatto e conferisce quindi agli Stati membri notevole discrezionalità nella riduzione del numero di controlli. Per numerosi criteri di rischio, il documento di orientamento indica in quali situazioni il numero di controlli non dovrebbe essere ridotto, oppure dovrebbe esserlo solo spiegandone chiaramente le motivazioni. In ogni caso, anche quando i controlli non dovrebbero essere ridotti, il documento di orientamento ammette eccezioni, senza definire in modo specifico tali casi.

**29** Oltre alla gestione dell'impatto, le autorità doganali possono decidere di non svolgere i controlli raccomandati dal sistema automatizzato. Ciò è noto come "scostamento" dalla raccomandazione (cfr. anche [figura 3](#)). La decisione CRF non stabilisce norme sufficienti a garantire uniformità negli scostamenti. Il documento di orientamento prende atto della pratica degli Stati membri di discostarsi dalle raccomandazioni per il controllo. Suggerisce che gli scostamenti non sono desiderabili in casi ad alto rischio e che tutti i casi dovrebbero essere documentati e spiegati. Non viene fornita alcuna indicazione specifica in merito ai casi in cui lo scostamento è accettabile.

### **Il quadro manca di elementi importanti che contraddistinguono un efficace sistema di gestione dei rischi**

**30** Il CDU, il manuale di gestione dei rischi dell'OMD e l'ISO 31000 indicano i principi e gli elementi che un sistema doganale di gestione dei rischi dovrebbe includere. La Corte ha constatato che il quadro dell'UE non conteneva i seguenti elementi essenziali di un efficace sistema di gestione dei rischi:

- analisi dei rischi a livello UE;
- estrazione dei dati (sia a livello UE che di Stato membro);
- approccio armonizzato alle selezioni su base casuale delle dichiarazioni da sottoporre a controllo;
- piattaforme di scambio delle informazioni su tutti gli importatori rischiosi;
- metodi appropriati per far fronte ai rischi finanziari collegati alle importazioni generate dal commercio elettronico (elevato numero di dichiarazioni di importazione di basso valore).

**31** Rischi differenti potrebbero essere meglio identificati e affrontati a livello nazionale oppure a livello UE ed un efficace quadro di gestione dei rischi dovrebbe trattarli al livello maggiormente idoneo. Poiché l'UE funziona come una unione doganale (nella quale gli importatori sono liberi di scegliere il luogo di importazione), sarebbe più appropriato condurre una **analisi a livello UE** per individuare e affrontare i rischi per l'insieme dell'UE. Come sottolineato dall'OMD, i centri di valutazione/individuazione dei rischi permettono alle autorità doganali di identificare in maniera dinamica le operazioni maggiormente suscettibili di essere non conformi, consentendo loro quindi di rispondere più efficacemente alle situazioni a più alto rischio<sup>20</sup>.

**32** Secondo la decisione CRF, spetta agli Stati membri effettuare l'analisi dei rischi e adottare ogni decisione sulla pertinenza dei dati UE e nazionali ai fini dei rispettivi sistemi di gestione dei rischi. A livello nazionale, spesso vengono istituiti centri di valutazione dei rischi, mentre l'UE non ha creato un centro operativo per affrontare i rischi finanziari a livello UE. Nel piano d'azione del 28 settembre 2020 (cfr. paragrafo **16**), la Commissione ha riconosciuto la necessità di introdurre un livello UE di analisi dei dati per potenziare l'intera struttura.

**33** L'**estrazione di dati** (*data mining*) è il processo tramite il quale si scoprono tendenze e relazioni interessanti ed utili in grandi volumi di dati. Sia l'ISO 31000<sup>21</sup> che l'OMD sottolineano l'importanza dell'estrazione di dati nel processo di gestione dei rischi. L'estrazione di dati è più efficace quando sono disponibili più dati. Tuttavia, il quadro UE non prevede l'obbligo di effettuare un'analisi a livello UE sulla base di dati provenienti da tutte le importazioni dell'UE. La Commissione non ha condotto sistematicamente tali analisi per rilevare rischi finanziari nelle dogane. Ha avviato un progetto pilota, noto come "Capacità di analisi congiunta" (JAC) per effettuare analisi dei dati a livello UE. Come descritto nel **riquadro 2**, il progetto JAC era un'iniziativa positiva, ma limitata in termini di estensione, capacità e realizzazioni.

---

<sup>20</sup> Allegato 4 al Volume 1 del manuale di gestione dei rischi doganali dell'OMD.

<sup>21</sup> ISO 31000:2018, *Risk management – Principles and guidelines*, pag. 3.

## Riquadro 2

### Progetto pilota JAC

A seguito di raccomandazioni della Corte<sup>22</sup> e del Parlamento europeo, la DG BUDG, la DG TAXUD e l'OLAF, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, hanno creato il progetto pilota JAC per analizzare i flussi commerciali. L'estensione del progetto era limitata all'analisi delle importazioni di alcuni prodotti e ha dato luogo nel 2019 a otto formulari UE di informazione sul rischio (RIF, cfr. paragrafo 53). La Commissione si attendeva che gli Stati membri creassero o aggiornassero i profili di rischio su tali basi. Il monitoraggio dell'esito di questi RIF è in corso.

Nel settembre 2020, la Commissione ha pubblicato un piano d'azione (cfr. paragrafo 16) nel quale ha proposto di avviare una "iniziativa UE relativa alle capacità di analisi congiunta". Le attività nell'ambito di detta iniziativa si concentreranno inizialmente sull'utilizzo dei dati già disponibili e sulla messa a punto di adeguate soluzioni di governance.

**34** La decisione CRF non impone agli Stati membri l'utilizzo di tecniche di estrazione dei dati per le rispettive analisi dei rischi. Il documento di orientamento menziona tale possibilità, senza indicare una chiara metodologia. Un terzo degli Stati membri che hanno risposto al questionario della Corte ha affermato che il quadro UE in materia di rischi finanziari non ha tenuto sufficientemente conto di tecniche avanzate di analisi dei dati (ad esempio, l'estrazione dati). Due degli Stati membri visitati hanno definito profili di rischio risultanti da indagini effettuate utilizzando il *data mining* (sfruttando informazioni tratte per lo più da banche dati nazionali). Questi profili si sono rivelati altamente efficaci ai fini della rilevazione delle irregolarità. Tuttavia, gli altri tre Stati membri visitati non hanno usato questo tipo di tecniche per le rispettive valutazioni dei rischi.

**35** Tra le dichiarazioni non selezionate in modo automatizzato utilizzando profili di rischio, gli Stati membri selezionano su base casuale una certa percentuale da sottoporre a controllo. Tale selezione su base casuale è essenziale per garantire un quadro di controllo efficace, anche tramite l'individuazione di nuove, non rilevate segnalazioni di rischio<sup>23</sup>. Nella decisione CRF si sottolinea l'importanza di **controlli su base casuale**, ma non vengono incluse disposizioni per armonizzare la percentuale di importazioni che gli Stati membri selezionano o il metodo da questi utilizzato. Il

<sup>22</sup> Cfr. relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio 2017, paragrafo 4.23 e raccomandazione 1.

<sup>23</sup> Cfr. OMD, *Risk Management Compendium* e l'articolo 5, punto 25, del CDU.

documento di orientamento non fornisce alcuna istruzione aggiuntiva in merito alle modalità con cui gli Stati membri dovrebbero effettuare la selezione su base casuale.

**36** La **piattaforma** esistente, il **sistema doganale di gestione dei rischi (SDGR)**, non si **adatta molto allo scambio reciproco** e sistematico **tra Stati membri di informazioni** sugli importatori rischiosi. Pertanto, ciascuno Stato membro dispone solo delle informazioni su quegli importatori che esso stesso ha classificato come rischiosi. Poiché gli importatori possono facilmente cambiare il luogo in cui svincolano le merci importate, gli importatori ritenuti rischiosi in uno Stato membro possono svincolare le merci in altri Stati membri in cui non lo sono, eludendo quindi i controlli.

**37** Il **commercio elettronico**<sup>24</sup> costituisce una sfida per la gestione dei rischi doganali. Dato che comporta un elevato volume di operazioni di basso valore, non è economicamente efficiente effettuare controlli su ogni singola dichiarazione di importazione (per ogni singolo pacco è obbligatoria una dichiarazione doganale). Tuttavia, il rischio di irregolarità è verosimilmente significativo e, dato l'elevato numero di tali importazioni, l'impatto sugli interessi finanziari dell'UE sarebbe considerevole. Il quadro stabilito dalla decisione CRF e dal documento di orientamento non tiene sufficientemente conto di questo fenomeno: i profili di rischio sono applicati a ogni operazione (importazione) e gli Stati membri possono utilizzare la gestione dell'impatto per ridurre il numero di operazioni soggette a controlli (cfr. paragrafi **27** e **28**). Nel proprio piano d'azione (cfr. paragrafo **16**), la Commissione ha ammesso che sono necessarie ulteriori azioni per garantire controlli doganali più efficaci sulle importazioni del commercio elettronico. Le tendenze mondiali del commercio elettronico indicano che il numero di dichiarazioni di importazione di basso valore aumenterà.

### **Il quadro fissa soltanto limitati obblighi di rendicontazione, monitoraggio e riesame**

**38** La decisione CRF specifica intervalli regolari ai quali gli Stati membri devono riferire alla Commissione in merito all'applicazione dei criteri comuni in materia di rischi finanziari. La Corte ha constatato che detti intervalli sono forse troppo lunghi per mantenere un sistema efficace ed aggiornato, data l'esigenza di monitorare e riesaminare costantemente il quadro UE. Anche due degli Stati membri visitati

---

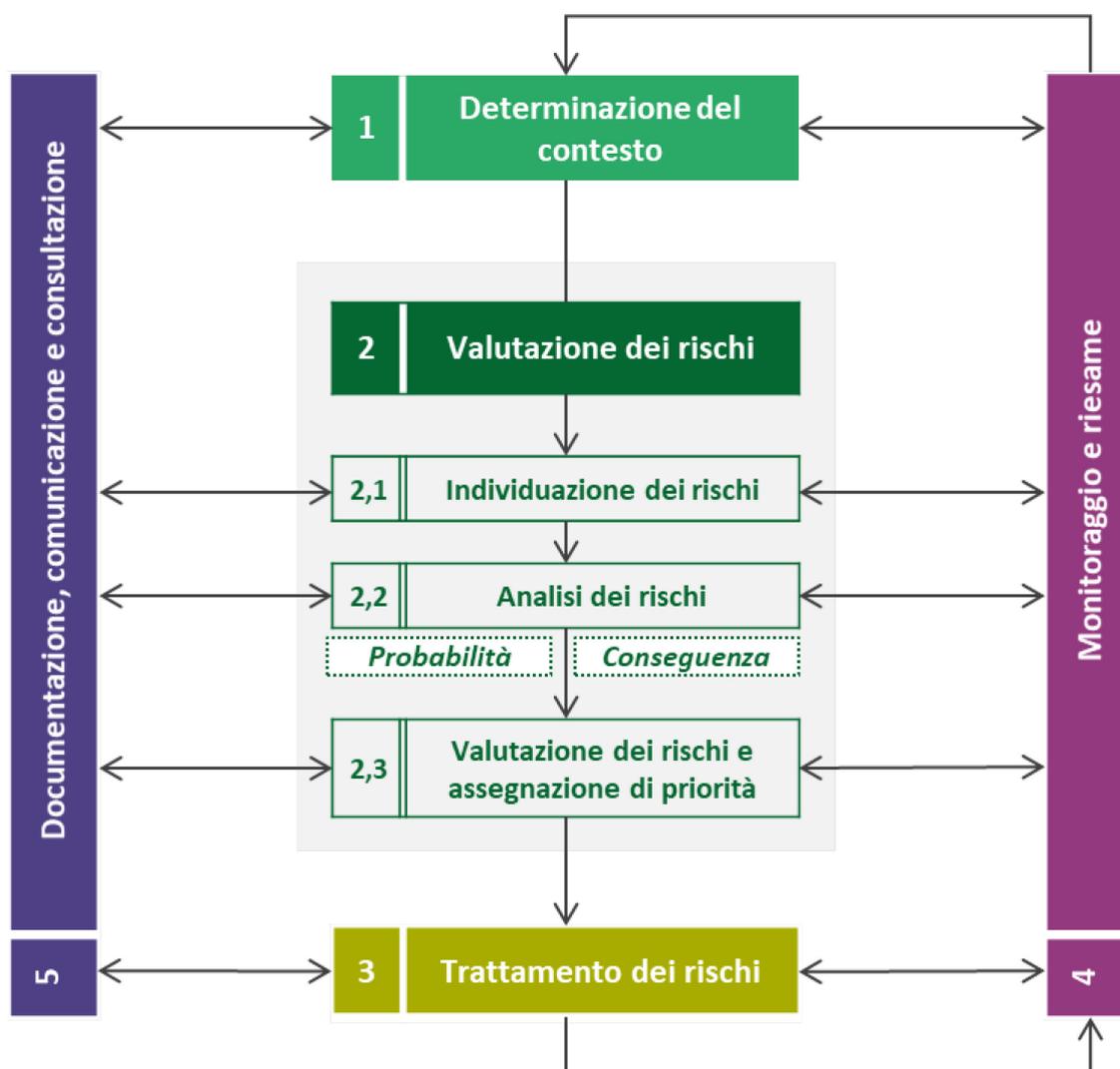
<sup>24</sup> La Corte dei conti europea ha recentemente pubblicato una relazione sulle problematiche del commercio elettronico. Cfr. relazione speciale n. 12/2019 "Il commercio elettronico: molti problemi relativi alla riscossione dell'IVA e dei dazi doganali non sono stati ancora risolti".

dubitavano che la frequenza di rendicontazione indicata potesse condurre ad un'azione tempestiva per migliorare i criteri di rischio comuni.

**39** Nell'ambito del quadro di rendicontazione sulle prestazioni dell'unione doganale (CUP), gli Stati membri trasmettono ogni anno alla Commissione informazioni sui controlli da essi effettuati. Le relazioni sulle prestazioni dell'unione doganale potrebbero aiutare la Commissione a monitorare l'attuazione, da parte degli Stati membri, della decisione CRF. Tuttavia, dette relazioni non sono molto utili, principalmente perché le informazioni sui controlli non distinguono tra controlli per motivi finanziari e quelli per motivi di salute e sicurezza. Inoltre, i dati raccolti tramite gli indicatori non rendono possibile valutare l'efficacia delle azioni o dei profili per specifiche aree di rischio.

**40** Nel manuale sulla gestione dei rischi, l'OMD sottolinea che: "assicurarsi che le attività di gestione dei rischi siano monitorate e riesaminate e che si tenga conto delle risultanze a livello della politica aiuta a far sì che la gestione dei rischi rimanga efficace nel lungo periodo" [*traduzione della Corte*] (cfr. [figura 6](#)).

**Figura 6 – In che modo il monitoraggio ed il riesame si inseriscono nel processo di gestione dei rischi**



Fonte: Corte di conti europea, sulla base del manuale di gestione dei rischi dell'OMD.

**41** Ad ottobre 2020, la Commissione (DG TAXUD) non aveva istituito una procedura per monitorare periodicamente l'applicazione del quadro UE da parte degli Stati membri. La DG BUDG effettua periodicamente presso gli Stati membri visite ispettive sui dazi doganali. Tuttavia, attualmente non è previsto che dette ispezioni riguardino anche l'attuazione, da parte degli Stati membri, della decisione CRF. Inoltre, non vi è alcuna procedura che la Commissione possa seguire in caso di mancato rispetto, da parte degli Stati membri, della decisione CRF. Per un caso particolare relativo alla Danimarca, si veda il [riquadro 3](#).

### Riquadro 3

#### La Commissione non dà seguito in modo appropriato al basso livello quantitativo di controlli doganali in Danimarca

A seguito di una ispezione in Danimarca, nel 2010 la DG BUDG ha constatato che venivano effettuati pochissimi controlli. Ha redatto una osservazione su questo problema, alla quale ha dato seguito fino al 2015 e che ha poi chiuso, nonostante la Danimarca non avesse apportato alcun significativo miglioramento e nonostante il problema potesse incidere sull'applicazione della decisione CRF. Da allora, la Commissione non ha contattato formalmente le autorità doganali danesi in merito a questa questione.

Per di più, nel 2018 la Corte dei conti danese (*Rigsrevisionen*) ha pubblicato una relazione<sup>25</sup> che dava seguito alle critiche mosse dalla Commissione a partire dal 2010. Una delle conclusioni di detta relazione era che il livello quantitativo dei controlli doganali restava molto basso, che il sistema di gestione dei rischi soffriva di diverse carenze e che non vi era alcun controllo su base casuale.

**42** I formulari di informazione sul rischio (RIF) dell'UE sono formulari online tramite i quali i servizi della Commissione scambiano segnalazioni di rischio con gli Stati membri (cfr. paragrafo 53). Nonostante gli Stati membri non siano giuridicamente tenuti a fornire riscontri su detti formulari, un appropriato seguito dato ai RIF dell'UE è importante per garantire una gestione coerente dei rischi. A parte il lavoro svolto nel contesto del progetto pilota JAC (cfr. riquadro 2) e le ispezioni della DG BUDG sui dazi doganali in alcuni Stati membri, la Commissione non ha monitorato se gli Stati membri abbiano affrontato in modo appropriato i rischi identificati nei RIF dell'UE. La Commissione non ha analizzato periodicamente i riscontri trasmessi dagli Stati membri, né ha preso misure per ovviare all'inazione di alcuni di essi.

**43** Dall'analisi della Corte emerge che nel 2019 tre Stati membri non hanno fornito alcun riscontro, mentre quattro Stati membri hanno fornito riscontri solo per pochi RIF dell'UE. In quasi la metà (43 %) dei casi in cui gli Stati membri hanno fornito riscontri, non hanno indicato se avevano creato o aggiornato un profilo di rischio per ovviare al problema descritto nel RIF dell'UE, né se disponevano già di un profilo di rischio che affrontasse il problema.

<sup>25</sup> Ufficio nazionale di audit danese, *Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet*, relazione 7/2017 del dicembre 2017 (relazione dell'Ufficio nazionale di audit sui controlli e gli orientamenti dell'amministrazione fiscale nel settore doganale).

**44** Al fine di garantire una gestione dei rischi doganali efficace, sono importanti idonei meccanismi di riesame per migliorare il funzionamento del quadro UE. A tal proposito, l'OMD afferma che si dovrebbe elaborare un quadro solido, con criteri di riesame, e che tali valutazioni dovrebbero riguardare tutti gli elementi della gestione dei rischi.

**45** Per discutere le questioni relative alla gestione dei rischi doganali nell'UE, è stato istituito un gruppo di esperti comprendente delegati di tutte le autorità degli Stati membri e della Commissione. Secondo il documento di orientamento, questo gruppo dovrebbe condurre, ogni qualvolta necessario, un'analisi delle principali problematiche relative all'attuazione del quadro UE. Tuttavia, la Commissione non ha ancora definito una chiara politica, corredata di tappe intermedie e criteri, in materia di riesame della decisione CRF e del documento di orientamento.

## **Il quadro non conduce all'applicazione uniforme dei controlli doganali**

### **Le pratiche degli Stati membri in materia di gestione dei rischi sono tuttora differenti**

**46** I cinque Stati membri visitati dagli auditor della Corte ritenevano che i sistemi di gestione dei rischi da essi sviluppati prima dell'introduzione della decisione CRF rispettassero già largamente le disposizioni contenute nella decisione. A loro giudizio, basterebbero alcune modifiche minori per garantire il pieno rispetto della decisione CRF. Per adattare i rispettivi quadri di gestione dei rischi, questi Stati membri avevano soprattutto mappato i profili esistenti e li avevano collegati ai corrispondenti criteri di rischio finanziario (un solo Stato membro aveva creato alcuni profili di rischio per criteri non ancora coperti dai propri profili esistenti). La Corte ha anche osservato che, nel mappare i profili di rischio secondo i criteri stabiliti dalla decisione CRF, gli Stati membri non avevano utilizzato tutti gli indicatori raccomandati. Di conseguenza, gli Stati membri applicano criteri diversi per selezionare le dichiarazioni doganali da sottoporre a controllo.

**47** Gli Stati membri visitati non pensavano di aumentare la propria capacità di controllo a seguito dell'applicazione della decisione CRF. L'approccio alla gestione di rischi da essi applicato prima dell'adozione della decisione CRF non era cambiato in modo significativo; né detti Stati si attendevano che cambiasse. Nel  [riquadro 4](#) vengono illustrati due esempi delle osservazioni di questi Stati sull'impatto che

l'adozione della decisione CRF e del documento di orientamento ha avuto sui loro sistemi di gestione dei rischi.

#### Riquadro 4

##### Opinioni degli Stati membri sulle modifiche ai loro sistemi di gestione dei rischi finanziari alle dogane a seguito dell'adozione della decisione CRF

Uno Stato membro visitato riteneva che il proprio sistema rispettasse già *in toto* la decisione CRF. Secondo detto Stato, “né la decisione né gli orientamenti contengono alcun contributo sostanziale in merito alla procedura di analisi dei rischi. Forniscono solo un quadro generale. La decisione CRF semplicemente concettualizza i metodi di analisi dei rischi finanziari attualmente utilizzati dagli Stati membri” *[traduzione della Corte]*.

Un altro Stato membro ha affermato che “la decisione CRF è una continuazione formalizzata delle attuali attività dell'amministrazione doganale nelle aree finanziarie” *[traduzione della Corte]*.

**48** Rispondendo al questionario della Corte, che era stato inviato loro prima dell'approvazione del documento di orientamento, 17 dei 27 Stati membri (63 %) hanno affermato che attuare la decisione CRF non avrebbe condotto a significativi cambiamenti nei rispettivi sistemi di gestione dei rischi. La maggior parte dei 10 Stati membri che ha affermato di aver bisogno di apportare notevoli modifiche ha indicato che il problema principale riguardava l'aggiornamento dei propri sistemi informatici.

**49** In aggiunta, gli Stati membri visitati applicavano i profili di rischio solo ai controlli effettuati prima dello svincolo. Per i controlli a posteriori, non effettuavano alcuna analisi sistematica dei rischi utilizzando i profili di rischio basati sui criteri della decisione CRF (cfr. paragrafo 25).

**50** Gli Stati membri seguono approcci differenti per ridurre il numero di controlli ad un livello gestibile. Negli Stati membri visitati, la gestione dell'impatto veniva largamente usata nei profili di rischio per la selezione a fini di controllo nell'ambito del sistema automatizzato di analisi dei rischi. Sebbene detti Stati utilizzassero la maggior parte o tutti i metodi prescritti nella decisione CRF, i modi in cui applicavano questi metodi differivano in maniera sostanziale.

**51** Nella *figura 7* vengono presentate, per gli Stati membri visitati, le misure di gestione dell'impatto applicate ai profili di rischio concernenti la sottovalutazione di un determinato gruppo di prodotti provenienti da uno specifico paese di origine. Si può vedere che, a seconda dello Stato membro, la medesima dichiarazione di importazione può o non può essere oggetto di una raccomandazione per il controllo. Ad esempio, una importazione di un determinato peso di prodotti (con un valore inferiore alla soglia usata in ciascuno Stato membro):

- non verrebbe selezionata nello Stato membro B, perché è inferiore alla soglia di peso;
- potrebbe o non potrebbe essere selezionata negli Stati membri A e D, poiché la percentuale di controlli varia a seconda della differenza tra il valore dichiarato e la soglia, oppure a seconda dell'importatore;
- verrebbe selezionata negli Stati membri C ed E, perché il peso non è uno dei criteri utilizzati per la gestione dell'impatto. Tuttavia, la possibilità di scostamento dalla raccomandazione è molto più alta in questi due Stati membri rispetto agli altri tre.

**Figura 7 – Misure di gestione dell’impatto utilizzate nei profili di rischio per prodotti sottovalutati provenienti da uno specifico paese di origine**



Stato membro	Alcuni operatori esclusi (o percentuale di controllo ridotta)	Soglia di peso	Altre riduzioni percentuali e altri scostamenti
A		50 kg	Percentuali di controllo basate su altri indicatori di rischio.
B		1 000 kg	N.a.
C			Alto livello di scostamenti (oltre il 50 %).
D			Percentuali di controllo più alte in casi specifici.
E			Alto livello di scostamenti (complessivamente il 25 %).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni raccolte negli Stati membri.

**52** La frequenza degli scostamenti, le motivazioni addotte, nonché il monitoraggio e il seguito dato agli scostamenti variano notevolmente tra gli Stati membri visitati. Il numero di raccomandazioni per il controllo di cui non hanno tenuto conto variava tra l’1,6 % e il 60 %. Nella [figura 8](#) vengono descritte le modalità con cui questi Stati membri gestiscono gli scostamenti. L’assenza di norme o condizioni per discostarsi dalle raccomandazioni conferisce completa discrezionalità agli Stati membri in merito all’effettuazione dei controlli raccomandati. Gli Stati membri differiscono anche per quanto riguarda la procedura per giustificare lo scostamento: in alcuni di essi lo scostamento è unicamente possibile in presenza di alcune caratteristiche prestabilite, mentre in altri le motivazioni vengono addotte caso per caso (cfr. paragrafo [29](#)).

## Figura 8 – Scostamenti dalle raccomandazioni per i controlli doganali negli Stati membri visitati



Stato membro	Obbligo di soddisfare caratteristiche prestabilite	Obbligo di inserire una motivazione nel sistema	Obbligo di ottenere l'approvazione della gerarchia
A			
B			
C			
D			
E			

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni raccolte negli Stati membri.

### Gli Stati membri individuano e trattano le segnalazioni di rischio in modi diversi

**53** L'atto di esecuzione del CDU<sup>26</sup> dispone che venga utilizzato un sistema elettronico per la comunicazione tra autorità doganali, e tra queste ultime e la Commissione, nell'attuazione dei criteri e delle norme comuni in materia di rischio<sup>27</sup>. I principali strumenti informatici utilizzati nella gestione dei rischi a livello UE sono il sistema doganale di gestione dei rischi (SDGR) e il sistema d'informazione antifrode (AFIS). L'SDGR permette lo scambio di informazioni relative ai rischi a livello UE utilizzando

<sup>26</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, del 24 novembre 2015, recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU L 343 del 29.12.2015, pag. 558).

<sup>27</sup> Ibidem, articolo 36.

formulari online noti come RIF. I RIF possono essere inviati o da uno Stato membro o dalla Commissione (RIF dell'UE). L'AFIS è il sistema nel quale l'OLAF inserisce comunicazioni di "mutua assistenza" (richieste agli Stati membri affinché intervengano in risposta a rischi individuati da indagini dell'OLAF). Questi sistemi contengono informazioni sui rischi che gli Stati membri possono utilizzare nei rispettivi sistemi nazionali di analisi dei rischi.

**54** I cinque Stati membri visitati ritenevano che i RIF degli Stati membri non fossero sempre chiari a sufficienza (in altre parole, non facilitavano la creazione di un profilo di rischio) e che questi RIF di solito includessero sia rischi ricorrenti che rischi una tantum. Inoltre, nelle risposte al questionario della Corte, 21 Stati membri (78 %) hanno affermato che "un trattamento più approfondito delle informazioni sui rischi a livello dell'UE (ad esempio, con la Commissione che svolga una pre-analisi dei RIF provenienti dagli Stati membri) permetterebbe un'analisi dei rischi più efficiente ed armonizzata".

**55** Gli Stati membri interpretano le segnalazioni di rischio contenute nelle comunicazioni di mutua assistenza o nei RIF in modo diverso. Ad esempio, i profili di rischio creati in risposta a comunicazioni di mutua assistenza concernenti determinati prodotti sottovalutati provenienti da uno specifico paese di origine differiscono fortemente da uno Stato membro all'altro. Vi è inoltre una notevole diversità tra i profili di rischio che i vari Stati membri creano in risposta a RIF dell'UE preparati a seguito di analisi di dati nel contesto del progetto pilota JAC della Commissione. Degli Stati membri visitati, solo uno ha introdotto misure per ridurre i controlli sulle importazioni con codici e paesi di origine menzionati in RIF dell'UE.

**56** Il quadro UE non include norme per armonizzare le selezioni su base casuale (cfr. paragrafo 35). Negli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno osservato approcci differenti, come illustrato in [figura 9](#). Le percentuali di selezione su base casuale (ossia la percentuale di dichiarazioni non selezionate tramite profili di rischio, che vengono quindi selezionate su base casuale a fini di controllo) differiscono da uno Stato membro all'altro (dette percentuali vanno dallo 0,0067 % allo 0,5 % negli Stati membri visitati). La diversità di approcci significa, ad esempio, che è 74 volte più probabile che un operatore economico autorizzato venga selezionato su base casuale a fini di controllo in uno degli Stati membri visitati rispetto ad un altro di questi. In due Stati membri, un numero significativo di dichiarazioni viene escluso dalla procedura di selezione su base casuale perché le dichiarazioni semplificate (cfr. paragrafo 59) non sono soggette né ad una selezione basata sul rischio né ad una selezione su base casuale.

**Figura 9 – Percentuali di selezione su base casuale applicate nel 2019 negli Stati membri visitati**



Stato membro	Dichiarazioni alle quali viene applicata la percentuale			Informazioni supplementari
	Normali	Semplificate	Complementari	
A				Percentuali diverse a seconda del tipo di dichiarazione
B				Ciascun ufficio doganale può modificare la percentuale di selezione su base casuale
C	La selezione su base casuale delle dichiarazioni da sottoporre a controllo non viene svolta in modo automatizzato.			Gli uffici doganali svolgono alcuni controlli su base casuale
D				Percentuali diverse a seconda del tipo di controllo (fisico o documentale)
E				

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni raccolte negli Stati membri.

### **Gli Stati membri non condividono le informazioni sugli importatori rischiosi con altri Stati membri**

**57** Nel paragrafo 36, si è sottolineato che la piattaforma esistente per condividere le informazioni sugli importatori rischiosi con altri Stati membri non risulta molto adatta allo scopo. La Corte ha inoltre constatato che gli Stati membri non condividono sistematicamente le informazioni su questi importatori rischiosi con altri Stati membri nell'ambito del proprio sistema di gestione dei rischi.

**58** Per di più, gli Stati membri utilizzano metodi differenti per classificare gli importatori come operatori economici d'interesse ed i modi con cui utilizzano queste informazioni nei rispettivi profili di rischio differiscono. Alcuni Stati membri dispongono di un elenco di operatori economici d'interesse che viene applicato a numerosi profili di rischio per incrementare i controlli su questi operatori. Altri Stati membri specificano direttamente in ciascun profilo di rischio quali operatori dovrebbero esser soggetti a maggiori (o minori) controlli. Gli Stati membri definiscono poi gli operatori economici d'interesse in modi diversi. In alcuni Stati membri l'individuazione è fatta caso per caso, mentre altri utilizzano un processo automatizzato.

### **Non tutti gli Stati membri sottopongono tutte le dichiarazioni (normali e semplificate) ad un'analisi automatizzata dei rischi**

**59** Le merci sono presentate in dogana utilizzando una dichiarazione normale, che contiene tutte le informazioni richieste dalla normativa. Tuttavia, alcuni importatori beneficiano di un sistema di dichiarazioni semplificate, che permette loro di omettere determinati dettagli o documenti o, a volte, di inserire semplicemente l'importazione nei loro documenti contabili. In tali casi, l'importatore deve presentare una dichiarazione complementare, entro un determinato lasso di tempo, contenente tutti i dettagli obbligatori in una dichiarazione normale. Negli Stati membri visitati, la percentuale di dichiarazioni semplificate variava tra il 25 % e il 95 % dell'insieme delle dichiarazioni presentate.

**60** Due degli Stati membri visitati non sottopongono né le dichiarazioni semplificate né le relative dichiarazioni complementari ad una analisi automatizzata dei rischi che utilizzi i profili di rischio basati sulla decisione CRF. Ciò non è in linea con quanto disposto dalla decisione CRF. In altre parole, il sistema di analisi automatizzata dei rischi esclude del tutto un notevole numero di importazioni. Gli altri tre Stati membri visitati applicano profili di rischio almeno alle dichiarazioni complementari. La [figura 10](#) illustra le modalità mediante le quali gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte applicano l'analisi automatizzata dei rischi alle dichiarazioni semplificate e a quelle complementari.

### Figura 10 – Modalità con cui gli Stati membri visitati applicano l'analisi automatizzata dei rischi alle dichiarazioni semplificate e a quelle complementari

Stato membro	Analisi dei rischi automatizzata	
	applicata alle dichiarazioni semplificate	applicata alle dichiarazioni complementari
A		
B		
C		
D		
E		

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni raccolte negli Stati membri.

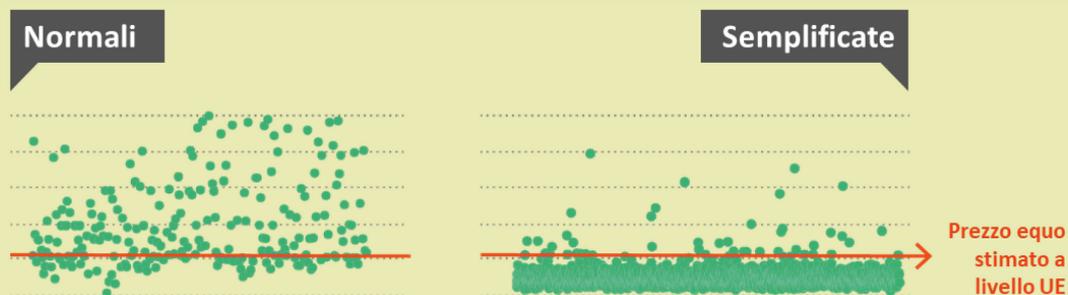
**61** In uno degli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno potuto analizzare le informazioni contenute nelle dichiarazioni di importazione per i prodotti selezionati nell'ambito sia delle procedure normali che di quelle semplificate. L'esempio riportato nel riquadro 5 mostra che non sottoporre le dichiarazioni semplificate ad un'analisi automatizzata dei rischi può comportare una riduzione degli importi dei dazi doganali riscossi in alcuni Stati membri.

## Riquadro 5

### Rischio di sottovalutazione per le dichiarazioni semplificate

In uno degli Stati membri visitati, le dichiarazioni normali e quelle semplificate vengono presentate in due distinti sistemi informatici. Gli auditor della Corte hanno analizzato importazioni di quattro tipi di merci, prodotte in un dato paese, registrati in questi due sistemi nel periodo luglio-agosto 2019, constatando che, per due di queste merci importate, il valore al chilogrammo indicato nelle dichiarazioni semplificate era sistematicamente inferiore a quello delle dichiarazioni normali. Per le dichiarazioni semplificate, i prezzi delle merci importate erano raggruppati (cfr. l'illustrazione seguente) al di sotto dei prezzi "equi" stimati (ossia i prezzi al di sotto dei quali vi è il rischio di sottovalutazione e le dichiarazioni dovrebbero essere selezionate a fini di controllo).

I grafici che seguono mostrano la netta differenza nella distribuzione del valore/kg dichiarato per una categoria di prodotti a seconda del tipo di dichiarazione. Se in questo caso venisse applicata la metodologia per individuare il rischio di sottovalutazione, circa due terzi delle dichiarazioni semplificate dovrebbero essere selezionate a fini di controllo. Tuttavia, poiché lo Stato membro non sottopone le dichiarazioni semplificate ad una analisi automatizzata dei rischi, il suo sistema non le segnala ai fini del controllo.



*Nota:* poiché i valori del peso tratti dal sistema informatico per le dichiarazioni semplificate sono arrotondati al kg più prossimo, gli auditor della Corte hanno escluso dall'analisi le dichiarazioni per merci al di sotto di un peso prestabilito, che avrebbero potuto creare un rischio di sottovalutazione artificiale.

## Conclusioni e raccomandazioni

**62** La Corte ha verificato se il quadro di gestione di rischi (basato sulla decisione CRF e su un documento di orientamento complementare) sviluppato dalla Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, assicurasse l'applicazione uniforme dei controlli doganali per salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE. L'attuazione della decisione CRF e del documento di orientamento rappresenta un passo importante verso l'applicazione uniforme dei controlli doganali. Tuttavia, la Corte conclude che detto quadro non assicura una armonizzazione della selezione a fini di controllo sufficiente a salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE. Questo è principalmente dovuto al modo in cui è stato ideato il quadro, che consente agli Stati membri di adottare modalità di attuazione dello stesso significativamente diverse. Gli operatori che violano le norme potrebbero quindi concentrare i propri traffici sui punti di ingresso alla frontiera UE dove il livello dei controlli effettuati è minore.

**63** Le importazioni che comportano un più alto livello di rischio per gli interessi finanziari dell'UE potrebbero non vedersi attribuire un adeguato livello di priorità (cfr. paragrafo 21). La decisione CRF non è sufficientemente dettagliata, non include tutti gli obblighi derivanti dal CDU e lascia agli Stati membri troppa discrezionalità quanto all'attuazione, anche per quel che riguarda le modalità con cui ridurre il numero di controlli. Il documento di orientamento non è giuridicamente vincolante e manca di istruzioni chiare e precise su punti specifici (cfr. paragrafi 22-29 e 35). Non esistono piattaforme o banche dati a livello UE per condividere in modo sistematico informazioni su tutti gli importatori rischiosi (cfr. paragrafo 36). Il quadro UE manca di strumenti idonei ad affrontare i rischi derivanti dal commercio elettronico (cfr. paragrafo 37). I meccanismi di monitoraggio e di riesame esistenti sono inadeguati (cfr. paragrafi 38-45). Le segnalazioni di rischio dell'UE non sempre includono istruzioni chiare che gli Stati membri possono utilizzare per predisporre profili di rischio (cfr. paragrafi 53-56). In alcuni Stati membri, un significativo numero di importazioni nell'UE non è soggetto ad una analisi automatizzata dei rischi (cfr. paragrafi 59-61).

## Raccomandazione 1 – Rafforzare l'applicazione uniforme dei controlli doganali

---

La Commissione dovrebbe rafforzare l'applicazione uniforme dei controlli doganali mediante l'adozione delle misure di seguito indicate, che richiedono il sostegno e, ove opportuno, l'approvazione degli Stati membri, agendo nei modi seguenti:

- a) potenziando le norme per gli Stati membri, ad esempio aggiungendo istruzioni e dettagli al quadro UE, anche sulle procedure e sui criteri che gli Stati membri devono seguire nel ridurre il numero dei controlli (compresi gli scostamenti relativi alle selezioni a fini di controllo), su come applicare il quadro ai controlli a posteriori e su come effettuare la selezione su base casuale, nonché trasferendo nella decisione CRF alcune delle norme attualmente contenute nel documento di orientamento;
- b) introducendo disposizioni nella decisione CRF e norme nel documento di orientamento per far sì che si tenga conto in modo appropriato dei rischi connessi alle importazioni del commercio elettronico;
- c) migliorando la qualità delle segnalazioni di rischio, in particolare: chiedendo maggiore chiarezza e maggiori dettagli nei RIF preparati dagli Stati membri; facendo sì che vi siano istruzioni dettagliate su come utilizzare i RIF dell'UE e le comunicazioni di mutua assistenza; eseguendo verifiche di follow-up, per controllare l'attuazione dei RIF da parte degli Stati membri, anche rendendo obbligatorio un riscontro da parte di questi ultimi;
- d) valutando in che misura i profili di rischio predisposti dagli Stati membri riguardano tipi diversi di dichiarazioni (normali e semplificate) e facendo sì che le lacune esistenti siano appropriatamente colmate;
- e) sviluppando, ponendo in atto e gestendo banche dati dei rischi a livello UE che possano essere utilizzate dagli Stati membri, come ad esempio elenchi di operatori economici d'interesse;
- f) proponendo solidi meccanismi di monitoraggio e di riesame dell'applicazione, da parte degli Stati membri, del quadro UE.

**Termine di attuazione: 2022**

**64** Non vi è alcuna analisi adeguata, a livello UE, dei rischi finanziari alle dogane basata su dati tratti da tutte le importazioni nell'UE (cfr. paragrafi [30-34](#)). Il quadro UE attuale fissa criteri e indicatori generali che gli Stati membri devono applicare nella rispettiva analisi dei rischi, lasciando agli Stati membri la creazione di profili di rischio dettagliati per selezionare le importazioni da sottoporre a controllo. Il quadro non fornisce un approccio integrato alla gestione dei rischi finanziari a livello UE. Non ha ancora fatto mutare i processi degli Stati membri in modo sufficiente a salvaguardare in modo appropriato gli interessi finanziari dell'UE (cfr. paragrafi [46-52](#)).

## **Raccomandazione 2 – Sviluppare ed attuare un'analisi a tutto campo e un'effettiva capacità di coordinamento a livello UE**

---

La Commissione dovrebbe istituire una struttura funzionale centralizzata a livello UE per meglio guidare l'insieme degli sforzi compiuti in tema di controllo doganale. Detta struttura dovrebbe riunire le competenze della Commissione e degli Stati membri al fine di analizzare i principali rischi finanziari alle dogane e stabilire i modi migliori per affrontarli.

La Commissione dovrebbe analizzare come procedere al riguardo in modo efficace e sostenibile. Questi potrebbero essere alcuni degli scenari possibili: assegnare maggiori responsabilità ai gruppi di lavoro sulle dogane attualmente esistenti; creare un servizio specifico all'interno di una direzione generale (o un servizio intersettoriale con personale proveniente dalla DG TAXUD, dalla DG BUDG e da OLAF); oppure istituire un'apposita agenzia dell'UE.

Tale struttura funzionale centrale dovrebbe (elenco non esaustivo):

- a) definire, ad esempio in termini di rilevanza, i rischi che dovrebbero essere oggetto di un approccio integrato (rischi di rilevanza UE) e, in cooperazione con gli Stati membri, far sì che detti rischi siano affrontati in modo appropriato;
- b) sviluppare e porre in atto efficaci capacità di estrazione dati per effettuare analisi dei dati a livello UE e individuare rischi di rilevanza UE;
- c) esplorare modi per sviluppare strumenti informatici per la gestione dei rischi compatibili con i sistemi di importazione e di gestione dei rischi degli Stati membri, onde permettere l'applicazione diretta e automatica delle raccomandazioni di controllo per i rischi di rilevanza UE.

**Termine di attuazione: 2023**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Tony Murphy, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, il 23 febbraio 2021.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

# Acronimi e abbreviazioni

**AFIS:** sistema d'informazione antifrode

**CDC:** codice doganale comunitario

**CDU:** codice doganale dell'Unione

**Comext:** banca dati statistica sul commercio estero di Eurostat

**Corte:** Corte dei conti europea

**CUP:** prestazioni dell'unione doganale

**Decisione CRF:** decisione di esecuzione su criteri e norme in materia di rischi finanziari

**DG BUDG:** direzione generale Bilancio

**DG TAXUD:** direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale

**ISO:** Organizzazione internazionale per la standardizzazione

**IVA:** imposta sul valore aggiunto

**JAC:** capacità di analisi congiunta

**OLAF:** Ufficio europeo per la lotta antifrode

**OMD:** Organizzazione mondiale delle dogane

**RIF:** formulario di informazione sul rischio

**RNL:** reddito nazionale lordo

**RPT:** risorse proprie tradizionali

**SDGR:** sistema doganale di gestione dei rischi

**TFUE:** trattato sul funzionamento dell'Unione europea

**UE:** Unione europea

## Glossario

**Controlli doganali:** procedura di verifica del rispetto della normativa doganale dell'UE e di altra normativa applicabile.

**Dichiarazione doganale:** documento ufficiale che fornisce informazioni dettagliate sulle merci presentate all'importazione, all'esportazione o per un altro regime doganale.

**Divario doganale:** differenza tra il livello dei dazi all'importazione che dovrebbe essere riscosso per l'intera economia e l'importo effettivamente riscosso.

**Gestione dei rischi:** identificazione sistematica dei rischi e adozione di misure per attenuarli o eliminarli, oppure per ridurne l'impatto.

**Operatore economico autorizzato:** individuo o impresa ritenuto/a affidabile, e dunque avente diritto a godere di vantaggi nel contesto delle operazioni doganali.

**Profilo di rischio:** una combinazione di criteri di rischio che aiuta a individuare dichiarazioni doganali a più alto rischio da considerare ai fini dei controlli doganali.

**Segnalazione di rischio:** informazioni su un rischio potenziale che possono essere usate per creare profili di rischio.

**Unione doganale:** risultato di un accordo tra un gruppo di paesi avente per oggetto il libero scambio tra essi e l'imposizione di una tariffa comune alle importazioni provenienti da altri paesi.

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE  
DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA: "CONTROLLI DOGANALI:  
L'INSUFFICIENTE ARMONIZZAZIONE DANNEGGIA GLI INTERESSI  
FINANZIARI DELL'UE"**

**SINTESI**

I. Negli ultimi anni la Commissione europea ha collaborato con gli Stati membri per migliorare il quadro di gestione dei rischi doganali, al fine di rafforzare i controlli e di garantire la riscossione dei dazi doganali legittimi. Ciò ha portato a traguardi importanti, tra cui l'adozione nel 2018 della decisione sui criteri di rischio finanziario e nel 2019 del relativo documento di orientamento. Inoltre la Commissione ha collaborato con gli Stati membri per migliorare la guida all'audit doganale. La Commissione è anche attiva in vari gruppi di esperti insieme agli Stati membri per individuare le migliori pratiche e affrontare le carenze individuate. Tuttavia, come indicato nella presente relazione di audit, rimane da svolgere un importante lavoro per giungere a un'applicazione uniforme del quadro comune di gestione dei rischi. Attualmente la Commissione sta preparando la nuova strategia di gestione dei rischi, in cui saranno proposte azioni per raggiungere tale obiettivo. La Commissione conta sugli Stati membri affinché sostengano questo obiettivo e accolgano con favore le proposte che intende avviare.

**INTRODUZIONE**

05. La Commissione effettua ispezioni al fine di garantire un'applicazione coerente della normativa doganale dell'UE in tutti gli Stati membri e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Gli Stati membri che non eseguono controlli e che quindi causano perdite di risorse proprie tradizionali sono esposti al rischio di responsabilità per le perdite, il che li incentiva a essere diligenti al fine di evitare tale responsabilità.

12. Anche se non è stato stimato un divario doganale, la Commissione identifica regolarmente gli importi dei dazi doganali persi nelle sue ispezioni sulle RPT e nel seguito dato a tali ispezioni. Gli importi in questione sono richiesti agli Stati membri e riscossi a favore del bilancio dell'UE. Le carenze rilevate durante le ispezioni della Commissione e le corrispondenti perdite di RPT sono utilizzate per orientare il suo programma annuale di ispezioni negli Stati membri.

Inoltre la Commissione ha individuato un meccanismo di frode che comporta perdite di RPT per il bilancio dell'UE a causa della sottovalutazione specifica dei tessili e delle calzature originari della Repubblica popolare cinese. Mentre le ispezioni e le successive analisi erano in corso, la DG BUDG ha formulato una riserva nelle sue relazioni annuali di attività 2018-2019. La Commissione ha ora messo a punto una metodologia per quantificare tali perdite di RPT. La sua attuazione garantirebbe che gli Stati membri non siano tenuti a compensare, attraverso i loro contributi basati sull'RNL, le perdite di RPT subite a causa di questa particolare frode di sottovalutazione.

**OSSERVAZIONI**

24. La Commissione sottolinea che gli elementi indicati dalla Corte in questo paragrafo sono definiti nel documento di orientamento. La Commissione intende trasferire gli elementi pertinenti nella decisione.

28. La Commissione concorda sul fatto che la gestione dell'impatto menzionata dalla Corte in questo paragrafo è descritta nel documento di orientamento e che alcuni elementi dovrebbero essere trasferiti nella decisione per garantire il controllo dei rischi più elevati.

29. La Commissione intende garantire che alla decisione CRF siano aggiunte misure comuni in materia di scostamento e che le misure specifiche attualmente descritte nel documento di orientamento siano spostate nella decisione.

30. La Commissione è giunta alla stessa conclusione cui giunge la Corte in questo paragrafo e ha riconosciuto nel suo piano d'azione, pubblicato nel settembre 2020, la necessità di sviluppare l'estrazione dei dati e l'analisi dei dati a livello dell'UE (capacità di analisi congiunte). La Commissione intende esaminare i nuovi rischi connessi al commercio elettronico e sviluppare una nuova strategia che includa gli elementi mancanti individuati in un sistema efficace di gestione dei rischi.

32. Risposta comune della Commissione ai paragrafi 32 e 33:

Il piano d'azione pubblicato nel settembre 2020 sottolinea la necessità di sviluppare l'estrazione dei dati e l'analisi dei dati a livello dell'UE (capacità di analisi congiunte).

36. La Commissione sottolinea che il problema principale risiede nel fatto che gli Stati membri non utilizzano la piattaforma CRMS per condividere sistematicamente le informazioni.

38. Nel 2019 e nel 2020 la Commissione ha effettuato un monitoraggio di aspetti specifici dell'attuazione della decisione CRF (origine preferenziale, RIF JAC, controlli a posteriori, stato di attuazione elettronica degli indicatori della decisione), ma riconosce la necessità di aggiornare la decisione CRF e il documento di orientamento CRF al fine di aggiungere un meccanismo di monitoraggio strutturato.

41. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 38.

Riquadro 3. Nel dicembre 2020 la Commissione ha formalmente contattato le autorità doganali danesi per dare seguito al basso livello dei controlli doganali, all'assenza di controlli su base casuale e alle carenze del sistema di gestione dei rischi.

Nel febbraio 2021 le autorità danesi hanno informato la Commissione che la Corte dei conti danese (Rigsrevisionen) ha pubblicato nel novembre 2020 una relazione di follow-up sulle misure adottate dall'agenzia danese delle dogane. Le autorità danesi affermano che la Corte dei conti danese conclude nella relazione di follow-up che l'agenzia danese delle dogane ha raddoppiato il numero dei controlli e si è adoperata per soddisfare la raccomandazione della Commissione europea di riconsiderare il livello dei controlli. Le autorità danesi indicano inoltre che la Corte dei conti danese ritiene soddisfacenti le misure adottate e ha pertanto chiuso questa parte del caso nel novembre 2020.

42. La Commissione ha chiesto agli Stati membri un riscontro sul modo in cui hanno attuato i RIF dell'UE sul progetto pilota JAC e sul nuovo sistema REX. Durante il riesame e le visite di monitoraggio la Commissione intende analizzare il modo in cui gli Stati membri hanno integrato altri RIF sui rischi finanziari nel loro sistema di gestione dei rischi.

45. Il primo ciclo di riesame sarà avviato nel 2021 e dovrebbe portare a proposte di aggiornamento della decisione CRF e/o del documento di orientamento CRF al fine di garantire un processo chiaro e strutturato.

Riquadro 4. La Commissione osserva con rammarico che gli Stati membri non hanno fatto il punto completo delle implicazioni che la decisione CRF dovrebbe avere sul loro sistema nazionale di gestione dei rischi. È altresì deplorabile che gli Stati membri non abbiano utilizzato tutti gli indicatori raccomandati, il che ha portato a un'applicazione non uniforme dei criteri nella selezione delle dichiarazioni doganali da controllare. Purtroppo, per il controllo a posteriori gli Stati membri non hanno effettuato analisi sistematiche dei rischi, mentre la decisione CRF copre tutti i tipi di controlli, sia prima che dopo lo svincolo delle merci. La Commissione affronterà queste carenze nella nuova strategia di gestione dei rischi.

55. La Commissione sottolinea che i RIF rilasciati per il progetto JAC erano un progetto pilota con informazioni limitate a causa della natura sperimentale dell'esercizio. Per quanto riguarda le comunicazioni di mutua assistenza, la legislazione in vigore (articolo 18 del regolamento (CE) n. 515/97) prevede che gli Stati membri siano tenuti a comunicare le loro azioni alla Commissione in seguito al ricevimento di informazioni sotto forma di una comunicazione di mutua assistenza.

Tuttavia le azioni proposte agli Stati membri consistono in una serie di raccomandazioni che non sono necessariamente adatte a tutti gli Stati membri in ogni singolo caso. Pertanto gli obblighi degli Stati membri possono essere diversi in funzione del contenuto della comunicazione di mutua assistenza, a seconda che si basi su indagini o settori o tendenze o su una combinazione di tali elementi.

56. Il quadro di gestione dei rischi doganali deve comprendere una selezione su base casuale come descritto all'articolo 46, paragrafo 2, del CDU. La Commissione intende tuttavia sviluppare ulteriormente norme comuni relative ai controlli su base casuale nel quadro di gestione del rischio finanziario.

57. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 36.

58. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 36.

60. La Commissione osserva con rammarico che non tutti gli Stati membri sottopongono le dichiarazioni semplificate e le relative dichiarazioni complementari ad una analisi automatizzata dei rischi che utilizzi i profili di rischio basati sulla decisione CRF. Ciò infatti non è in linea con quanto disposto dalla decisione CRF.

### **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

62. La Commissione riconosce che la decisione CRF e il relativo documento di orientamento devono essere aggiornati e che la decisione deve includere elementi del documento di orientamento che rafforzerebbero la concezione del quadro di gestione dei rischi finanziari.

63. La Commissione riconosce che la decisione CRF deve essere aggiornata per includervi elementi contenuti nel documento di orientamento, il che garantirebbe un'attuazione più uniforme da parte degli Stati membri. La Commissione riconosce altresì la necessità di aggiornare il quadro di riferimento al fine di colmare le lacune e le carenze individuate dalla Corte (ad esempio monitoraggio e riesame, commercio elettronico, chiarezza delle segnalazioni di rischio, procedure semplificate, controlli a posteriori). La Commissione porterà avanti tale valutazione attraverso il riesame e le visite di monitoraggio.

### **Raccomandazione 1 – Rafforzare l'esecuzione uniforme dei controlli doganali**

La Commissione comprende che nel paragrafo introduttivo di questa raccomandazione "nei modi seguenti" significa che la Commissione dovrebbe presentare le proposte necessarie e chiedere il sostegno e, se necessario, l'approvazione degli Stati membri.

a) Alla luce dei chiarimenti del paragrafo introduttivo di questa raccomandazione, la Commissione accetta la parte a) della raccomandazione.

La Commissione intende aggiornare e completare la decisione CRF e trasferire gli elementi pertinenti dal documento di orientamento alla decisione.

b) Alla luce dei chiarimenti del paragrafo introduttivo di questa raccomandazione, la Commissione accetta la parte b) della raccomandazione.

La Commissione intende includere il commercio elettronico nella decisione CRF e nel relativo documento di orientamento.

c) Alla luce dei chiarimenti del paragrafo introduttivo di questa raccomandazione, la Commissione accetta la parte c) della raccomandazione.

La Commissione intende migliorare le istruzioni agli Stati membri sulla qualità delle informazioni necessarie in un RIF per garantirne l'attuazione comune.

La Commissione intende effettuare un monitoraggio annuale della qualità dei RIF e della loro attuazione da parte degli Stati membri.

La Commissione intende introdurre modifiche giuridiche per garantire un riscontro obbligatorio sulle segnalazioni di rischio (RIF).

d) Alla luce dei chiarimenti del paragrafo introduttivo di questa raccomandazione, la Commissione accetta la parte d) della raccomandazione.

La Commissione intende chiarire nel documento di orientamento l'utilizzo della decisione CRF per le dichiarazioni semplificate e le modalità di utilizzo dell'articolo 234 dell'AE CDU per consentire alle autorità doganali di sospendere temporaneamente il ricorso alla semplificazione in caso di rischi individuati.

e) Alla luce dei chiarimenti del paragrafo introduttivo di questa raccomandazione, la Commissione accetta la parte e) della raccomandazione.

La Commissione intende automatizzare il trasferimento dei dati dalla piattaforma CRMS ai sistemi degli Stati membri (elenchi di trasferimento degli operatori economici d'interesse).

f) Alla luce dei chiarimenti del paragrafo introduttivo di questa raccomandazione, la Commissione accetta la parte f) della raccomandazione.

La Commissione intende individuare indicatori per monitorare l'efficacia e l'efficienza dei criteri e integrarli nella decisione CRF.

La Commissione intende inoltre effettuare un riesame dello stato di attuazione della decisione CRF e condurre visite di studio negli Stati membri.

64. La Commissione riconosce che la decisione CRF deve essere aggiornata per includere elementi del documento di orientamento relativi al contenuto e all'uso degli indicatori di rischio e alla gestione dell'impatto. Il quadro di riferimento deve inoltre integrare la dimensione UE della gestione dei rischi. Il piano d'azione pubblicato nel settembre 2020 sottolinea la necessità di sviluppare l'estrazione dei dati e l'analisi dei dati a livello dell'UE (capacità di analisi congiunte). La nuova strategia di gestione dei rischi si concentrerà in particolare su questi aspetti e proporrà modi per affrontare i rischi dal punto di vista dell'UE.

### **Raccomandazione 2 – Sviluppare ed attuare un'analisi a tutto campo e un'effettiva capacità di coordinamento a livello UE**

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione presenterà le proposte necessarie e chiederà il sostegno e, se necessario, l'approvazione degli Stati membri.

Per quanto riguarda la creazione di una struttura funzionale centralizzata, come annunciato nel piano d'azione, la Commissione intende rafforzare la propria capacità analitica sviluppando capacità di analisi congiunte.

Per quanto riguarda l'analisi necessaria, la Commissione intende effettuare una valutazione d'impatto sulla governance in una prospettiva di lungo periodo.

a) Per quanto riguarda il ruolo di tale struttura funzionale raccomandato alla lettera a), la Commissione intende definire i rischi rilevanti per l'UE, compresi i rischi per i quali è giustificato un approccio più integrato (ossia i rischi individuati a livello dell'UE sulla base di prove certe e che richiedono un approccio di controllo più rigoroso). Questi sono i rischi che possono essere individuati solo a livello dell'UE.

b) Per quanto riguarda il ruolo di tale struttura funzionale raccomandato alla lettera b), come annunciato nel piano d'azione la Commissione intende rafforzare la propria capacità analitica sviluppando capacità di analisi congiunte che includeranno tali funzioni.

c) Per quanto riguarda il ruolo di tale struttura funzionale raccomandato alla lettera c), nel contesto del piano d'azione la Commissione intende esaminare quali modifiche giuridiche e informatiche sono necessarie per sviluppare strumenti informatici di gestione del rischio compatibili con i sistemi di importazione e di gestione dei rischi degli Stati membri, onde permettere un'attuazione diretta e automatica delle raccomandazioni di controllo per i rischi di rilevanza UE. Su tale base la Commissione avvierà le necessarie modifiche giuridiche e informatiche.

# Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit V ("Finanziamento ed amministrazione dell'Unione"), presieduta da Tony Murphy, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Jan Gregor, Membro della Corte, coadiuvato da: Werner Vlasselaer, capo di Gabinetto, e Bernard Moya, attaché di Gabinetto; Alberto Gasperoni, primo manager; José Parente, capoincarico; Diana Voinea e Csaba Hatvani, auditor. Michael Pyper ha fornito assistenza linguistica.



# Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	24.9.2019
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	23.12.2020
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	23.2.2021
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	15.3.2021

## DIRITTI D’AUTORE

© Unione europea, 2021.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è attuata dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d’autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell’UE è soggetto a licenza Creative Commons [Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un’ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell’uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell’UE, può essere necessario richiedere un’autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell’Unione europea, nell’ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d’autore.

### Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-5782-4	1977-5709	doi:10.2865/135	QJ-AB-21-005-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5755-8	1977-5709	doi:10.2865/922751	QJ-AB-21-005-IT-Q

Nell'ambito dell'unione doganale dell'UE, 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. Il codice doganale dell'Unione impone alla Commissione di prendere le misure necessarie per assicurarsi che gli Stati membri applichino i controlli doganali in modo uniforme. Al fine di conseguire detto obiettivo, la Commissione ha di recente adottato la decisione di esecuzione su criteri e norme comuni in materia di rischi finanziari (la "decisione CRF"), corredata di orientamenti approvati dagli Stati membri. Questi due documenti costituiscono insieme il quadro doganale in materia di rischi finanziari.

Nel presente audit la Corte ha verificato se la suddetta decisione e i relativi orientamenti, entrambi sviluppati dalla Commissione per essere applicati negli Stati membri, siano stati concepiti in modo da assicurare una selezione armonizzata, a fini di controllo, delle dichiarazioni di importazione, ed ha esaminato le modalità con cui gli Stati membri li stanno attuando.

La Corte ha concluso che l'attuazione del nuovo quadro doganale in materia di rischi finanziari rappresenta un passo importante verso l'applicazione uniforme dei controlli doganali. Tuttavia, detto quadro non è abbastanza ben concepito da garantire che gli Stati membri selezionino i controlli in modo armonizzato. Inoltre, gli Stati membri attuano la decisione summenzionata e i relativi orientamenti in modi diversi.

La Corte raccomanda alla Commissione di rafforzare l'applicazione uniforme dei controlli doganali, nonché di sviluppare ed attuare un'analisi a tutto campo e una effettiva capacità di coordinamento a livello UE. I progressi da realizzare richiedono il sostegno e, ove opportuno, l'approvazione degli Stati membri.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors