

Commissione Mercato Interno del Parlamento europeo (IMCO)
Presentazione della Relazione speciale 13/2023 della Corte dei conti europea:
“Operatori economici autorizzati - Un solido programma doganale con un potenziale non sfruttato e un'attuazione disomogenea”

Contesto

Lunedì 17 luglio, Ildikó GÁLL-PELCZ, membro della Corte dei conti europea (ECA), ha presentato in commissione Mercato Interno del Parlamento europeo (IMCO) la [Relazione speciale 17/2023](#) dedicata al programma AEO / *Authorised Economic Operators* dal titolo: “Operatori economici autorizzati - Un solido programma doganale con un potenziale non sfruttato e un'attuazione disomogenea”.

Nel periodo compreso fra l'inizio del 2019 e la fine del 2022, l'ECA ha lanciato per la prima volta un processo di audit che riguarda il programma AEO per verificare se agevoli il commercio legittimo e la sicurezza della catena di approvvigionamento.

La Relazione speciale 17/2023, pubblicata nel maggio 2023 e presentata al Parlamento, contiene i risultati del processo di valutazione.

Nel 2008, quando il programma ha avuto inizio, gli operatori che hanno ottenuto lo status di AEO sono stati 512. Nel 2022, il totale degli AEO è aumentato fino a 18 210. Nel 2020, gli AEO hanno partecipato al 74% delle importazioni totali e all'83% delle esportazioni totali dell'UE.

L'attuale quadro giuridico per il programma è stabilito nel Codice Doganale dell'Unione ([CDU](#)) e nelle relative disposizioni di applicazione, la maggior parte delle quali sono in atto dal 1° maggio 2016 e ora sottoposte a revisione dalla recente [proposta](#) del 17 maggio della Commissione.

La Commissione ha formulato anche degli orientamenti AEO non vincolanti per aiutare gli Stati membri e gli AEO ad attuare il programma e per *“assicurare una comprensione comune sia per le autorità doganali che per gli operatori economici e di fornire uno strumento atto a facilitare l'applicazione corretta e armonizzata da parte degli Stati membri delle disposizioni giuridiche relative all'AEO”*.

Metodologia dell'ECA

Durante l'audit, la Corte ha:

- esaminato se la Commissione abbia fornito un solido quadro normativo e di monitoraggio;

- valutato lo stato di attuazione del programma in cinque Stati membri: Bulgaria, Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi e Spagna;
- raccolto elementi probatori direttamente presso gli AEO dell'UE per mezzo di un questionario.

I cinque Stati membri sono stati scelti in base ai seguenti criteri di rischio:

- ✓ numero di AEO in ciascuno degli Stati membri;
- ✓ valore medio delle importazioni relative agli AEO;
- ✓ percentuale di riesami degli AEO per ciascuno Stato membro;
- ✓ percentuale di AEO che sono piccole e medie imprese o microimprese tra tutti gli AEO.

Gli auditor hanno sottoposto un questionario agli Stati membri selezionati, discutendo in loco le risposte fornite con esperti delle amministrazioni doganali nell'ambito degli AEO.

Inoltre, sono stati selezionati campioni basati sul rischio nella verifica di:

- ✓ cinque domande degli AEO;
- ✓ 15 autorizzazioni di gestione degli AEO (monitoraggio, riesami e sospensioni/revoche);
- ✓ 30 dichiarazioni di importazione in dogana dagli AEO.

Le autorità doganali sono state incaricate di inviare via e-mail un questionario specifico a tutti gli AEO registrati nel rispettivo Stato membro per ottenere informazioni sulle esperienze e sulle opinioni degli operatori: non tutte lo hanno fatto.

La Corte ha ricevuto 3 259 risposte dagli Stati membri, su una popolazione potenziale di oltre 18 000 AEO, e ha ritenuto tale quantità sufficiente per trarne elementi probatori più che soddisfacenti.

Conclusioni dell'ECA

La conclusione generale della Corte è che il programma AEO agevola effettivamente il commercio legittimo, accresce la sicurezza della catena di approvvigionamento e la tutela degli interessi finanziari dell'UE. Tuttavia, la gestione, il quadro normativo e l'attuazione necessitano di modifiche e miglioramenti.

In particolare:

1. Vantaggi e Riconoscimento

- La Commissione non monitora sufficientemente l'attuazione del programma per far sì che gli Stati membri concedano agli AEO i relativi

vantaggi: il Codice Doganale dell'Unione ([CDU](#)) prevede diversi vantaggi per gli AEO registrati e le autorità doganali hanno la responsabilità di concederli. Se gli Stati membri trattano gli AEO in modo simile agli altri operatori economici, questi operatori autorizzati sono scarsamente incentivati a registrarsi al programma. L'indagine della Corte presso gli AEO mostra che:

- ✓ solo il 60 % dei partecipanti ha notato una riduzione dei controlli fisici e documentali a causa del loro status di AEO;
 - ✓ solo il 49 % ha dichiarato di aver ricevuto notifiche preventive al momento della selezione per i controlli;
 - ✓ solo il 35 % ha dichiarato di aver ricevuto un trattamento prioritario al momento della selezione per i controlli.
- Contrariamente a quanto disposto dalla normativa, alcuni Stati membri hanno concesso i vantaggi solo agli AEO che ricoprivano determinati ruoli nella catena di approvvigionamento. Ad esempio, uno Stato membro concede tali vantaggi solo se il dichiarante (la parte che presenta che le merci in dogana) o il destinatario (la parte a cui vengono consegnate le merci) è un AEO. Un altro Stato membro li concede solo agli importatori (la persona o l'attività per conto delle quali è presentata la dichiarazione di importazione) e ai dichiaranti, mentre un altro concede il vantaggio di minori controlli solo ai destinatari.
 - Le autorità doganali degli Stati membri, ad eccezione dei Paesi Bassi, non dispongono di sistemi per riconoscere automaticamente lo status di AEO, quando questo è stato concesso da altri Stati membri. Pertanto, concedono i vantaggi relativi agli AEO agli operatori registrati in altri Stati membri solo se vengono messi al corrente dello status di AEO al momento dello svolgimento di operazioni doganali. Gli AEO dell'UE non hanno ricevuto alcun vantaggio legato allo status di AEO negli Stati membri, eccezion fatta per i Paesi Bassi, a meno che non abbiano attirato esplicitamente l'attenzione delle autorità doganali estere sul proprio status di AEO durante le interazioni con queste ultime.
 - I sistemi di gestione del rischio doganale degli Stati membri non riconoscono automaticamente lo status di AEO / Accordi di Riconoscimento Reciproco (ARR) (eccezion fatta per i Paesi Bassi dove i dettagli relativi a tali AEO vengono estratti dai sistemi degli operatori economici della Commissione). Per ricevere i vantaggi, gli AEO ARR sono tenuti ad attirare esplicitamente l'attenzione dell'autorità doganale straniera sul proprio status di AEO. Gli Stati membri, inoltre, non monitorano l'attuazione degli ARR da parte delle autorità doganali estere. Peraltro, lo status di un AEO registrato nell'UE non viene

solitamente riconosciuto dai paesi con cui è stato stipulato un ARR e gli AEO registrati nell'UE non sempre ricevono i vantaggi legati all'ARR.

2. Definizioni

- Esistono carenze e incongruità tra Stati membri riguardo la definizione delle violazioni gravi o ripetute e le consultazioni tra le autorità doganali nazionali. L'ECA ha confermato i limiti delle [linee guida](#) fornite dalla Commissione nella definizione di violazioni gravi e violazioni ripetute. Le autorità doganali visitate utilizzano sistemi doganali di gestione del rischio automatizzati. Durante l'audit sono emerse carenze dei controlli interni degli AEO, che potrebbero portare a ulteriori violazioni che potrebbero a loro volta incidere sul bilancio dell'UE.

3. Requisiti

- Gli Stati membri applicano diversi requisiti per la registrazione dei potenziali AEO, così determinando un trattamento non uniforme.
- Il criterio di conformità alla normativa doganale e alle norme fiscali, uno dei criteri di ammissibilità, è poco chiaro ed è stato interpretato in diversi modi negli Stati membri.

4. Misurazione

- Il programma AEO non presenta un adeguato quadro di misurazione delle performance che includa obiettivi e valori obiettivo quantitativi. Gli indicatori utilizzati da alcuni Stati membri non sono attendibili e sono su base volontaria.

5. Monitoraggio

- Le autorità doganali non monitorano opportunamente le organizzazioni degli AEO negli altri Stati membri e non usano con coerenza i sistemi informatici comuni degli AEO.
- L'UE ha concluso ARR con Svizzera, Norvegia, Giappone, Andorra, Stati Uniti, Cina, Regno Unito, Canada, Moldova ma gli interventi di monitoraggio su alcuni ARR degli AEO non sono sistematici e pianificati e non garantiscono che la Commissione analizzi in modo regolare e tempestivo i cambiamenti dei relativi programmi e l'applicazione degli accordi di riconoscimento reciproco stipulati con paesi terzi.

Già nel 2019, la Commissione individuava alcuni ambiti critici del programma poi emersi nel corso dell'audit dell'ECA. In particolare:

- gli Stati membri interpretano i criteri di autorizzazione per quanto riguarda le “infrazioni gravi o ripetute” in modi diversi, a causa della mancanza di una definizione dettagliata nell’attuale normativa;
- gli Stati membri non sono tenuti a rispondere alle richieste trasmesse da altri Stati membri durante la procedura di autorizzazione AEO;
- gli orientamenti AEO non contengono disposizioni sull’attuazione del trattamento prioritario se la spedizione di un AEO viene selezionata per un controllo;
- non esiste una collaborazione stretta tra gli AEO e i dipartimenti per la gestione del rischio delle autorità doganali.

Raccomandazioni dell’ECA - entro il 2025

Sulla base dell’inazione della Commissione e degli Stati membri AEO, a margine della Relazione speciale, la Corte ha deciso pertanto di formulare una serie di raccomandazioni alla Commissione, da attuare entro il 2025, per migliorare l’efficacia del programma:

- a) definire il concetto di “infrazioni gravi e ripetute”;
- b) fare in modo che le autorità doganali interpellate negli Stati membri siano obbligate a rispondere in merito al soddisfacimento dei criteri AEO previsti dalla normativa;
- c) fornire chiarimenti negli orientamenti AEO sul trattamento prioritario delle spedizioni degli AEO selezionati per i controlli. della performance;
- d) (insieme agli Stati membri) migliorare il quadro comune per la misurazione della performance del programma AEO dell’UE;
- e) monitorare a intervalli regolari la corretta attuazione del programma AEO nel quadro delle disposizioni del CDU e degli accordi di riconoscimento reciproco. In particolare, dovrebbe:
 - I. monitorare periodicamente che gli Stati membri concedano i vantaggi che spettano a tutti gli AEO;
 - II. verificare che gli Stati membri coordinino i propri interventi di monitoraggio per gli AEO con le stabili organizzazioni registrate in altri Stati membri;

verificare che gli Stati membri utilizzino uniformemente i sistemi degli operatori economici per la registrazione di tutti gli interventi di gestione delle autorizzazioni AEO