



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 04.04.1995
COM(95) 119 def.

95/ 0087 (COD)

Proposta di

DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante adozione di un programma d'azione

della dogana comunitaria

("Dogana 2000")

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

Con il completamento del mercato interno, dal 1° gennaio 1993, si è rivelata l'assoluta necessità di rafforzare la cooperazione amministrativa tra Stati membri. Tale obbligo, che deriva dall'articolo 5 del trattato, è ancor più impellente nel settore doganale in quanto dall'efficacia e dall'omogeneità dei controlli alle frontiere esterne dipenderà la fiducia che gli operatori economici e i cittadini dell'Unione europea avranno nel funzionamento del mercato interno.

Questa constatazione, cui si è giunti prima del completamento effettivo del mercato interno, si è concretizzata con l'adozione della decisione che istituisce un programma di formazione professionale per i funzionari delle amministrazioni doganali degli Stati membri (programma Matthaeus)¹, che ha sottolineato la volontà di fornire ai dipendenti delle dogane degli Stati membri una formazione di livello elevato e di qualità analoga, per garantire un'applicazione uniforme del diritto comunitario alle frontiere esterne.

Dal 1993 la Commissione ha approfondito l'esame del fabbisogno e dei mezzi necessari per migliorare la gestione del mercato interno nel senso proposto dalla "relazione Sutherland" ed ha inviato al Consiglio e al Parlamento europeo numerose comunicazioni in tal senso². Tali comunicazioni sottolineano la necessità di rafforzare la cooperazione amministrativa tra Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione.

La comunicazione del 1993 ha varato un "programma d'azione" per "valorizzare al massimo il mercato interno", individuando alcuni settori prioritari, tra i quali quello doganale. Questo punto è stato confermato dal Consiglio nella risoluzione del 16 giugno 1994 sullo stesso tema³, che invitava la Commissione a continuare la sua azione in questo settore.

Nell'ambito di questo programma d'azione, la Commissione ha realizzato nel 1994, in collaborazione con gli Stati membri, un'azione pilota "Dogane 2000", volta a garantire la trasparenza dell'azione doganale nel funzionamento delle frontiere esterne e ad identificare i settori privilegiati di cooperazione tra le amministrazioni doganali degli Stati membri e tra queste ultime e i servizi doganali della Commissione, per consentire l'attuazione di controlli e l'applicazione di procedure di efficacia equivalente in qualsiasi punto della frontiera esterna.

¹ - Decisione n. 91/341/CEE del 20.6.1991, GU n. L 187 del 13.7.1991, pag. 41.

² - Comunicazione della Commissione al Consiglio "Valorizzare al massimo il mercato interno - programma strategico", del 22.12.1993, COM(93) 632 def.;

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo sviluppo della cooperazione amministrativa per l'applicazione della legislazione comunitaria nel quadro del mercato interno, del 16.2.1994, COM(94) 29 def.

³ - Risoluzione n. 94/C 179/01 (GU n. C 179/1 dell'1.7.1994, pag. 1).

L'azione pilota è stata basata su un'iniziativa dei servizi della Commissione, proposta ai responsabili delle amministrazioni doganali degli Stati membri e concretizzatasi in una dichiarazione comune "su una strategia quadro Dogane 2000", adottata nel dicembre 1993 in seno al Gruppo della politica doganale, un gruppo di esperti composto dai direttori generali delle amministrazioni doganali degli Stati membri e della Commissione o dai loro rappresentanti personali, che assicurerà tralaltro il controllo permanente del presente programma, utilizzando conoscenze nella materia di altri servizi della Commissione.

Alla luce dell'esperienza maturata in questa azione pilota, la Commissione ha deciso di proporre al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione di sviluppare e di approfondire questa azione nel quadro di un programma d'azione per le dogane comunitarie, intitolato, "Dogane 2000".

1. Obiettivi del programma d'azione

a) Obiettivi generali

Il programma d'azione, garantendo la trasparenza nell'applicazione del diritto comunitario e individuando le difficoltà d'applicazione, si prefigge di rafforzare l'efficacia delle procedure e dei controlli doganali alle frontiere esterne dell'Unione europea al fine di realizzare una gestione più efficace del mercato interno.

Tali procedure e controlli devono assicurare una scorrevolezza sufficiente degli scambi garantendo la sicurezza dei cittadini e degli operatori economici dell'Unione. Inoltre, devono tutelare gli interessi finanziari della Comunità e dei suoi Stati membri e offrire a tutti i suoi operatori un trattamento analogo nei rapporti con i servizi doganali, per evitare che si creino distorsioni della concorrenza e si sviluppino nuovi tipi di frodi, dannosi al buon funzionamento del mercato interno.

b) Linee generali d'intervento

Per raggiungere gli obiettivi generali del programma d'azione, l'azione della Comunità e degli Stati membri dovrà basarsi sui seguenti orientamenti:

- Garantire la trasparenza nell'applicazione del diritto comunitario da parte delle amministrazioni doganali degli Stati membri. Ciò implica:
 - una profonda conoscenza delle difficoltà che le amministrazioni nazionali incontrano nell'applicazione concreta della regolamentazione comunitaria;
 - l'identificazione esatta degli elementi che creano disparità di trattamento alle frontiere esterne.
- Rafforzare la politica comune di formazione, istituita dal programma Matthaeus, valorizzando al massimo gli strumenti esistenti per creare un autentico "nucleo comune di formazione" al servizio degli obiettivi della politica doganale della Comunità sviluppati nel presente programma d'azione.

- Sviluppare e generalizzare il ricorso ai migliori e più recenti metodi di lavoro, per consentire alle amministrazioni doganali degli Stati membri di far fronte con maggiore efficienza alla loro missione.
- Approfondire il dialogo permanente attuando l'informazione e la comunicazione tra i responsabili doganali della Comunità e gli utilizzatori delle dogane al fine di favorire una migliore conoscenza reciproca delle esigenze e dei vincoli sia delle amministrazioni doganali che degli ambienti economici, dei consumatori e dei cittadini. Particolare attenzione sarà dedicata alle piccole e medie imprese per facilitare il loro accesso al commercio internazionale.
- Contribuire alla crescita di un contesto doganale internazionale favorevole ad una gestione ottimale delle frontiere esterne.

2. Natura del programma d'azione

Il programma d'azione si rivolge al complesso dei funzionari delle amministrazioni nazionali con responsabilità nel settore delle dogane.

Le azioni connesse al programma si basano essenzialmente sul principio del partenariato tra i servizi della Commissione e le amministrazioni degli Stati membri e sulla collaborazione attiva degli ambienti esterni, e comportano i seguenti elementi:

a) Verificare l'applicazione del diritto comunitario

- Quest'azione viene realizzata essenzialmente tramite gruppi di controllo dell'applicazione delle procedure e della realizzazione dei controlli doganali, detti "gruppi di monitoring".

Tali gruppi, composti di funzionari delle amministrazioni degli Stati membri e dei servizi della Commissione, effettuano, su base tematica, visite in diversi punti specifici delle frontiere esterne per valutare l'applicazione della regolamentazione comunitaria nei siti studiati, le difficoltà incontrate nella sua applicazione e i metodi di lavoro utilizzati. Possono suggerire raccomandazioni sui metodi di lavoro e, all'occorrenza, le modifiche auspicabili della regolamentazione, che formeranno oggetto di eventuali proposte e decisioni da discutersi nelle sedi opportune.

