COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.12.2019
COM(2019) 629 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

conformemente all'articolo 278 bis del Codice doganale dell'Unione sui progressi compiuti nello sviluppo dei sistemi elettronici previsti dal Codice

{SWD(2019) 434 final}

Indice

1. INTRODUZIONE 2
2. CONTESTO 3
3. PANORAMICA GLOBALE DEI PROGRESSI COMPIUTI NELL'ATTUAZIONE DEI SISTEMI ELETTRONICI PREVISTI DAL CDU 3
4. CONCLUSIONI 11

1. INTRODUZIONE

Il codice doganale dell'Unione (CDU)[1], principale quadro giuridico di riferimento per le norme e le procedure doganali, prevede il passaggio integrale a un ambiente privo di supporti cartacei per le formalità doganali. L'utilizzo di sistemi elettronici in tutte le interazioni tra operatori economici e autorità doganali riduce i costi amministrativi e gli oneri burocratici e valorizza il ruolo di sostegno della competitività delle imprese europee svolto dalle dogane. Al tempo stesso, l'impiego di processi automatizzati nei sistemi elettronici rafforza la collaborazione tra le autorità doganali e l'interoperabilità tra i diversi sistemi elettronici, il che dovrebbe consentire una migliore tutela degli interessi economici e finanziari e una maggiore protezione da frodi, rischi di sicurezza e scelta opportunistica del punto di importazione.

Per conseguire tale obiettivo, il CDU impone alla Commissione europea e agli Stati membri di aggiornare la maggior parte dei sistemi elettronici esistenti, di interconnettere alcuni di essi a livello transeuropeo e di introdurre una serie di nuovi sistemi per completare la piena automazione delle procedure e delle formalità doganali. L'articolo 280 del CDU fa riferimento all'obbligo di istituire un programma di lavoro per il codice doganale dell'Unione[2] ("programma di lavoro per il CDU") in cui siano elencati tutti i progetti e i sistemi facenti parte del CDU e le date di utilizzazione previste. In totale, il programma di lavoro per il CDU definisce l'aggiornamento o la creazione di quattordici sistemi transeuropei e di tre sistemi esclusivamente nazionali.

La prima relazione annuale della Commissione sui progressi compiuti nello sviluppo dei sistemi elettronici ne descrive l'evoluzione dall'entrata in vigore del CDU. A tal fine attinge al programma di lavoro per il CDU, che definisce un calendario progressivo e coerente tenendo conto delle fasi di sviluppo di ciascuno dei diciassette sistemi elettronici ed è considerato il punto di riferimento per la comunicazione dei progressi compiuti.

I progetti elencati nel programma di lavoro per il CDU possono essere suddivisi in tre categorie di sistema:

i) undici sistemi centrali transeuropei che devono essere sviluppati o aggiornati dalla Commissione (per i quali sono spesso necessari anche sviluppi o aggiornamenti da parte degli Stati membri dei sistemi nazionali);
ii) tre sistemi transeuropei decentralizzati che devono essere sviluppati o aggiornati dalla Commissione, ma con un'importante componente nazionale che dovrà essere attuata dagli Stati membri; nonché
iii) tre sistemi nazionali che devono essere sviluppati o aggiornati dagli stessi Stati membri.

La presente relazione esamina i progressi compiuti per quanto riguarda tutti e tre i tipi di sistema, delineando anche gli obiettivi stabiliti per ciascun progetto, l'architettura del progetto e l'impostazione programmatica. Su tale base, mette in rilievo i potenziali ritardi e le misure di mitigazione previste. La valutazione complessiva dello stato di avanzamento dell'attuazione del programma di lavoro per il CDU è esposta per sommi capi nella sezione "Conclusioni" della presente relazione.

[1] Il CDU è stato adottato il 9 ottobre 2013 quale regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. Il suo dispositivo giuridico è composto dalla seguente documentazione: atto delegato del CDU, atto di esecuzione del CDU, atto delegato transitorio del CDU, atto di esecuzione del CDU sulle disposizioni tecniche e programma di lavoro per il CDU.
[2] Articolo 280 del CDU e decisione di esecuzione (UE) 2016/578 della Commissione, attualmente in corso di aggiornamento.

2. CONTESTO

Il CDU è entrato in vigore il 1º maggio 2016 e ha fissato al 31 dicembre 2020 il termine iniziale per il progressivo completamento della transizione ai sistemi informatici e per la loro attuazione. L'articolo 278 del CDU stabilisce che per l'espletamento delle formalità doganali è possibile continuare a utilizzare gli attuali sistemi elettronici e cartacei (avvalendosi delle cosiddette "misure transitorie") fino a quando tutti i pertinenti sistemi elettronici nuovi o aggiornati previsti dal codice non saranno operativi.

All'inizio del 2019 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato un regolamento[3] che fissa al 2020, al 2022 e al 2025 i nuovi termini per la cessazione dell'uso delle disposizioni transitorie, in virtù dei quali i pertinenti sistemi elettronici devono essere operativi entro le medesime scadenze. L'articolo 278 bis impone alla Commissione europea di presentare una relazione annuale sui progressi compiuti nell'utilizzazione dei sistemi esistenti.

Poiché la prima relazione annuale è attesa entro il 31 dicembre 2019, la Commissione ha deciso di raccogliere informazioni su tali progressi **sulla base di 1) le relazioni che gli Stati membri sono tenuti a presentare due volte all'anno e 2) un'indagine svolta tra i suoi servizi e tra gli Stati membri**. Nell'indagine è stato chiesto ai destinatari di segnalare eventuali ritardi noti rispetto ai calendari di attuazione relativi ai sistemi elettronici. I piani nazionali e le informazioni sui progressi compiuti ricavate dall'indagine svolta tra gli Stati membri rispecchiano prevalentemente la situazione esistente alla fine di giugno 2019. I dati ricavati dall'indagine sono sia quantitativi, sotto forma di termini e tappe rispettati o mancati, che qualitativi, sotto forma di descrizioni dettagliate riguardanti le sfide affrontate, i rischi previsti e la complessità stimata dei progetti.

3. PANORAMICA GLOBALE DEI PROGRESSI COMPIUTI NELL'ATTUAZIONE DEI SISTEMI ELETTRONICI PREVISTI DAL CDU

Il lavoro di sviluppo dei sistemi informatici è suddiviso in più fasi. La prima prevede la redazione di un'analisi della redditività in cui sono esposte le ragioni del progetto e ne sono definite le esigenze di bilancio. In generale, un'analisi della redditività contiene un'esposizione del contesto operativo, una descrizione del problema, del progetto e della relativa portata e un'indicazione di possibili soluzioni alternative, costi e tempi di realizzazione. La fase successiva prevede la stesura di un documento di strategia, contenente informazioni più dettagliate sulla definizione del progetto in termini di architettura, costi, tempi e rischi nonché informazioni quali tappe, risultati attesi e organizzazione del progetto. Si utilizza quindi la modellizzazione delle procedure, pratica consistente nella rappresentazione grafica delle procedure operative previste dalla normativa come flussi di processo o modelli di processo, per facilitare lo sviluppo delle specifiche funzionali dei sistemi. Il vantaggio della rappresentazione grafica dei modelli di processo risiede nella possibilità di ottenere una comprensione e analisi comuni. In tale contesto sono sviluppate le specifiche tecniche che identificano in maniera più dettagliata le modalità di costruzione del sistema, l'architettura da utilizzare, i messaggi che devono essere inviati dagli operatori economici, le interfacce con altri sistemi o i piani di controllo.

La Commissione e gli Stati membri si riuniscono regolarmente per definire e concordare tale documentazione progettuale per ciascun sistema transeuropeo e, in questo contesto,

[3] Regolamento (UE) 2019/632 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 952/2013 al fine di prorogare l'uso transitorio di mezzi diversi dai procedimenti informatici previsti dal codice doganale dell'Unione (GU L 111 del 25.4.2019, pag. 54).

consultano sistematicamente gli operatori commerciali attraverso il gruppo di contatto degli operatori. Una delle principali difficoltà consiste nel mantenere regolarmente in funzione i sistemi attuali mentre i nuovi sistemi sono in fase di sviluppo e nel garantire la transizione progressiva dai sistemi informatici esistenti a quelli aggiornati. Tale aspetto è essenziale per evitare interruzioni nelle operazioni commerciali e doganali.

La Commissione ha aggiornato o attivato con esito positivo sei sistemi centrali e ne completerà altri due entro il 31 dicembre 2020. Pertanto, entro la fine del 2020, la Commissione avrà completato in totale otto dei quattordici sistemi transeuropei di cui è responsabile. I sei progetti transeuropei rimanenti, tre dei quali sono decentralizzati e contengono elementi importanti per il completamento da parte degli Stati membri, procedono in linea con i termini concordati nel contesto del CDU, del programma di lavoro per il CDU e del MASP-C 2019. Come si evince dal grafico seguente, le attività svolte finora dalla Commissione rappresentano circa il 62 % dei suoi interventi di sviluppo previsti entro il 2025.

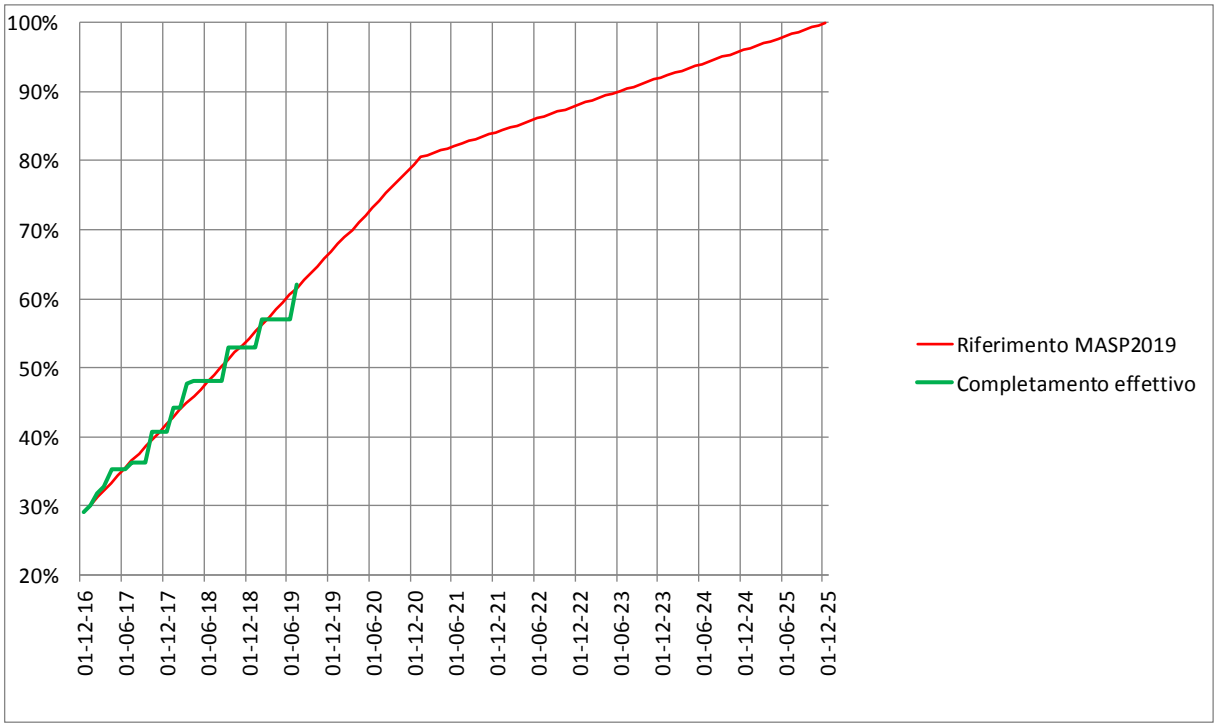


Figura 1: percentuale di realizzazione dei compiti della Commissione nell'attuazione del programma di lavoro per il CDU

Gli Stati membri sono tenuti a completare l'aggiornamento dei loro tre sistemi nazionali entro il 2022, nonché a completare la componente relativa alle esportazioni del sistema nazionale dei regimi speciali, che è strettamente legato al sistema transeuropeo automatizzato di esportazione e dovrebbe pertanto essere utilizzato contemporaneamente ad esso.

Si riportano a seguire i sei sistemi centrali transeuropei (nuovi sistemi e aggiornamenti) ad oggi completati:

- **sistema degli esportatori registrati nell'ambito del CDU** - *REX* (nuovo) rende disponibili informazioni aggiornate sia sugli esportatori registrati stabiliti nei paesi SPG (paesi che beneficiano del sistema di preferenze generalizzate dell'Unione, il quale fornisce un accesso preferenziale al mercato dell'UE) sia sugli operatori dell'Unione europea che esportano in paesi SPG e in taluni altri paesi. Una prima fase del sistema (REX1) è stata attivata nel 2015 ancor prima dell'entrata in vigore del CDU, mentre il sistema completo (REX2) **è stato attivato con successo nel 2018**;
- **decisioni doganali nell'ambito del CDU -** *CDS* (nuovo): intende armonizzare in tutta l'UE le procedure riguardanti le decisioni doganali relative all'applicazione della normativa sulle dogane consentendo la presentazione elettronica delle domande tramite un portale UE unico destinato agli operatori commerciali e agevolando le consultazioni tra le autorità doganali durante il periodo decisionale e la gestione delle procedure di autorizzazione. Il sistema **è stato attivato con successo nel 2017**;
- **accesso diretto dell'operatore commerciale ai sistemi di informazioni europei** – *UUM&DS* (gestione uniforme degli utenti e firma digitale) (nuovo): intende fornire una soluzione tecnica intesa ad agevolare l'autenticazione e la gestione degli utenti degli operatori economici e consente l'attuazione dell'accesso degli operatori commerciali armonizzato a livello di Unione ai diversi sistemi doganali previsti dal CDU. Il sistema **è stato attivato con successo nel 2017**;
- **aggiornamento del sistema di registrazione e identificazione degli operatori economici nell'ambito del CDU** – *EORI* (aggiornamento): intende realizzare un aggiornamento minore dell'attuale sistema, che consente la registrazione e l'identificazione degli operatori economici dell'Unione e di paesi terzi che effettuano operazioni doganali nell'Unione. L'aggiornamento **è stato realizzato con successo nel 2018**;
- **sorveglianza 3 nell'ambito del CDU** – *SURV3* (aggiornamento): ha l'obiettivo di aggiornare, per conformarla ai requisiti del CDU, la banca dati esistente che registra e centralizza tutti i dati dell'UE sul commercio (importazioni ed esportazioni) forniti quotidianamente dalle autorità doganali nazionali**.** Questo aggiornamento dell'attuale sistema **è stato realizzato con successo a ottobre 2018**. Tuttavia, la piena attuazione del progetto richiede l'utilizzazione del regime di importazione e di esportazione aggiornato degli Stati membri (cfr. i progetti di seguito);
- **informazioni tariffarie nell'ambito del CDU –** *BTI* (aggiornamento): punta a conformare alle norme del CDU la banca dati consolidata contenente tutte le informazioni tariffarie vincolanti pubblicate dalle autorità doganali degli Stati membri. Le tappe 1 e 2 si sono concluse nell'ottobre 2017. La seconda fase ha subito un ritardo di due trimestri durante la fase di elaborazione. Tuttavia, la pianificazione generale è rimasta in linea con i tempi fissati e il sistema eBTI allineato al CDU **è stato completato nell'ottobre 2019**. Ciò ha comportato anche la costruzione dell'accesso a tale sistema tramite il portale commerciale delle dogane dell'UE.

I due sistemi centrali transeuropei che dovrebbero essere completati entro il 31 dicembre 2020 a norma dell'articolo 278, paragrafo 1, del CDU sono i seguenti:

- **operatori economici autorizzati nell'ambito del CDU – *AEO*** (aggiornamento): mira a migliorare la gestione delle procedure operative relative alle domande e alle autorizzazioni degli operatori economici autorizzati tenendo conto delle modifiche delle disposizioni giuridiche del CDU. La fase 1 è stata completata il 5 marzo 2018, mentre il 1º ottobre 2019 è stata completata la fase 2, parte 1, compresi i nuovi requisiti del CDU in materia di presentazione elettronica tramite il portale commerciale delle dogane dell'UE e le modifiche relative al processo decisionale. La fase 2, parte 2 (processi successivi) **è prevista per il 16 dicembre 2019**;
- **bollettini di informazione per i regimi speciali nell'ambito del CDU - *INF*** (nuovo): sviluppa un nuovo sistema per sostenere e ottimizzare le procedure di gestione dei dati e il trattamento elettronico dei dati richiesti nell'ambito delle formalità doganali note come procedure particolari. Le specifiche tecniche sono state completate il 30 giugno 2018. Non sono stati identificati rischi legata alla **realizzazione entro il 1º giugno 2020**.

I tre sistemi degli Stati membri la cui attuazione è prevista entro il 31 dicembre 2022 conformemente all'articolo 278, paragrafo 2, del CDU sono i seguenti:

- **notifica di arrivo (*NA*), notifica di presentazione (*PN*) e custodia temporanea nell'ambito del CDU (*TS*)** (aggiornamento): definisce l'automazione delle procedure nazionali relative alle notifiche di arrivo dei mezzi di trasporto, alla presentazione delle merci e alle dichiarazioni di custodia temporanea, come descritto nel CDU, e sostiene l'armonizzazione in tutti gli Stati membri per quanto concerne lo scambio di dati tra operatori economici e autorità doganali. Il Belgio ha avviato un'iniziativa di collaborazione con altri 12 Stati membri interessati al fine di formulare le specifiche. Una squadra di esperti, cofinanziata dal programma Dogana 2020, continuerà a fornire la documentazione tecnica opportuna. Ad oggi non si sono verificati ritardi, tuttavia rischi di ritardi sono stati segnalati da alcuni Stati membri nelle loro relazioni nazionali in materia di pianificazione e stato di avanzamento;
- **sistemi nazionali di importazione nell'ambito del CDU – *NIS:*** (aggiornamento) ha lo scopo di attuare tutte le procedure e i requisiti in materia di dati derivanti dal CDU che riguardano le importazioni. Gli Stati membri sono tenuti a formulare le specifiche tecniche a livello nazionale quale primo passo verso il completamento dei sistemi. Essi hanno informato la Commissione che l'elaborazione di tali specifiche è in corso e dovrebbe essere completata entro date differenti fino al 1º luglio 2021. Finora non sono stati segnalati ritardi per quanto riguarda il termine del 2022;
- **regimi speciali nell'ambito del CDU *(SP)*** (aggiornamento): è finalizzato all'armonizzazione e alla facilitazione dei regimi speciali (deposito doganale, uso finale, ammissione temporanea e perfezionamento attivo e passivo). Gli Stati membri sono tenuti ad attuare nei loro sistemi nazionali tutte le modifiche del CDU richieste per tali regimi speciali. La prima componente (esportazione) dei regimi speciali sarà attuata in linea con e nell'ambito del progetto nazionale relativo al sistema automatizzato di esportazione (AES) nell'ambito del CDU (il cui termine scade nel 2025), mentre la seconda componente (importazione) farà parte

dell'aggiornamento dei sistemi nazionali di importazione (termine fissato al 2022). Cinque Stati membri hanno iniziato lavori di preparazione delle specifiche tecniche per la componente 1. Le specifiche tecniche per la componente 2 sono state completate da cinque Stati membri, mentre sono in fase di completamento in altri otto. Le nuove funzionalità, una nuova struttura dei dati e il periodo transitorio sono tutti fattori che concorrono alla complessità del progetto. I ritardi possono inoltre essere determinati dalle interdipendenze con l'AES e dall'aggiornamento dei sistemi nazionali di importazione. Finora non si sono registrati rischi e il primo termine scadrà nel 2022.

I sei progetti transeuropei il cui termine di attuazione scade il 31 dicembre 2025 a norma dell'articolo 278, paragrafo 3, del CDU e le relative architetture specifiche, che in alcuni casi richiedono una combinazione di componenti centrali e nazionali o il collegamento a un sistema nazionale e contengono talvolta più fasi o componenti di progetto, sono i seguenti:

- **gestione delle garanzie (GUM) nell'ambito del CDU –** *GUM* (nuovo): ha lo scopo di consentire un'assegnazione e una gestione in tempo reale e in tutta l'UE delle garanzie doganali globali che gli operatori commerciali costituiscono laddove vi è il rischio che i dazi possano non essere pagati. Il completamento delle specifiche tecniche è previsto entro il 30 settembre 2022 per la componente di progetto 1 relativa alla *GUM transeuropea* ed entro il 30 novembre 2024 per la componente di progetto 2 relativa al *sistema nazionale di gestione delle garanzie*. Il progetto è appena iniziato;

- **sistema di controllo delle importazioni nell'ambito del CDU –** *ICS2* (aggiornamento): ha lo scopo di rafforzare la sicurezza e la protezione della catena di approvvigionamento migliorando la qualità, l'archiviazione, la disponibilità e la condivisione dei dati relativi alle notifiche preliminari all'arrivo ("dichiarazioni sommarie di entrata") e le pertinenti informazioni sui rischi e sui controlli. Le specifiche tecniche sono state completate il 30 giugno 2018, pertanto i lavori procedono secondo programma e non si segnalano rischi di ritardi. Il progetto sarà realizzato in tre edizioni per consentire una transizione fattibile per modo di trasporto;

- **prova della posizione doganale dell'Unione (PoUS) nell'ambito del CDU -** *PoUS* **(**nuovo): permetterà di memorizzare, gestire e consultare tutte le dichiarazioni fornite dagli operatori economici per provare lo statuto doganale dell'Unione delle loro merci. Questo progetto può essere realizzato a livello centrale o nazionale, ma numerosi Stati membri hanno comunicato espressamente l'intenzione di utilizzare il sistema centrale sviluppato dalla Commissione europea. In considerazione dell'interdipendenza tra l'attuazione del manifesto doganale delle merci nell'ambito del CDU come prova della posizione doganale dell'Unione, da un lato, e quella dell'interfaccia unica marittima europea, dall'altro, il progetto si articola in due fasi per evitare incoerenze e ridurre i rischi. Gli Stati membri che preferiscono realizzare una componente di sistema a livello nazionale hanno riferito di avere difficoltà nel prevedere se nel loro caso l'attuazione rispetterà il calendario indicato nel programma di lavoro, in quanto il progetto è ancora nella fase iniziale;

- **sdoganamento centralizzato all'importazione (CCI) nell'ambito del CDU –** *CCI* (nuovo): ha lo scopo di coordinare tra i pertinenti uffici doganali il trattamento delle dichiarazioni doganali e le autorizzazioni a svincolare le merci, affinché gli operatori economici possano centralizzare le loro interazioni con le autorità doganali. Il sistema si baserà sui nuovi sistemi nazionali di importazione e

consentirà il funzionamento automatico della procedura di sdoganamento centralizzato a livello europeo. Le specifiche funzionali per la fase 1 del CCI sono state approvate nel marzo 2019, pertanto il progetto procede secondo la tabella di marcia. Il completamento delle specifiche tecniche è previsto entro il 30 settembre 2020 per la fase 1 ed entro il 30 giugno 2022 per la fase 2;

- **nuovo sistema di transito informatizzato (NCTS) nell'ambito del CDU** – *NCTS* (aggiornamento): il nuovo sistema di transito informatizzato rende conforme il sistema di transito comune dell'Unione esistente ai nuovi requisiti del CDU quali l'adeguamento degli scambi di informazioni ai requisiti del codice in termini di dati e l'aggiornamento e lo sviluppo di interfacce con altri sistemi. Finora non si sono verificati ritardi per quanto riguarda la *fase 5 dell'NCTS*, le specifiche tecniche sono state completate a dicembre 2019 e il progetto procede secondo la tabella di marcia. Il programma prevede la messa a punto dell'analisi della redditività per la *fase 6 dell'NCTS* (interconnessione con gli altri sistemi) nel 2020;
- **sistema automatizzato di esportazione nell'ambito del CDU** – *AES* (aggiornamento sia del sistema transeuropeo esistente che dei sistemi di esportazione nazionali esistenti): ha lo scopo di attuare i requisiti del CDU per l'esportazione e l'uscita delle merci. Il progetto relativo all'*AES transeuropeo* (componente 1 del progetto) prevede l'attuazione delle semplificazioni del CDU, quali lo sdoganamento centralizzato, offerte agli scambi per facilitare l'esportazione di merci da parte delle società europee e degli obblighi del CDU volti a migliorare il controllo delle merci in uscita dal territorio doganale dell'UE per prevenire le frodi. Finora non si sono verificati ritardi, le specifiche tecniche per la componente 1 (AES transeuropeo) sono state completate a dicembre 2019 e il progetto procede secondo la tabella di marcia. Per quanto riguarda la componente 2 del progetto, relativa all'*aggiornamento dei sistemi di esportazione nazionali*, il completamento delle specifiche tecniche è previsto entro il 1º settembre 2022. Gli Stati membri dovrebbero completare la componente relativa alle esportazioni dei loro sistemi nazionali dei regimi speciali (cfr. sopra) in concomitanza con l'AES.

Rischi di ritardi

Nel 2018 la Corte dei conti europea ha esaminato i motivi dei ritardi nella realizzazione dei sistemi elettronici del CDU nella sua relazione speciale n. 26[4]. Ha evidenziato che i ritardi erano dovuti a diversi fattori, in particolare: alle modifiche dell'ambito dei progetti, alle risorse insufficienti assegnate dall'UE e dagli Stati membri e alla lunghezza del processo decisionale a causa della struttura di governance a più livelli. Ha altresì rilevato che la Commissione non aveva segnalato adeguatamente i ritardi e che gli obiettivi e i dispositivi di rendicontazione del programma Dogana 2020 non erano idonei ai fini del monitoraggio della realizzazione dei sistemi informatici. Nel frattempo, la Commissione e gli Stati membri hanno adottato importanti misure per migliorare il controllo della realizzazione e della consegna e pertanto sono oggi maggiormente in grado di evitare i rischi di ulteriori ritardi nell'attuazione del programma di lavoro per il CDU e di dare seguito alle raccomandazioni formulate nella relazione speciale.

[4] Corte dei conti europea (2018) *Una serie di ritardi nei sistemi informatici doganali: cosa non ha funzionato?*

In linea generale, occorre ricordare che eventuali nuove iniziative politiche adottate tra oggi e il 2025 che impongano obblighi ai sistemi doganali rischierebbero di provocare un ritardo nel completamento dei sistemi elettronici previsti dal CDU entro i termini stabiliti. Il mondo è interessato da rapide trasformazioni e potrebbe rendersi indispensabile, ad esempio per motivi di sicurezza, imporre alle autorità doganali di svolgere funzioni supplementari alle frontiere dell'UE. Tali nuove funzioni possono tuttavia rendere necessarie ulteriori modifiche ai sistemi elettronici.

Per quanto concerne l'indagine, **una delle principali constatazioni riguarda la dinamica comune di difficoltà e i rischi di ritardi presenti negli Stati membri a causa della mancanza di risorse e della complessità dei progetti definiti dal CDU**. Un numero piuttosto elevato di Stati membri ha segnalato la scarsa preparazione nazionale nel campo della gestione dei progetti. Vi sono casi in cui non si è ancora provveduto all'aggiudicazione degli appalti per alcuno dei progetti e altri in cui i responsabili di progetto nazionali non sono stati ancora assegnati ai progetti. Gli Stati membri hanno ravvisato nella carenza di risorse umane un rischio particolare per la realizzazione corretta e tempestiva dei progetti. Il problema delle risorse umane non viene considerato soltanto in un contesto quantitativo, ma anche dal punto di vista qualitativo, poiché alcuni Stati membri denunciano la mancanza delle necessarie competenze doganali da parte del loro personale.

Inoltre, diversi Stati membri hanno espresso **preoccupazione per la percepita instabilità dei requisiti comuni in materia di dati da utilizzare per le finalità dei sistemi elettronici**. Tali requisiti comuni in materia di dati sono definiti nell'allegato B[5] del pacchetto degli atti delegati del CDU ("AD CDU"). Durante lo sviluppo di taluni sistemi transeuropei è emerso che in alcuni casi l'allegato B non poteva essere applicato alla luce delle esigenze funzionali o poteva essere applicato solo a fronte di costi sproporzionati. Ad esempio, nel contesto dell'ICS2 è stato necessario inserire ulteriori colonne nell'allegato B per tenere conto di tutte le serie di dati possibili nel sistema. Ne è scaturita una revisione dell'allegato B volta a uniformarlo alle specifiche funzionali e tecniche previste per i sistemi transeuropei e a garantire l'armonizzazione tra i sistemi, secondo quanto richiesto dagli Stati membri e dagli operatori commerciali. La revisione avrà ovvie ripercussioni sui sistemi nazionali, sebbene sia stato compiuto uno sforzo congiunto per ridurre al minimo l'impatto su di essi. Tale aspetto è deplorato dagli Stati membri che sono più avanzati nello sviluppo dei loro sistemi nazionali, pur in un clima di generale apprezzamento della revisione dell'allegato B.

Secondo le previsioni, un accordo con gli Stati membri sulla versione rivista dell'allegato B sarà raggiunto entro la fine del 2019 e la legislazione in materia sarà quindi adottata nel 2020. Gli Stati membri temono però che questa instabilità si ripercuota negativamente sui loro sforzi di pianificazione a livello nazionale. In particolare, concordano sul fatto che la frequente aggiunta di nuovi obblighi e termini attraverso gli aggiornamenti del programma di lavoro per il CDU compromette la loro capacità di recepire i requisiti comuni in materia di dati nei loro sistemi nazionali. Per contro, va notato che l'attuale revisione del programma di lavoro per il CDU si è resa necessaria allo scopo di attuare correttamente l'articolo 278 modificato del codice. La modifica dell'articolo 278 del CDU è il risultato del compromesso raggiunto da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. L'applicabilità delle diverse colonne dell'allegato B agli AD CDU è collegata alle date di utilizzazione dei sistemi elettronici definite dal programma di lavoro per il CDU.

[5]Regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione (GU L 343 del 29.12.2015, pag. 1).

Un'altra preoccupazione manifestata dagli Stati membri riguarda **l'instabilità e le difficoltà di pianificazione dovute ai cicli di revisione della documentazione commerciale e informatica in corso.** Tali cicli di revisione (nei quali i documenti sono sottoposti ad aggiornamenti iterativi sulla base dei contributi di esperti) sono necessari per assicurare una comprensione e un'attuazione comuni dei sistemi. Tra gli Stati membri che fanno affidamento sul completamento della documentazione di progetto, si segnalano casi di progetti per i quali non è ancora stato redatto alcun tipo di pianificazione. Sebbene molti Stati membri esprimano la volontà di intraprendere azioni di attenuazione per assicurare il rispetto dei termini di programmazione previsti dal programma di lavoro per il CDU, i loro processi di valutazione dell'impatto sono lunghi e complessi e ne rallentano gli sforzi.

Alcuni Stati membri hanno riferito di operare sulla base di un **approccio[6] "Agile"**, che consente una certa flessibilità. Al tempo stesso, tuttavia, da un simile approccio consegue che alcuni progetti siano programmati con solo sei trimestri di anticipo e che gli Stati membri in questione non abbiano ancora un'idea precisa della loro capacità di rispettare le date di utilizzazione prefissate per alcuni sistemi.

Infine, l'emergere di nuove sfide richiederà la messa in atto, talora con una certa urgenza, di nuove misure di politica doganale, giuridiche e informatiche e metterà spesso a rischio i regimi di pianificazione già concordati per l'attuazione del programma di lavoro per il CDU (ad es. relativi al commercio elettronico ecc.).

In conclusione, non sono stati al momento identificati rischi critici in relazione al termine ultimo per il completamento della realizzazione dei sistemi previsti dal CDU, ossia la fine del 2025. Ciò premesso, è necessario dotare i gruppi informatici della Commissione e delle amministrazioni doganali degli Stati membri di risorse adeguate ad attenuare gli attuali rischi elevati di mancato rispetto dei termini per alcuni sistemi, in particolare per quanto riguarda i sistemi nazionali. Ci si deve assicurare che i gruppi informatici dispongano di personale statutario idoneo a dirigere i progetti e di fornire, nell'ambito dell'attuale programma Dogana 2020 e dei regimi sostitutivi futuri, le risorse finanziarie necessarie a garantire la consegna da parte dei partner di outsourcing. Occorre altresì evitare sconfinamenti oltre l'ambito di applicazione e nuove normative che abbiano un impatto sui sistemi doganali entro la fine del 2023. La messa in campo di tali misure, secondo le raccomandazioni contenute nella relazione della Corte dei conti europea, dovrebbe mantenere il livello di rischio sufficientemente sotto controllo.

Misure di attenuazione

Il quadro di controllo del piano strategico pluriennale per le dogane (MASP-C) è lo strumento di controllo dell'avanzamento e di informazione utilizzato dalla Commissione per valutarne i progressi. I punti di riferimento per le tappe del quadro di controllo sono il MASP-C 2019 e il programma di lavoro per il CDU 2019. Il quadro di controllo è presentato su base trimestrale agli Stati membri (gruppo di coordinamento della dogana elettronica - Electronic Customs Coordination Group) e agli operatori commerciali (gruppo di contatto per gli operatori - Trade Contact Group) a fini informativi e di orientamento.

Attualmente la Commissione non si limita a verificare i progressi compiuti rispetto alle tappe principali del progetto, come nel caso del programma di lavoro per il CDU e del

[6]Un metodo di gestione del progetto, utilizzato soprattutto per lo sviluppo del software e caratterizzato dalla suddivisione dei compiti in brevi fasi di lavoro e da frequenti rivalutazioni e adeguamenti dei piani.

MASP-C, ma definisce anche tappe intermedie specifiche per ciascun progetto (ad es. tappe entro le quali è richiesto a tutti gli Stati membri di completare le prove di conformità). Questo rafforzamento dell'azione di sorveglianza è necessario per rendere gestibile l'utilizzazione dei sistemi transeuropei decentralizzati ed evitare costi supplementari per il funzionamento di sistemi vecchi e nuovi in caso di estensione della finestra di utilizzazione. Poiché il successo di tali sistemi transeuropei di base con le relative architetture decentralizzate è subordinato al passaggio di tutti gli Stati membri al nuovo ambiente, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di non attendere fino al termine della finestra di utilizzazione per effettuare tale passaggio. Per misurare con cadenza regolare i progressi compiuti e segnalare con ampio anticipo possibili criticità, dal 2020 sarà operativo il **"National Administration quarterly monitoring programme"** (programma di controllo trimestrale per le amministrazioni nazionali) destinato ai sistemi transeuropei AES e NCTS e dotato di indicatori chiave di prestazione.

Quale ulteriore misura di accompagnamento, la Commissione istituirà all'inizio del 2020 il **"National Administration coordination programme"** (programma di coordinamento delle amministrazioni nazionali) per sostenere gli Stati membri nello sviluppo e nell'utilizzazione delle loro componenti nazionali in relazione ai sistemi transeuropei. Tali sistemi sono orientati in maniera specifica, poiché nel 2016-2017 gli Stati membri hanno individuato di comune accordo nei sistemi di importazione, transito ed esportazione i sistemi principali e concordato di considerarli prioritari ai fini dell'utilizzazione. Dal momento che alcuni Stati membri hanno posticipato fino quasi alla scadenza delle finestre di utilizzazione il lavoro di transizione verso sistemi e componenti nazionali relativi alle procedure di importazione, transito ed esportazione, vi è il rischio che non abbiano previsto tempi sufficienti per il collaudo e il completamento delle utilizzazioni in base alle specifiche comuni e alla politica di transizione informatica. Poiché i sistemi transeuropei funzioneranno correttamente solo quando tutti gli Stati membri vi avranno aderito, i problemi o i ritardi di utilizzazione in ambito nazionale si ripercuoteranno a livello del sistema transeuropeo e ne pregiudicheranno il completamento nei tempi previsti.

Inoltre, sulla base dei riscontri provenienti dagli Stati membri, la Commissione ha già individuato un rischio di completamento dei sistemi nazionali previsti entro il 2022, soprattutto per quanto riguarda il dominio relativo all'ingresso delle merci e alle importazioni, che inciderebbe negativamente sul completamento del CCI.

I programmi sopra citati contribuiranno a orientare il processo di transizione informatica a partire dal 2020 attraverso uno sportello di assistenza dedicato, webinar, visite bilaterali, attività di formazione, azioni di verifica delle prove di conformità, relazioni trimestrali sui progressi, gestione della fornitura di servizi, ecc. Gli Stati membri e la Commissione devono dotarsi dei mezzi adeguati ad affrontare le sfide future.

Si ritiene che i risultati di tali programmi forniranno preziose informazioni sullo stato di avanzamento dei lavori e saranno utilizzati per redigere le relazioni future sui progressi compiuti. Essi forniranno informazioni dettagliate sui progressi compiuti in relazione a ciascun progetto e per Stato membro.

4. CONCLUSIONI

In conclusione, appare chiaro che la Commissione e gli Stati membri **devono affrontare una serie di ostacoli** nell'assicurare la piena utilizzazione dei sistemi elettronici previsti dal CDU entro i termini stabiliti. Vi sono problemi di risorse negli Stati membri, i sistemi sono

complessi e interconnessi ed è necessaria una transizione graduale dai sistemi attuali a quelli aggiornati, al fine di contenere il più possibile l'impatto sul commercio.

Ciononostante, è altrettanto chiaro che **i progressi compiuti sono tangibili**. **Un numero considerevole di sistemi elettronici è già stato attivato ed è oggi pienamente operativo.**

L'attuazione della maggior parte dei sistemi rimanenti procede secondo le previsioni e il loro completamento è previsto entro il periodo 2020-2025, in linea con la pianificazione dei progetti definita nel programma di lavoro per il CDU. Per una panoramica sintetica della pianificazione e dei progressi compiuti, si rimanda alla figura 2 di seguito.

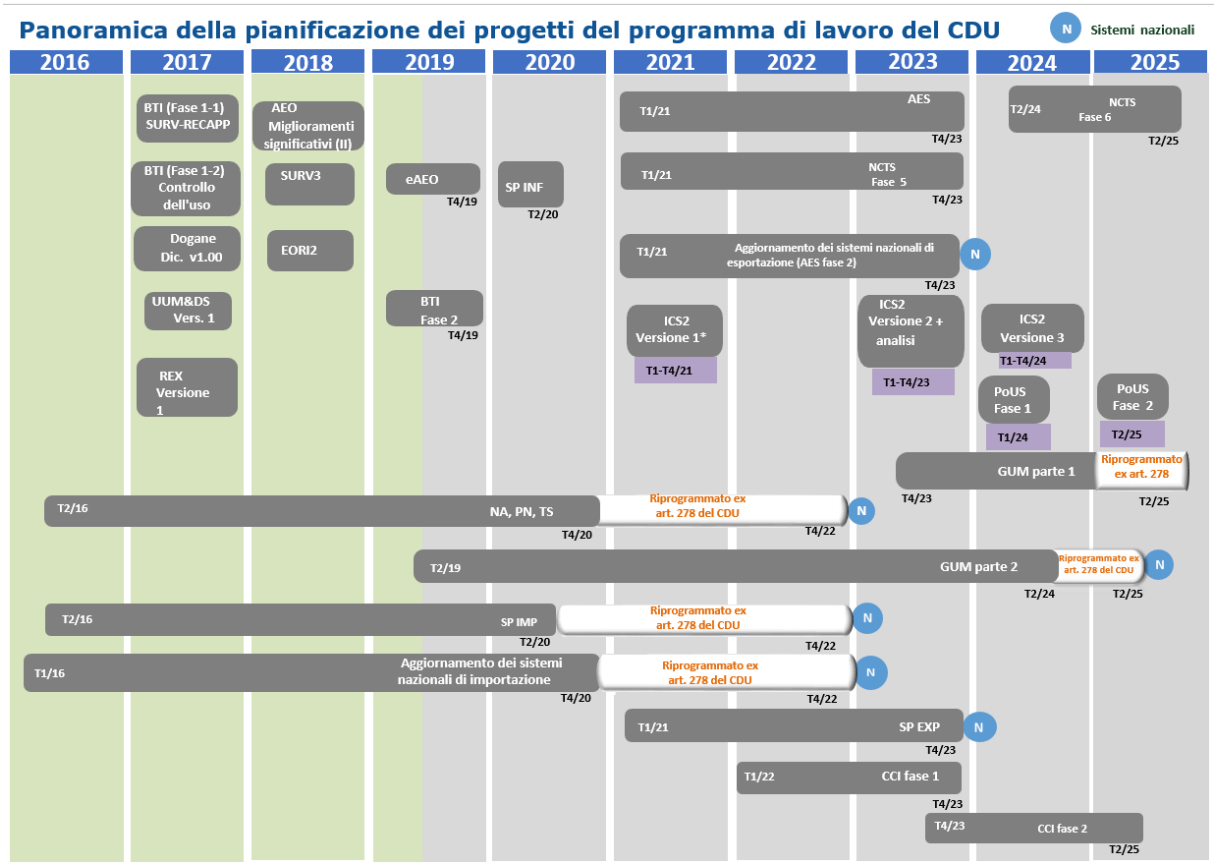


Figura 2: pianificazione dei progetti definiti nel programma di lavoro per il CDU

Per quanto concerne i sistemi rimanenti, al momento della stesura della presente relazione **non erano stati identificati rischi critici**. La Commissione e gli Stati membri continueranno a riunirsi regolarmente **per indirizzare e monitorare i progetti** avvalendosi dei quadri di controllo MASP-C e dei più rigorosi obblighi di relazione sulla pianificazione e sui progressi compiuti previsti per l'attuazione del programma di lavoro per il CDU. La Commissione e gli Stati membri proseguiranno inoltre nel lavoro di elaborazione e sviluppo dei rimanenti sistemi transeuropei per quanto concerne le analisi della redditività e i documenti di strategia nonché nella preparazione delle specifiche funzionali e tecniche (ivi incluse, in alcuni casi, le specifiche tecniche transitorie) quali basi per l'introduzione e l'utilizzazione dei sistemi.

La Commissione intende adottare **ulteriori misure di attenuazione** all'inizio del 2020, sotto forma di un programma di coordinamento per assistere gli Stati membri nell'utilizzazione delle loro componenti dei sistemi AES e NCTS, in particolare, e di un programma di controllo atto a valutare i relativi progressi in tale ambito. Attraverso questi strumenti gestionali, la Commissione ritiene di disporre di meccanismi adeguati per far fronte alle sfide dinamiche

imminenti. Dal canto loro, numerosi Stati membri hanno manifestato la disponibilità ad adottare misure di attenuazione che consentano loro di rispettare i termini di pianificazione previsti dal programma di lavoro per il CDU.

Per un'esposizione più approfondita della pianificazione e dello stato di avanzamento di ciascun progetto, si rimanda al **documento di lavoro dei servizi della Commissione pubblicato insieme alla presente relazione.**