- Parallelamente all'intervento dei gruppi di monitoring, i servizi della Commissione e degli Stati membri realizzeranno altre azioni necessarie, quali studi complementari, scambi di funzionari e organizzazione di riunioni e seminari sui temi opportuni.

b) Sviluppare i migliori metodi di lavoro

L'analisi realizzata di concerto dai servizi doganali della Commissione e degli Stati membri ha mostrato che le amministrazioni doganali dovevano sviluppare il ricorso a metodi moderni di lavoro per poter svolgere efficacemente la loro missione in un contesto

caratterizzato dall'aumento del carico di lavoro delle amministrazioni e dalla limitazione delle risorse disponibili per realizzarlo.

Fino ad oggi sono stati indicati quattro orientamenti principali: maggior ricorso alle tecniche di analisi del rischio, sviluppo delle tecniche di controllo delle imprese, generalizzazione delle procedure semplificate e sviluppo coordinato del ricorso all'informatizzazione delle procedure doganali.

Per rispondere alla necessità di garantire l'unicità delle frontiere esterne, l'equivalenza di risultati e la trasparenza dell'azione doganale in qualsiasi punto di tali frontiere, è necessario impostare un'azione coordinata a livello comunitario. Tale azione deve abbinare la realizzazione di studi preliminari, la definizione di orientamenti comuni, di azioni di formazione e di sostegno tecnico alla realizzazione.

c) Orientare le azioni comuni di formazione in funzione delle esigenze prioritarie della politica doganale

La politica comunitaria di formazione istituita dal programma Matthaeus ha avuto un'accoglienza estremamente favorevole sia da parte dei funzionari delle amministrazioni doganali che dei responsabili di tali amministrazioni. Tutti sottolineano la necessità che, nel rispetto del principio della sussidiarietà per quanto riguarda l'organizzazione pratica di questa formazione, detta politica venga potenziata e crei un autentico nucleo comune di formazione che garantisca a tutti i funzionari delle amministrazioni doganali della Comunità un livello comparabile di qualifica per applicare il diritto comunitario alle frontiere esterne.

Tale politica comunitaria deve costituire un autentico supporto tecnico in materia di formazione alle azioni realizzate nel quadro del presente programma d'azione. Questa evoluzione, iniziata con gli Stati membri in conformità degli orientamenti definiti dalla Commissione nella relazione al Parlamento europeo e al Consiglio del 15 dicembre 1993⁴, sarà sviluppata e perseguita quale autentica politica di accompagnamento del programma d'azione. Ciò implica altresì un'apertura della formazione all'esterno favorendo la condivisione di esperienze tra le dogane dell'Unione e quelle di paesi terzi, tramite scambi di funzionari o tramite l'organizzazione di seminari.

d) Contribuire alla creazione di un contesto internazionale favorevole ad una gestione efficace delle frontiere esterne

Il contesto internazionale dell'Unione europea è stato profondamente modificato da vari fattori registrati nel corso di questi ultimi anni. Sul piano degli scambi, l'entrata in vigore dei nuovi accordi del GATT e l'accesso al libero commercio internazionale di nuovi Stati dell'Europa centrale e orientale costituiscono un potente catalizzatore per sviluppare la mondializzazione degli scambi. Nel contempo, tuttavia, i traffici illeciti in tutti i settori,

⁴ - Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'esperienza maturata nella realizzazione del programma Matthaeus - COM(93) 661 def. del 15.12.1993.

quali i traffici di droga, armi, materiali nucleari o specie animali o vegetali protette, hanno accelerato il loro sviluppo su scala mondiale.

Ciò implica, sul piano doganale, la necessità di rafforzare la cooperazione e l'assistenza reciproca tra amministrazioni doganali comunitarie e dei paesi terzi. Come contropartita, la Comunità deve rispondere alla domanda sempre più urgente di assistenza e di sostegno tecnico da parte dei paesi per i quali l'accesso al libero commercio internazionale implica la creazione di amministrazioni doganali competenti ed efficienti.

La Comunità deve rispondere a questa domanda in quanto l'efficacia dei controlli alle frontiere esterne è subordinata al buon funzionamento delle amministrazioni doganali dei partner commerciali dell'Unione. Tale necessità è resa più impellente dall'assistenza che dobbiamo fornire ad alcuni di questi Stati nel quadro della preparazione della loro futura adesione all'Unione europea.

Quest'azione si concretizza nella creazione di missioni di studio e di assistenza, negli scambi di funzionari, nell'organizzazione di riunioni e di seminari congiunti nonché in un solido sostegno tecnico e materiale, che devono essere garantiti dalle amministrazioni doganali della Comunità.

e) Sviluppare l'informazione e la comunicazione con gli ambienti professionali

Per garantire l'adeguamento permanente dell'azione doganale all'evoluzione del commercio internazionale e consentire agli operatori economici di conoscere in modo più approfondito i vincoli connessi all'intervento delle dogane nel circuito degli scambi, le amministrazioni doganali debbono sviluppare o realizzare un'autentica politica d'informazione e un dialogo costruttivo e permanente con i vari utilizzatori delle dogane, in particolare gli operatori del commercio estero, le piccole e medie imprese e i consumatori.

A tal fine, la Comunità deve fornire il proprio sostegno agli Stati membri collaborando alle azioni che essi intraprendono in questo settore, ovvero mediante azioni complementari, oltre che incoraggiando ed appoggiando azioni di cooperazione intraprese dagli Stati membri tra di loro. Tale sostegno può assumere diverse forme, quali pubblicazioni, messa a punto di supporti moderni di informazione, colloqui e riunioni tra i diversi protagonisti del commercio internazionale.

3. Giustificazione del programma d'azione

La gestione del mercato interno impone alle amministrazioni degli Stati membri di modificare drasticamente il loro tipo di funzionamento e le loro abitudini di lavoro. Per la Comunità, è essenziale che tale cambiamento avvenga nelle migliori condizioni e nel rispetto dei vincoli del mercato unico.

Per quanto riguarda gli operatori economici e i cittadini, la loro fiducia nel mercato interno sarà commisurata alla fiducia che essi avranno nella capacità della Comunità di far rispettare il diritto comunitario e di lottare contro lo sviluppo di qualsiasi forma di frode

che potrebbe essere favorito dalla soppressione dei controlli alle frontiere nazionali tra Stati membri.

Come veniva precisato dalla Commissione nella succitata comunicazione del 16 febbraio 1994, "senza la garanzia che il diritto comunitario venga globalmente applicato in modo analogo in tutti gli Stati membri, è improbabile che si possano realizzare gli obiettivi dell'articolo 7 A del trattato". Solo un'azione a livello comunitario, che integri gli sforzi costanti compiuti dagli Stati membri per garantire una corretta applicazione del diritto comunitario, potrà fornire una siffatta garanzia offrendo alle amministrazioni il quadro giuridico, organizzativo e logistico che consenta di tener conto dell'aspetto transnazionale di quest'azione. Un intervento comunitario incompleto in questo settore creerebbe un grave pregiudizio e comprometterebbe il buon funzionamento del mercato interno.

È con queste premesse che la Commissione ha realizzato nel 1994 l'azione pilota "Dogane 2000" per garantire una gestione efficace delle frontiere esterne nel quadro del mercato interno e che essa propone, alla luce dell'esperienza acquisita, di svilupparla e approfondirla nel quadro del presente programma d'azione.

4. Finanziamento del programma

La realizzazione degli obiettivi del programma d'azione migliorerà la gestione del mercato interno con conseguenze positive sia per la Comunità che per gli Stati membri. È quindi auspicabile che i costi di realizzazione del programma siano ripartiti tra la Comunità e gli Stati membri.

La Comunità si assumerà le spese di trasferta dei funzionari al di fuori dei loro Stati membri, di organizzazione dei seminari e delle riunioni in applicazione del programma e di alcune azioni connesse all'informazione e alla comunicazione con gli ambienti esterni.

Essa interverrà anche nella realizzazione di azioni intraprese e sviluppate dagli Stati membri, mediante sovvenzioni, sostegno e assistenza.

Come contropartita, gli Stati membri si assumeranno tutte le spese relative al coordinamento e alla realizzazione, sul piano nazionale, delle azioni del presente programma, nonché gli stipendi dei loro funzionari che vi parteciperanno.

5. Base giuridica

La base giuridica della presente decisione è costituita dall'articolo 100 A integrato dall'articolo 113. Oggetto diretto del programma d'azione sono la costituzione e il funzionamento del mercato interno, grazie ad una gestione ottimale delle frontiere esterne dell'Unione europea. Esso comporta anche un capitolo esterno, in quanto mira a favorire la scorrevolezza del commercio estero dell'Unione nel massimo rispetto del diritto comunitario.

Proposta di
Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio
recante adozione di un programma d'azione
della dogana comunitaria
("Dogana 2000")

Il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea,

visto il Trattato che istituisce la Comunità Europea, e in particolare i suoi articoli 100A e 113,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale,

Visto il parere del Comitato delle Regioni,

considerando che il completamento del mercato interno, effettivo dal 1° gennaio 1993, l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea, l'allargamento dell'Unione a nuovi Stati e lo sviluppo rapido degli scambi commerciali dell'Unione con il resto del mondo, in particolare a seguito degli accordi firmati nel quadro del GATT nell'aprile 1994 ed approvati dal Consiglio il 19 dicembre 1994, richiede che siano chiaramente identificati e attuati degli orientamenti strategici che permettano di definire meglio il ruolo che la dogana è destinata a svolgere nell'Unione Europea;

considerando che l'esistenza di una frontiera esterna unica, permettendo alle merci di circolare liberamente, senza formalità di natura doganale, nell'insieme del territorio dell'Unione, rende necessaria l'attuazione di procedure e di controlli di un'efficacia equivalente in ogni punto di tale frontiera esterna in occasione dell'entrata o dell'uscita da tale territorio al fine di garantire l'applicazione delle politiche comunitarie e di proteggere gli interessi legittimi dei cittadini e degli operatori economici, nonché gli interessi finanziari della Comunità, rispettando le esigenze di rapidità e di fluidità del commercio estero;

considerando che l'attuazione di queste procedure e di questi controlli alla frontiera esterna dell'Unione Europea è compito delle amministrazioni doganali degli Stati membri; che l'efficacia dell'azione di tali amministrazioni doganali è una condizione essenziale per garantire una buona gestione del mercato interno; che, tuttavia, in taluni casi potrebbe rendersi necessario un'accordo a livello comunitario su dei criteri che determinino il livello dei controlli da effettuare;

considerando che un simile risultato dell'azione doganale nell'applicazione del diritto comunitario può essere ottenuto soltanto da una cooperazione e una collaborazione rafforzata tra le amministrazioni doganali degli Stati Membri oltre che tra queste e la Commissione; che lo sviluppo di questa cooperazione non può che rinforzare l'efficacia degli strumenti di gestione delle frontiere del mercato unico quali il regolamento (CEE) n°

339/93 del Consiglio, dell'8 febbraio 1993, relativo ai controlli di conformità dei prodotti importati da paesi terzi alle regole applicabili in materia di sicurezza dei prodotti¹

considerando che nella sua comunicazione del 16 febbraio 1994 al Parlamento Europeo e al Consiglio sullo sviluppo della cooperazione amministrativa per l'attuazione dell'applicazione della legislazione comunitaria nel quadro del mercato interno², la Commissione ha identificato la dogana tra i settori di competenza della Comunità; che nella sua Risoluzione del 16 giugno 1994 sullo stesso argomento³, il Consiglio ha invitato la Commissione e gli Stati Membri a proseguire attivamente i lavori in questo settore;

considerando che è opportuno sottolineare la necessità dell'azione doganale per quanto riguarda la lotta contro lo sviluppo dei traffici illeciti, nonché contro la frode, e che la Comunità deve avere la possibilità, nell'ambito delle proprie competenze, di sostenere l'azione dei propri Stati Membri; che, senza pregiudizio delle obbligazioni derivanti dal regolamento (CEE) n° 1468/81 del Consiglio, del 19.5.1981, relativo all'assistenza reciproca tra le autorità amministrative degli Stati membri ed alla collaborazione tra queste e la Commissione al fine di assicurare l'applicazione corretta della normativa agricola o doganale⁴, o di qualsiasi altro regolamento che lo sostituisca, è opportuno sfruttare tutte le possibilità offerte dalla regolamentazione comunitaria in materia di cooperazione amministrativa.

considerando che l'azione individuale di ogni amministrazione non può permettere di raggiungere un tale risultato e che un quadro comunitario è necessario per stabilire piani e priorità per raggiungere un'azione coordinata della Comunità e degli Stati Membri per garantire l'adattamento delle amministrazioni doganali ai compiti che sono loro nel quadro di un mercato senza frontiere interne;

considerando che l'attuazione di un programma d'azione d'azione comunitaria costituisce una delle azioni più adeguate per realizzare questi obiettivi;

considerando che gli obiettivi di questo programma d'azione devono iscriversi in un quadro comune alla Comunità e agli Stati Membri per guidare la loro azione;

considerando che una prima iniziativa è stata attuata con il programma d'azione comunitaria nel settore della formazione professionale dei funzionari delle amministrazioni doganali (Matthaeus)⁵

¹ JO n° L 40, del 17.2.1993, pag. 1

² COM(94) 29 finale, del 16.2.1994

³ Risoluzione n°94/C 179/01 (GU n°C 179/1 dell'1.7.1994, p.1

⁴ JO N° L 144 du 2.6.1981, pag. 1

⁵ Decisione N 91/341/CEE del 20 giugno 1991, GU N. L 187 del 13.7.1991, p.41

considerando che occorre tenere conto, nei settori della formazione e della cooperazione tecnica, della dimensione esterna dell'azione della Comunità e degli Stati Membri;

considerando che il finanziamento del programma d'azione sarà condiviso tra la Comunità e gli Stati Membri e che il contributo comunitario apparirà nel bilancio della Commissione; che la presente decisione stabilisce, per l'insieme della durata del programma, una copertura finanziaria che costituisce la referenza privilegiata, ai sensi del punto 1 della dichiarazione del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione del 6 marzo 1995, per l'autorità di bilancio nell'ambito della procedura di bilancio annuale;

considerando che occorre prevedere un programma di una durata di cinque anni;

considerando che questo programma d'azione si fonda sull'esperienza acquisita nel corso dell'azione pilota iniziata dalla Commissione nel 1994;

hanno adottato la presente decisione:

Articolo 1

Istituzione del programma

1. La presente decisione istituisce un programma d'azione per la dogana comunitaria che appoggia e completa le azioni iniziate dagli e negli Stati Membri, nel rispetto delle responsabilità che spettano loro per quanto riguarda l'attuazione del diritto comunitario.
2. Il programma d'azione è denominato "programma Dogana 2000" e attuato per il periodo che va dal primo gennaio 1996 al 31 dicembre 2000.
3. L'azione della Comunità si fonda su un quadro comune di obiettivi per l'attuazione del presente programma.
4. La procedura di controllo e di valutazione di cui all'articolo 15 mira ad analizzare i risultati ottenuti e a trarne degli insegnamenti per la prosecuzione dell'azione della Comunità.

Articolo 2

Quadro comune di obiettivi

Il quadro comune di obiettivi previsto all'articolo 1° paragrafo 3, in seno al quale la Comunità e gli Stati Membri stabiliscono piani e priorità per definire e attuare un'azione coordinata per garantire l'adeguamento dell'azione doganale alle necessità del mercato interno dell'Unione europea, comprende gli obiettivi seguenti:

1. Garantire un'applicazione uniforme del diritto comunitario per raggiungere risultati equivalenti in ogni punto della frontiera dell'Unione Europea, evitando così distorsioni della concorrenza pregiudizievoli al buon funzionamento del mercato interno che potrebbero verificarsi a causa di un'applicazione eterogenea delle procedure doganali nelle varie parti dell'Unione, nonché per proteggere gli interessi finanziari della Comunità.
2. Fornire un livello equivalente di protezione ai cittadini e agli operatori economici dell'Unione, indipendentemente dal punto di attraversamento della frontiera esterna delle merci, pur garantendo la fluidità necessaria alle operazioni di commercio internazionale.

3. Rafforzare la presa in considerazione della dimensione comunitaria nell'organizzazione dei servizi e la messa in opera delle infrastrutture e delle attrezzature, e promuovere l'utilizzo in comune di mezzi materiali di funzionamento che contribuiscano all'attuazione della regolamentazione comunitaria.
4. Incoraggiare e sostenere le iniziative che gli Stati membri propongano di attuare, da soli o congiuntamente, per migliorare l'efficacia globale delle amministrazioni doganali nella realizzazione dei loro compiti.
5. Valorizzare la formazione data ai funzionari delle amministrazioni doganali sostenendo l'insegnamento di materie che permettano loro di adattarsi all'evoluzione dei compiti e delle tecnologie in sintonia con la dimensione comunitaria della loro missione.
6. Contribuire, con azioni adeguate di formazione, di assistenza e di cooperazione tecniche, alla messa in opera o allo sviluppo di servizi doganali di qualità nei paesi terzi che ne fanno domanda e, così, anche allo sviluppo del commercio estero dell'Unione.
7. Favorire la trasparenza e l'efficacia dell'azione doganale per il bene del commercio legittimo attraverso un rafforzamento delle relazioni tra le amministrazioni doganali dell'Unione, gli ambienti economici, giuridici e scientifici e gli operatori del commercio internazionale.

Articolo 3

Azioni comuni specifiche

1. Al fine, in particolare, dell'attuazione della strategia definita agli articoli 5 (& 1,3,4,5,6), 6 e 9, la Commissione organizza azioni di controllo in settori particolari della legislazione doganale comunitaria.

Essa determina i settori ogni anno, in compartecipazione con gli Stati Membri.

Queste azioni sono condotte da gruppi comuni composti da esperti doganali degli Stati Membri e della Commissione.

I gruppi così costituiti effettuano, sulla base di un approccio tematico, visite di punti particolari della frontiera esterna. Al termine di queste visite, elaborano una relazione che analizza i metodi di lavoro oltre che le eventuali difficoltà di attuazione della regolamentazione osservate nelle varie località studiate e che comporta eventualmente proposte di adattamento, tanto della regolamentazione comunitaria che dei metodi di lavoro usati, tale da migliorare l'efficacia dell'azione doganale nel suo insieme.

2. Come complemento di queste azioni di controllo, la Commissione, in compartecipazione con gli Stati Membri, ricorre anche, in particolare:

- a) a studi complementari per mettere in luce i punti di vista dei vari attori del commercio internazionale;
- b) all'organizzazione di gruppi di lavoro e di seminari incaricati di studiare i mezzi per migliorare in modo coordinato l'azione delle amministrazioni doganali.

Articolo 4

Gli Stati Membri adottano le disposizioni necessarie per garantire, sul piano nazionale, il coordinamento e l'organizzazione dell'attuazione delle azioni del presente programma, in particolare prevedendo le strutture e i meccanismi adeguati.

Articolo 5

Controllo della frontiera esterna

Conformemente agli obiettivi definiti all'articolo 2 paragrafi da 1 a 4, gli Stati Membri e la Commissione:

1. approfondono ogni sforzo affinché i controlli alla frontiera esterna garantiscano la fluidità del traffico, proteggano gli interessi finanziari della Comunità, assicurino un'applicazione effettiva, efficace e omogenea delle regolamentazioni comunitarie e delle politiche comuni, forniscano un livello equivalente di protezione, e permettano di verificare che vengano rispettate le procedure relative alla conformità alle norme tecniche, alla sicurezza dei prodotti importati ed ai prodotti pericolosi, indipendentemente dal punto di attraversamento della frontiera esterna;
2. collaborano al fine di ottenere risultati equivalenti, tanto per quanto riguarda il controllo che la semplificazione degli scambi alla frontiera esterna, così da evitare distorsioni della concorrenza che possano generare deviazioni di traffico e garantire un identico trattamento per tutti gli operatori.
3. per il conseguimento di questi obiettivi, predispongono nuovi metodi di lavoro, attrezzature e mezzi materiali sempre più perfezionati al fine di rafforzare l'efficacia dei controlli alla frontiera esterna;
4. vigilano affinché le sanzioni amministrative applicate per infrazioni alla regolamentazione comunitaria siano efficaci, proporzionate e dissuasive;
5. utilizzano interamente i testi comunitari che organizzano la cooperazione amministrativa, oltre che gli accordi di mutua assistenza conclusi con i paesi terzi;

6. ricorrono a meccanismi adeguati di analisi e di valutazione per valutare l'applicazione dei controlli e delle procedure attuate alla frontiera esterna.
7. procedono ad una riflessione approfondita sulla definizione e l'esercizio dei poteri degli agenti dei servizi doganali, nonché sulle possibilità di coordinare l'utilizzo delle risorse disponibili.

Articolo 6

Controllo dell'applicazione della legislazione doganale comunitaria e della sua adeguamento permanente alle realtà evolutive del commercio internazionale

1. La Commissione, in compartecipazione con gli Stati Membri ed in stretta concertazione con i partner economici, organizza un controllo permanente della regolamentazione e delle procedure comunitarie, in particolare sulla base del Codice delle dogane comunitario e delle sue disposizioni d'applicazione.
2. Questo controllo si prefigge l'obiettivo di garantire l'adeguamento di questa regolamentazione e di queste procedure alla tutela degli interessi legittimi dell'Unione e dei suoi membri pur rispondendo alle necessità degli operatori del commercio internazionale.
3. Con l'attuazione di azioni comuni, come descritte all'articolo 3, la Commissione e gli Stati Membri cercano di identificare le difficoltà d'applicazione di questa regolamentazione oltre che le eventuali disfunzioni che le pratiche divergenti potrebbero comportare nel quadro del mercato interno.

Articolo 7

Lotta contro la frode

Ai fini del conseguimento degli obiettivi definiti agli articoli 2, paragrafi da 1 a 3, e articolo 5 paragrafo 2, la Comunità e gli Stati Membri fanno il possibile per utilizzare nel modo più razionale ed efficace i loro mezzi di azione in materia di lotta contro la frode e contro i traffici illeciti. Quest'azione si intende in senso lato come comprensiva di tutte le regolamentazioni o disposizioni applicabili negli scambi di qualsiasi merce tra la Comunità e i paesi terzi, compreso il soggiorno e il transito di merci relative a tali scambi.

A tal fine, la Comunità e gli Stati Membri elaborano, attuano e sviluppano una politica di lotta contro la frode in materia doganale a livello comunitario al fine di tenere conto degli sviluppi della costruzione europea, degli impegni internazionali della Comunità, dell'evoluzione della realtà doganale e di altre realtà contestuali, oltre che della necessità di utilizzare le loro risorse in modo ottimale e complementare.

Questa politica concernerà in particolare:

lo sfruttamento massimo del dispositivo legislativo attuale e, se necessario, la sua modifica,

il miglioramento della raccolta, dell'analisi, della diffusione e dello sfruttamento delle informazioni a livello della Comunità, ricorrendo al massimo all'informatica,

L'eliminazione degli ostacoli all'azione ed alla cooperazione efficace nel campo della lotta contro la frode, con particolare riguardo ai poteri d'indagine degli investigatori delle dogane,

l'applicazione di sanzioni efficaci,

la prosecuzione e lo sviluppo delle azioni coordinate, in particolare delle missioni comunitarie di indagine o di controllo in paesi terzi,

lo sviluppo della cooperazione con paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti, oltre che con gli ambienti professionali interessati,

un maggiore ricorso, a vantaggio dell'insieme della Comunità, alle competenze del personale della Commissione e degli Stati Membri nei paesi terzi.

il controllo finanziario dei casi d'irregolarità

Articolo 8

Ruolo delle amministrazioni doganali nelle politiche comuni

Nell'assolvimento del loro compito, i servizi doganali degli Stati Membri e della Commissione adottano tutte le misure necessarie all'esercizio ottimale delle responsabilità che spettano loro in virtù delle disposizioni applicabili per l'esecuzione delle politiche comuni, in particolare nel quadro del controllo dell'attuazione della politica commerciale comune, della politica agraria comune e della politica comune della pesca.

La Commissione e gli Stati Membri vigileranno affinché in particolare le amministrazioni doganali possano intervenire efficacemente ai fini della buona applicazione di altre disposizioni comunitarie aventi un'incidenza sul controllo della frontiera esterna, in

particolare quelle relative alla cooperazione allo sviluppo, oltre che alla tutela della proprietà intellettuale, dell'ambiente, dei consumatori e del patrimonio culturale.

Articolo 9

Miglioramento dei metodi di lavoro

La Commissione sostiene le azioni che mirano a migliorare i metodi di lavoro delle amministrazioni doganali. In compartecipazione con gli Stati Membri, incoraggia lo sviluppo e l'applicazione di nuovi metodi di lavoro, in particolare nei settori seguenti:

1. l'analisi del rischio, al fine di determinare se le merci sotto sorveglianza doganale debbano essere oggetto di un esame documentale o fisico prima dell'immissione in libera pratica,
2. il ricorso ai metodi di verifica della contabilità delle imprese (*audit*),
3. le procedure semplificate di messa sotto una destinazione doganale e di verifica;
4. lo sviluppo coordinato del ricorso al trattamento automatizzato delle procedure doganali tenendo presente lo stato attuale di informatizzazione delle amministrazioni nazionali e gli interessi degli operatori economici dell'Unione, oltre che gli sviluppi che intervengano sull'argomento, nell'ambiente internazionale.

Articolo 10

Poteri degli agenti dei servizi doganali

La Commissione, in collaborazione con gli Stati Membri, procederà all'esame dell'adeguamento dei poteri a disposizione degli agenti degli uffici doganali degli Stati Membri per l'applicazione del diritto comunitario ed il controllo della frontiera esterna.

16

Articolo 11

Utilizzazione razionale e coordinata delle risorse

1. Ai fini dell'attuazione l'articolo 2 paragrafo 3, la Commissione realizzerà un quadro comunitario di consultazione e di coordinamento al fine di garantire lo studio delle necessità del mercato interno e permettere così di ottimizzare la definizione delle necessità e l'assegnazione delle risorse tra gli Stati Membri.
2. Nell'ambito di questo quadro comunitario di consultazione e di coordinamento, la Commissione, in compartecipazione con gli Stati Membri, identificherà i mezzi che permettono la concessione di risorse sufficienti all'azione doganale, in particolare grazie all'utilizzo di tutti gli strumenti di finanziamento comunitari disponibili, alla divisione o alla messa in comune delle attrezzature, a operazioni comuni e a altri accordi o azioni che risultino necessarie al conseguimento degli obiettivi del presente programma.
3. Per aiutare l'identificazione di tali possibilità di azione, la Commissione organizza riunioni di esperti e seminari che riuniscano, se necessario, dei rappresentanti degli ambienti economici interessati.

Articolo 12

Sanzioni amministrative doganali e disposizioni con effetto equivalente

La Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati Membri, procede alla determinazione delle irregolarità amministrative doganali, sulla base degli obblighi che derivano dal codice delle dogane comunitario e dalle sue disposizioni d'applicazione, oltre che ad uno studio comparato della loro qualificazione e della loro classificazione nell'ordinamento giuridico degli Stati membri considerando il loro grado di gravità, al fine di identificare il bisogno di armonizzazione minima necessaria per evitare delle distorsioni nel trattamento degli operatori economici

Articolo 13

Formazione ed assistenza tecnica

1. Nel quadro dell'attuazione dell'articolo 2 paragrafo 5, la formazione dei funzionari delle amministrazioni doganali è garantita dagli Stati Membri, in conformità con le norme adottate dal Consiglio nella decisione del 20 giugno 1991⁶ che instaura il programma Matthaeus.

2. Nell'attuazione di tale programma, gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie alla messa in opera di una vera formazione comune sulle materie del Codice delle dogane comunitario.

Uno sforzo particolare deve essere fatto in materia di formazione iniziale per i nuovi funzionari doganali, in occasione della loro entrata in servizio, al fine di elaborare e presentare moduli pedagogici comuni che riguardino l'insieme della regolamentazione e delle procedure doganali. Azioni specifiche devono essere iniziate e essere condotte in materia di formazione permanente, al fine di fornire al personale delle amministrazioni doganali il livello di formazione che è necessario all'adempimento dei loro compiti.

3. Questa formazione è completata da azioni che mirano ad aprire le dogane dell'Unione ai migliori metodi e tecniche di lavoro sviluppate in amministrazioni doganali dei paesi terzi e più in generale tramite una cooperazione maggiore con tali paesi.

A tale scopo, in funzione delle necessità identificate e su una base reciproca, potranno essere organizzati scambi di funzionari con tali amministrazioni oltre che seminari di formazione; il bilancio comunitario si assume per queste operazioni la parte del costo corrispondente ai funzionari delle amministrazioni dell'Unione, nonché un contributo, da determinarsi caso per caso, alle spese di organizzazione dei seminari.

4. Nel quadro dell'attuazione dell'articolo 2 paragrafo 6, la Commissione garantisce il coordinamento delle azioni di formazione, di assistenza e di cooperazione tecniche della Comunità e degli Stati Membri a vantaggio di amministrazioni doganali terze, per garantire la coerenza dell'azione comunitaria di formazione, tanto esterna che interna. Allo stesso modo, la Comunità assicura l'attuazione delle azioni di formazione, di assistenza e di cooperazione tecniche in favore delle amministrazioni dei paesi terzi. In tale ambito, la Comunità si fa carico delle spese afferenti a tali azioni.

⁶ Decisione N. 91/341/CEE del 20 giugno 1991, GU N. L 187 del 13.7.1991, p.41

Articolo 14

Relazioni con gli operatori del commercio estero

1. Nel quadro dell'attuazione dell'articolo 2 paragrafo 7, la Commissione realizza azioni, o sostiene le iniziative degli Stati Membri che mirano a migliorare e rafforzare le relazioni tra le amministrazioni doganali dell'Unione e gli operatori del commercio estero
2. Queste azioni possono prendere la forma, in particolare:
 - di messa a punto, di edizione e di diffusione di informazioni destinate a garantire una migliore conoscenza, da parte degli operatori, delle procedure doganali, in particolare delle procedure semplificate di sdoganamento, che mirino a rafforzare la competitività dell'economia comunitaria;
 - di seminari che permettano di stabilire un dialogo approfondito tra gli ambienti professionali e amministrativi, in particolare sugli argomenti evocati ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 2;
 - di azioni di formazione che mirino a garantire una migliore conoscenza del diritto comunitario da parte dei diversi operatori che intervengono nel commercio estero.

Articolo 15

Verifica, valutazione e relazioni

1. Il presente programma è oggetto di una verifica permanente, realizzata in compartecipazione tra la Commissione e gli Stati Membri, nell'ambito del gruppo di esperti della politica doganale (titolari e sostituti), composto dai Direttori generali delle dogane della Commissione e degli Stati Membri dell'Unione Europea, o dei loro rappresentanti.
- É assicurato tramite le relazioni di cui al paragrafo 3 e di attività specifiche.
2. Il presente programma è oggetto di una valutazione periodica realizzata in compartecipazione tra la Commissione e gli Stati Membri.
 3. Gli Stati Membri presentano alla Commissione, rispettivamente entro il 31 dicembre 1997 e entro il 31 dicembre 2000, relazioni sull'attuazione e l'impatto del programma.
 4. La Commissione presenterà al Parlamento Europeo ed al Consiglio:

- entro il 31 dicembre 1998, una relazione interinale sull'attuazione del presente programma,
- entro il 30 giugno 1999, una comunicazione sull'opportunità della prosecuzione del presente programma, accompagnata, se necessario da una proposta adeguata,
- entro il 30 giugno 2001, una relazione finale sull'attuazione del presente programma.

Questa relazione sarà anche presentata, per informazione, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle Regioni.

Articolo 16

Finanziamento

1. Il finanziamento delle azioni del programma d'azione è diviso tra la Commissione e gli Stati Membri.

La copertura finanziaria per l'esecuzione del presente programma, per il periodo dal 1.1.1996 al 31.12.2000, è fissata in 139.670.000 ECU.

I crediti annuali sono autorizzati dall'autorità di bilancio nei limiti delle prospettive finanziarie.

2. Gli Stati Membri contribuiscono alla realizzazione del programma. Si fanno carico delle spese legate all'organizzazione amministrativa ed alla coordinazione delle azioni legate all'attuazione del programma d'azione sul loro territorio, ed in particolare di quelle derivanti dall'articolo 4 della presente decisione.

Gli Stati Membri vigileranno affinché, a tale riguardo, l'utilizzo degli importi trattenuti a titolo di spese di percezione delle risorse proprie in applicazione dell'articolo 2 paragrafo 3 della decisione del Consiglio del 24 giugno 1988⁷ tenga conto nella maggior misura possibile degli obiettivi della presente decisione.

7 Decisione del Consiglio n°88/376/CEE, Euratom, GU n° L 158 del 15.7.1988, p.26

Articolo 17

La presente decisione è applicabile a decorrere dal 1° gennaio 1996.

Articolo 18

Gli Stati Membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a, il

SCHEDA FINANZIARIA

Elementi da pubblicare nei documenti di lavoro

1. DENOMINAZIONE DELL'AZIONE

Programma d'azione per le dogane comunitarie (Dogane 2000). *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio - adozione prevista: dicembre 1995 - entrata in vigore prevista: 1° gennaio 1996*

2. LINEA DI BILANCIO

L'azione "Dogane 2000" attinge a diverse fonti di finanziamento il cui principio è già stato approvato in linea di massima. Tali fonti di finanziamento si basano su una serie di linee di bilancio elencate nella tabella del punto 7.2.

3. BASE GIURIDICA

Articolo 100 A e 113 del Trattato

4. DESCRIZIONE DELL'AZIONE:

N.B.: La presente descrizione riguarda solo le azioni da finanziare nel quadro delle linee di bilancio elencate al punto 7.1.

4.1. Obiettivo generale dell'azione

Assicurare il buon funzionamento del mercato interno garantendo l'omogeneità delle frontiere esterne dell'Unione europea. A tal fine, le procedure e i controlli doganali applicati alle frontiere esterne dovranno essere di efficacia equivalente in qualsiasi punto di attraversamento per garantire lo stesso trattamento ai cittadini e agli operatori del commercio estero; inoltre, tali procedure dovranno essere opportunamente semplificate per garantire la scorrevolezza del traffico, favorire il commercio estero dell'Unione, e prevenire efficacemente le frodi. Questo risultato potrà essere raggiunto solo rafforzando la cooperazione e la collaborazione tra amministrazioni doganali degli Stati membri mediante un'azione coordinata a livello comunitario mirante a:

- individuare le difficoltà d'applicazione della regolamentazione comunitaria e collaborare nella ricerca delle soluzioni appropriate ("monitoring") anche mediante interventi di controllo, studio ed esame dell'attuazione del diritto comunitario nei vari Stati membri;
- assicurare una gestione efficace dell'Unione doganale ed elaborare i nuovi metodi di lavoro che consentano alle amministrazioni doganali di affrontare lo sviluppo del commercio estero in modo efficace ed omogeneo, in qualsiasi punto della frontiera esterna. I nuovi metodi di lavoro riguardano le tecniche di controllo dei conti delle imprese, le tecniche di analisi dei rischi, lo sviluppo delle procedure semplificate di sdoganamento e lo sviluppo coordinato del ricorso al trattamento informatizzato delle procedure doganali; tale azione comporta l'organizzazione di gruppi di lavoro, seminari, assistenza e supporto tecnico, studi e azioni pilota, sulla base di orientamenti e metodi approvati di comune accordo;
- garantire una buona applicazione della normativa comunitaria e una prevenzione più efficace delle irregolarità e delle frodi mediante la distribuzione delle informazioni agli operatori economici;
- verificare ininterrottamente l'adeguamento delle norme e delle procedure doganali alle esigenze del commercio internazionale attivando la comunicazione con tutti gli operatori;
- garantire il regolare svolgimento ed il coordinamento della cooperazione doganale e dell'assistenza ai paesi terzi.

4.2. Periodo previsto per l'azione e modalità di rinnovo o proroga

Azione pluriennale 1996 - 2000.

Il programma formerà oggetto di una valutazione periodica nel corso della sua durata. Alla luce dell'esperienza acquisita, sarà presa un'ulteriore decisione in merito al suo rinnovo o alla proroga oltre il 31 dicembre 2000.

5. CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE

5.1. SNO

5.2. SD

6. NATURA DELLE SPESE

Le spese operative comprendono, essenzialmente:

- il finanziamento di azioni di "monitoring", di gruppi di lavoro, di operazioni o esperienze pilota e di seminari con i funzionari delle amministrazioni doganali degli Stati membri e, secondo i temi, di altre amministrazioni nazionali interessate, delle amministrazioni doganali dei paesi terzi e dei rappresentanti di organismi esterni;
- il finanziamento di studi, analisi o simulazioni;
- il finanziamento di azioni di informazione e di programmi di comunicazione;
- il finanziamento di interventi di assistenza e di sostegno tecnico;
- contributi finanziari ad azioni di comunicazione e di informazione.

7. INCIDENZA FINANZIARIA

7.1. Modalità di calcolo del costo totale dell'azione per l'esercizio 1996 (collegamento costi singoli-costo totale)

I costi delle operazioni di monitoring, missioni e partecipazione ai seminari dei funzionari delle amministrazioni sono calcolati sulla base delle spese di trasferta e di soggiorno.

Quanto alle azioni per le quali i fondi comunitari intervengono nel finanziamento di progetti o di azioni iniziate da Stati membri o da organismi esterni, gli importi previsti dipenderanno dal numero e dalla qualità delle azioni che potranno essere incluse nel programma Dogane 2000.

7.2. Ripartizione per elementi del costo dell'azione

SI in MECU (valore 1996)

Linea di Bilancio	Ripartizione	PPB '96	1997	1998	1999	2000	Totale
B5-300	- MI Dogane 2000 ¹	2,000	2,300	2,600	2,900	3,200	13,000
B5-3051	- Matthaeus (dogane) ¹	2,520	3,000	3,100	3,150	3,300	15,070
B5-7210	- Progetti IDA						
	- CCN/CSI ¹	7,900	5,000	3,500	2,000	2,500	20,900
	- TARIC ¹	2,400	2,500	3,000	3,000	3,000	13,900
	- QUOTA ¹	0,500	1,500	1,500	1,000	1,000	5,500
	- EBTI ¹	2,100	1,500	2,000	2,000	2,000	9,600
	- TRANSIT ¹	3,500	3,000	3,000	3,000	2,500	15,000
	- SCENT/CIS ¹	2,200	2,000	2,000	1,500	2,000	9,700
	- Dogane 2000 ²	1,000	4,000	6,500	6,500	5,000	23,000
		-----	-----	-----	-----	-----	-----
		19,600	19,500	21,500	19,000	18,000	97,600
B7-860	Cooperazione doganale e assistenza internazionale ²	2,000	3,000	3,000	3,000	3,000	14,000
	TOTALE	26,120	27,800	30,200	28,050	27,500	139,670

1: I presenti importi figurano nella programmazione finanziaria della Commissione e costituiscono solo una parte della dotazione di bilancio di queste linee.

2: Nuovo progetto sottomesso a procedura di bilancio. Questo programma non contempla spese aggiuntive in rapporto alla programmazione esistente delle linee citate nella tabella sopramenzionata. I crediti necessari saranno forniti tramite reimpiego interno all'interno di tali linee.

Azioni che sono collegate a questo programma e che mirano agli stessi obiettivi saranno realizzate con il finanziamento dei programmi comunitari e dei protocolli finanziari nell'ambito degli accordi conclusi tra la Comunità ed i paesi terzi (es.: PHARE, TACIS, paesi del bacino mediterraneo, Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico nell'ambito della Convenzione di Lomé, Paesi dell'America Latina e dell'Asia, etc.).

7.3. Spese operative per studi, riunioni di esperti ecc., incluse nella parte B

SI in MECU

Ripartizione	PPB '96	1997-2000
- Studi	0,250	1,300
- Riunioni di esperti	0,160	0,900
- Conferenze e congressi	0,200	1,100
- Informazione e pubblicazioni	0,300	1,600
TOTALE	0,910	4,900

8. DISPOSIZIONI ANTIFRODE PREVISTE (E RISULTATI DELLE MISURE ADOTTATE)

La verifica delle sovvenzioni o del ricevimento delle prestazioni e degli studi viene effettuata dai servizi della Commissione anteriormente al pagamento, tenendo conto degli obblighi contrattuali e dei principi di economia e di buona gestione finanziaria o globale. Tutti gli accordi o contratti stipulati tra la Commissione e i beneficiari dei pagamenti includono disposizioni antifrode (controlli, invio di relazioni, ecc.).

9. ELEMENTI DI ANALISI COSTO/EFFICACIA

9.1. Obiettivi specifici o quantificabili, beneficiari

Obiettivi specifici:

La Comunità è entrata oggi in una fase di gestione della normativa adottata nel quadro del mercato interno che impegna la sua responsabilità nei confronti degli operatori economici e di tutti i cittadini dell'Unione europea.

Per quanto riguarda più in particolare la gestione dell'Unione doganale, l'entrata in vigore del Codice doganale comunitario, il 1° gennaio 1994, significa che l'armonizzazione delle regolamentazioni doganali è praticamente conclusa.

Si ravvisa ora la necessità di rafforzare le azioni volte a rendere più omogenei le prassi e i metodi di lavoro delle amministrazioni doganali degli Stati membri con l'obiettivo di raggiungere risultati equivalenti per quanto riguarda sia il controllo che la semplificazione degli scambi alle frontiere esterne e garantire un trattamento identico a tutti gli operatori, nell'intento di evitare l'insorgere di distorsioni della concorrenza che possano generare sviamenti di traffico e minare la fiducia degli operatori e dei cittadini nel buon funzionamento dell'unione doganale.

Si tratta, inoltre, di garantire l'efficienza e l'efficacia del funzionamento dei meccanismi doganali, sui quali si basano le politiche comuni, per non compromettere la buona gestione di tali politiche.

Parallelamente, devono essere rese più accessibili agli utilizzatori, agli operatori economici, alle PMI, ai consumatori e ai cittadini dell'Unione le regole del funzionamento doganale. Ciò implica una gestione coerente della comunicazione e dell'informazione tramite la collaborazione con gli Stati membri, utilizzando, all'occorrenza, intermediari quali camere di commercio, federazioni professionali e associazioni.

Senza interrompere gli sviluppi interni della Comunità, si dovrà agire nella massima collaborazione con le amministrazioni doganali dei paesi terzi al fine di rafforzare le azioni comunitarie in corso per garantire l'armonizzazione delle legislazioni per i futuri paesi candidati all'Unione europea e fornire assistenza nei casi specifici.

Beneficiari:

Amministrazioni doganali degli Stati membri, ambienti professionali, cittadini e consumatori.

9.2 Motivazione dell'azione

Necessità dell'intervento finanziario comunitario

Il completamento del mercato interno e l'unificazione del diritto doganale comunitario, concretizzata con l'entrata in vigore del codice doganale comunitario il 1° gennaio 1994, esigono un'azione omogenea da parte delle amministrazioni doganali in qualsiasi punto della frontiera esterna dell'unione doganale. Solo con controlli di qualità analoga sull'intera frontiera esterna, attuati con i migliori metodi di lavoro per assicurare nel contempo la fluidità del traffico e un elevato livello di prevenzione delle frodi e che garantiscano a tutti gli operatori un trattamento equivalente in qualsiasi punto di transito della frontiera esterna, sarà possibile evitare l'apparire di distorsioni della concorrenza, con possibili sviamenti di traffico, che minerebbero la fiducia che gli operatori economici e i cittadini devono nutrire nel buon funzionamento del mercato interno.

Solo un intervento a livello comunitario, che fornisca il quadro giuridico, organizzativo e logistico di un'azione coordinata delle amministrazioni doganali, potrà consentire di realizzare questo obiettivo.

Una prima fase è stata costituita dall'adozione del programma comunitario di formazione professionale dei funzionari in dogana (Matthaeus), con la decisione del Consiglio del 20 giugno 1991 (decisione n. 91/341/CEE, GU n. L 187 del 13.7.1991, pag. 41) e dalla realizzazione di un'azione pilota nel 1994, nel quadro del programma d'azione sul mercato interno. Si constata ora l'esigenza di un intervento della Commissione per completare e sviluppare questa azione, al fine di garantire una gestione ottimale dell'unione doganale nel quadro del mercato interno.

La gestione ottimale del mercato interno sotto il profilo doganale dipende anche dalla cooperazione con i paesi terzi. La cooperazione con i paesi limitrofi, in particolare l'adozione di procedure comuni, semplifica gli scambi commerciali, migliora la prevenzione delle frodi e rende quindi più agevole la gestione del mercato interno.

Scelta delle modalità d'intervento

Il programma d'azione propone la realizzazione di azioni e di misure complementari a quelle normalmente attuate dagli Stati membri per applicare il diritto comunitario. Scopo di tali azioni e misure complementari è di garantire che si tenga conto della dimensione transnazionale, necessaria per raggiungere gli obiettivi fissati.

La realizzazione e la gestione del programma si basa sul principio del partenariato tra la Comunità e gli Stati membri, dal momento che non applica regole normative bensì una cooperazione permanente tra amministrazioni comunitarie e nazionali al fine di raggiungere un obiettivo comune.

9.3. Controllo e valutazione dell'azione

Indicatori di efficacia prescelti

** indicatori di output (misura delle attività intraprese)*

- a) Numero di missioni di monitoring realizzate con gli Stati membri.
- b) Numero di seminari organizzati sui metodi di lavoro e sui controlli alle frontiere esterne.
- c) Numero di scambi e di seminari organizzati con i paesi terzi.
- d) Numero di studi condotti in collaborazione con le amministrazioni nazionali o affidati ad organismi esterni.
- e) Numero di operazioni o di esperienze pilota realizzate in collaborazione con le amministrazioni nazionali.
- f) Numero e diffusione di pubblicazioni realizzate dalla Commissione o in collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri.
- g) Numero di seminari, riunioni e colloqui organizzati dalla Commissione, dagli Stati membri o da organismi esterni, presi in carica o finanziati dal programma d'azione.

** Indicatori di impatto secondo gli obiettivi perseguiti*

- a) Numero di procedure aperte relative all'applicazione e al rispetto della regolamentazione comunitaria alle frontiere esterne, inclusi i ricorsi presentati dagli operatori e le infrazioni.
- b) Numero di problemi trattati in materia doganale.
- c) Riscossione delle risorse proprie comunitarie o delle risorse nazionali quantificate in frode accertata.
- d) Potenziamento dei controlli alle frontiere esterne, quantificabili ad esempio in sequestri di droga o in casi di prevenzione o repressione di altri traffici illeciti.
- e) Accettazione da parte degli Stati membri di orientamenti per l'applicazione di nuovi metodi di lavoro.
- f) Iniziative proposte dagli Stati membri per sviluppare la comunicazione o l'informazione destinata agli ambienti esterni, utilizzatori dei servizi doganali.
- g) Partecipazione effettiva degli operatori economici e degli ambienti esterni alle iniziative proposte nel quadro del programma d'azione.

Modalità e periodicità delle valutazioni

Il programma d'azione forma oggetto di valutazione permanente da parte del gruppo di esperti della politica doganale, composto dai direttori generali delle amministrazioni doganali degli Stati membri o dai loro rappresentanti personali.

Gli Stati membri trasmettono alla Commissione relazioni sull'andamento e l'impatto del programma, entro il 31 dicembre 1997 e il 31 dicembre 2000.

La Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio:

- una relazione interinale sull'attuazione del programma entro il 31 dicembre 1998,
- una comunicazione sull'opportunità di riesaminare il programma accompagnata, se del caso, da una proposta appropriata, entro il 31 giugno 1999,
- una relazione finale sulla realizzazione del presente programma, entro il 30 giugno 2001.

(Elementi di informazione interna)

9.4. Coerenza con la programmazione finanziaria

L'azione è prevista nella programmazione finanziaria delle DG per gli esercizi di cui trattasi?

Si. L'azione corrisponde alla trasformazione in programma d'azione comunitario dell'azione pilota avviata nel 1994 in materia doganale (Dogane 2000), nel quadro del programma d'azione sul mercato interno.

Indicare a quale obiettivo più generale definito nella programmazione finanziaria della DG corrisponde l'obiettivo dell'azione proposta

10. SPESE AMMINISTRATIVE (PARTE A DEL BILANCIO)

10.1. *L'azione proposta implica un aumento dell'organico della Commissione? in caso affermativo, di quanti posti?*

Sì: 5 agenti di categoria A
 2 agenti di categoria B
 2 agenti di categoria C

Le risorse di personale supplementare saranno reperite all'interno del pacchetto della DG XXI concesso dalla Commissione in occasione dell'assegnazione delle risorse annuali.

10.2. *Indicare l'ammontare delle spese di funzionamento e di personale generate dalla proposta d'azione. Precisare il metodo di calcolo.*

- Spese di missione, trasferta e altre spese accessorie supplementari

- monitoring							
50	missioni	negli	Stati	membri	a	1000	ECU
50.000	ECU						
-	altre	missioni	(seminari,	rete		Dogana	2000)
30.000	ECU						
30	missioni	negli	Stati	membri	a	1000	ECU
-	cooperazione	con i paesi	terzi				
50	missioni			a		2000	ECU
100.000	ECU						

Linea A0-1300: 180 000 ECU

- Gruppo di esperti della politica doganale (titolari e supplenti), linea A0-2500 (Tale gruppo di esperti è già stato costituito e non rappresenta una spesa supplementare per il bilancio comunitario).

- 4 riunioni all'anno (2 esperti per Stato membro): 90 000 ECU

- /
- Gruppi di esperti sui nuovi metodi di lavoro e sulle sanzioni:
linea A0-2500
 - 8 riunioni all'anno (1 esperto per Stato membro): 90 000 ECU
 - Gruppo di esperti di politica esterna della formazione doganale e di assistenza tecnica
 - 3 riunioni all'anno
(1 esperto per SM + 11 esperti dei paesi terzi): 68 000 ECU
- Totale parte A del bilancio: 428 000 ECU.

COM(95) 119 def.

DOCUMENTI

IT

02

N. di catalogo : CB-CO-95-151-IT-C

ISBN 92-77-87771-5

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo