

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione doganale nella Comunità (Dogana 2013)

COM(2006) 201 def. — 2006/0075 (COD)

(2006/C 324/26)

Il Consiglio, in data 22 giugno 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2006, nel corso della 430^a sessione plenaria, ha nominato relatrice generale BATUT e ha adottato il seguente parere con 108 voti favorevoli e 4 astensioni.

1. Introduzione

1.1 In tutti i paesi, la dogana protegge gli interessi economici nazionali e tradizionalmente intercetta le merci in transito in base a procedure fondate sul principio dell'immediatezza dell'intervento. Dopo l'entrata in vigore della tariffa esterna comune negli anni '60, la creazione del mercato interno nel 1993 ha portato all'abolizione dei controlli alle frontiere tra gli Stati membri dell'UE, rendendo possibile la libera circolazione dei beni e dei servizi. Gli scambi intracomunitari di merci, il cui volume è quasi raddoppiato dopo l'abolizione delle frontiere interne, rappresentano la parte più consistente del commercio degli Stati membri.

1.2 Per molti anni le amministrazioni doganali degli Stati della Comunità europea sono rimaste pressoché immutate. L'organizzazione delle strutture e del personale dei servizi doganali era di appannaggio assoluto degli Stati membri.

1.3 Tuttavia, l'Unione europea, la rivoluzione digitale e la creazione di reti — fenomeni, questi, che non conoscono frontiere — hanno fatto sì che l'attività delle dogane perdesse parte della sua ragion d'essere. La proposta della Commissione *Dogana 2013* spinge verso una maggiore integrazione delle prassi doganali nel rispetto degli obiettivi di Lisbona, senza però puntare all'integrazione delle amministrazioni, il cui ruolo nazionale resta fondamentale. Ciò non toglie che gli interessi da proteggere siano quelli dell'Unione, nonché dei suoi cittadini e consumatori.

2. Il contesto della proposta

2.1 Dogana 2000

2.1.1 La Commissione europea ha proposto **sin dal 1995** un programma quinquennale intitolato **Dogana 2000**, a cui ha fatto seguito *Dogana 2002*. L'obiettivo era che nel corso del tempo le dogane nazionali agissero «come un'amministrazione unica» sul piano delle procedure: *«uno spazio commerciale privo di frontiere doganali interne comprendente i 15 Stati membri della*

Comunità richiede l'applicazione, in qualsiasi punto del territorio doganale, di una procedura doganale uniforme per transazioni dello stesso tipo». Gli strumenti indicati a tal fine erano la cooperazione, l'applicazione uniforme del diritto doganale all'interno e sul perimetro delle frontiere della Comunità, una rete di comunicazione accessibile a tutti i soggetti economici, il miglioramento delle strutture e del personale delle amministrazioni doganali, e lo sviluppo dell'informatizzazione e dello sdoganamento elettronico ⁽¹⁾.

2.2 Dogana 2002

2.2.1 **Dogana 2002** ha creato un Gruppo di politica doganale e un Comitato «Dogana 2002», al fine di coordinare gli approcci dei rappresentanti della Commissione e degli Stati membri riguardo a metodi, misure, valutazioni, investimenti, piattaforme informatiche, aggiornamento delle procedure, norme di controllo, cooperazione contro la contraffazione, sostegno ai paesi candidati e scambi di funzionari.

2.2.2 In tale occasione il CESE aveva accolto con favore la creazione di un sistema elettronico di comunicazione fra dogane al livello dell'Unione con «*il coinvolgimento attivo degli ambienti economici — le imprese interessate, le associazioni di categoria, il Comitato consultivo doganale, il CES — nei processi decisionali ufficiali*», il che «*favorisce inoltre la comprensione reciproca ed evita inutili difficoltà d'attuazione*», e aveva messo in risalto i potenziali vantaggi di un tale sistema ai fini della semplificazione. Il Comitato riteneva inoltre che la Commissione dovesse studiare le possibilità di centralizzare l'informazione, introducendo nel medio periodo un «*servizio comunitario di investigazione doganale (Eurodogana, simile a Europol)*», e aggiungeva che «*per i funzionari doganali degli Stati membri è indispensabile una formazione uniforme nel campo del diritto doganale e delle procedure doganali*». A tal fine riteneva necessario «*tenere in considerazione, oltre al principio di sussidiarietà, le diverse carriere dei funzionari doganali*» ⁽²⁾. Queste raccomandazioni del Comitato non sono state ascoltate dagli organi decisionali.

⁽¹⁾ GUL 33 del 4.2.1997 e GUL 13 del 19.1.2000.

⁽²⁾ GUC 174 del 17.6.1996, pag. 14.

2.3 Dogana 2007

2.3.1 In seguito è stato adottato un nuovo programma quinquennale dal titolo **Dogana 2007** ⁽³⁾, che prorogava e ampliava il precedente. Tale programma non aveva come unici obiettivi il commercio e l'attività doganale, ma si concentrava anche sulla necessità di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla creazione di un ambiente sicuro e senza rischi per i cittadini. La globalizzazione dell'economia mondiale va avanti, con tutti i radicali cambiamenti che essa comporta. Le dogane hanno un ruolo importante da svolgere nella regolazione dell'ambiente commerciale. La crescente diffusione della digitalizzazione ha reso possibile l'obiettivo di un'integrazione delle procedure doganali. L'obiettivo di Dogana 2007 è far sì che la legislazione comunitaria in materia di politica doganale venga applicata da tutti gli Stati membri in modo coerente e professionale. Pertanto, le migliori pratiche, gli scambi di personale, i seminari e le azioni di monitoraggio assumono tutti una chiara importanza con l'intensificarsi dell'informatizzazione.

2.3.2 Dal canto suo, il Comitato raccomandava in tale occasione alla Commissione di «svolgere un ruolo maggiormente proattivo nel monitorare gli standard di controllo negli Stati membri», e aggiungeva che «tale risultato potrebbe essere conseguito, almeno in parte, introducendo una rete di ispettori doganali a livello comunitario» ⁽⁴⁾.

2.3.3 Nel parere, il CESE ammetteva che il perfezionamento dei servizi doganali può avere lo scopo di migliorare l'ambiente competitivo per le imprese, promuovere l'occupazione e appoggiare le attività legittime nel settore del commercio e degli scambi. Riteneva inoltre necessario disporre di uno strumento in grado di valutare i progressi realizzati nelle fasi iniziali e apportare le necessarie misure correttive. Tali raccomandazioni sono state accolte ⁽⁵⁾.

2.3.4 La **relazione intermedia** ha mostrato che nel complesso gli operatori e i soggetti interessati erano soddisfatti del programma Dogana 2007, ma che sarebbe stato necessario conciliare gli obblighi di sicurezza con l'intento della Comunità europea di promuovere il commercio. Vi era inoltre una certa apprensione per quanto riguarda il ruolo dell'informatizzazione delle dogane. Il programma ha contribuito in modo significativo all'obiettivo delle organizzazioni doganali nazionali di operare come una amministrazione unica.

2.4 Il 2006

2.4.1 **Nel 2006 sono apparsi tre importanti documenti europei** in materia di dogane:

- la proposta di regolamento sul *Codice doganale aggiornato*,
- la proposta di decisione concernente *un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio*,
- e la proposta all'esame nel presente parere.

2.4.2 **Il Codice doganale comunitario**, che sarà aggiornato con un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, e su cui il CESE si è pronunciato con il parere del 5 luglio 2006, è anch'esso un fondamentale documento di contesto per comprendere il programma Dogana 2013, che punta ad

adeguare la legislazione vigente all'evoluzione dei mercati e delle tecnologie, oltre che ai successivi ampliamenti dell'Unione. L'informatizzazione avanza, e l'amministrazione doganale deve essere in linea; il nuovo codice rende *obbligatorie* le procedure informatizzate fino a oggi facoltative e facilita così il compito dei maggiori operatori, anche se forse a spese dei piccoli. A ciò si aggiunga che le misure non tariffarie, ad esempio in materia di lotta contro le contraffazioni, sicurezza, controllo dell'immigrazione clandestina, riciclaggio di capitali e traffico di stupefacenti, igiene, salute, ambiente e tutela dei consumatori, come pure quelle riguardanti la riscossione dell'IVA e delle accise sono divenute molto importanti. Gli Stati membri restano i cardini del dispositivo e ne sostengono i costi, specie quelli dell'interoperabilità informatica; inoltre, le loro autorità doganali possono effettuare ogni sorta di controlli. D'altro canto, la Commissione vede crescere i propri poteri regolamentari (cfr. art. 196 della proposta di regolamento) con riguardo ai sistemi doganali, agli Stati membri e agli accordi internazionali. Il codice aggiornato ridefinisce i ruoli e lo status di tutti i soggetti coinvolti nella procedura doganale.

2.4.3 L'obbligo di informatizzazione conduce per forza di cose alla **soppressione dei supporti cartacei**.

2.4.3.1 La proposta di decisione relativa alle dogane elettroniche prevede una serie di misure e scadenze volte a rendere i sistemi doganali elettronici dei vari Stati membri compatibili tra loro, creando così un portale informatico unico e condiviso. La comunicazione tra gli operatori e le autorità doganali ne guadagnerà in efficacia, e gli scambi tra le autorità saranno più celeri. Le versioni in formato cartaceo dovranno diventare l'eccezione. La Commissione prevede anche la creazione di un'*interfaccia unica* per consentire agli operatori giudicati «*affidabili*» (i partecipanti e gli «operatori autorizzati», cfr. artt. 2, 4, 13 e 16 della proposta di regolamento sul Codice doganale aggiornato) di avere a che fare con un unico organismo, e non, come avviene oggi, con diverse autorità di controllo delle frontiere. Le informazioni, specie quelle doganali, verrebbero così trasmesse una sola volta. Ciò significa che le merci sarebbero controllate dalle autorità doganali e dalle altre autorità competenti (polizia, guardie di frontiera, servizi veterinari e ambientali) allo stesso momento e nello stesso posto, in base al principio dello «sportello unico».

2.4.4 Nel parere del 13 settembre 2006, il CESE afferma che la gestione comunitaria delle dogane dovrebbe figurare fra gli obiettivi a lungo termine dell'Unione: «una gestione di tale tipo presenta vantaggi dal punto di vista della semplicità, dell'affidabilità e dei costi, nonché delle possibilità di interconnessione con altri sistemi dell'UE e dei paesi terzi».

3. Il programma Dogana 2013

3.1 Interoperabilità, riduzione dei costi, migliori pratiche: il programma Dogana 2013 in esame si iscrive nel solco dei programmi precedenti su ricordati ed è il successore di Dogana 2007. In un contesto in cui i vari elementi presentano forte coerenza, esso si prefigge di contribuire alla creazione di un contesto doganale moderno, finalizzato a sua volta a rendere

⁽³⁾ COM(2002) 26 def. — 2002/0029 (COD).

⁽⁴⁾ GU C 241 del 7.10.2002, pag. 8.

⁽⁵⁾ Ibid.

più rapida la circolazione delle merci, ad agevolare gli scambi e ad accrescere la libertà del commercio, pur garantendo i necessari controlli. La Commissione europea ⁽⁶⁾ ritiene che la dogana sia l'unico strumento a possedere una visione globale e trasversale dell'economia. La situazione è molto più complessa di prima, giacché vede interagire flussi di persone e di merci. Gestire tale complessità significa, secondo i suoi rappresentanti, dotarsi di risposte e di strumenti flessibili in modo da garantire la competitività delle imprese dell'UE sia sul mercato interno che su quello mondiale.

3.1.1 Il periodo d'applicazione del nuovo programma va dall'1.1.2008 al 31.12.2013: un periodo di sei anni che ne allinea la durata a quella del quadro finanziario pluriennale.

3.1.2 Gli obiettivi del programma, da realizzare attraverso un sostegno ai destinatari, sono quelli enunciati all'art. 4, par. 1 della proposta:

- a) garantire che le attività doganali rispondano alle esigenze del mercato interno, inclusa la sicurezza della catena di approvvigionamento;
- b) assicurare che le amministrazioni doganali interagiscano e assolvano i loro obblighi in modo altrettanto efficiente che se costituissero un'unica amministrazione;
- c) garantire la necessaria tutela degli interessi finanziari della Comunità;
- d) rafforzare la protezione e la sicurezza dei cittadini;
- e) preparare l'allargamento, tra l'altro assicurando lo scambio di esperienze e di conoscenze con le amministrazioni doganali dei paesi interessati.

3.1.3 Gli strumenti: azioni comuni e il completamento dell'informatizzazione.

Gli strumenti posti al servizio del programma (art. 1, par. 2) riprendono e approfondiscono quelli di Dogana 2007, coinvolgendo due settori: quello delle risorse materiali (*hardware* e *software*) e quello delle risorse umane (azioni comuni e formazioni):

- a) sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni;
- b) *benchmarking*;
- c) seminari e *workshop*;
- d) gruppi di progetto e gruppi di indirizzo;
- e) visite di lavoro;
- f) attività di formazione;
- g) azioni di monitoraggio;
- h) ogni altra attività necessaria per la realizzazione degli obiettivi del programma.

Essi tendono in altre parole alla creazione di un contesto doganale informatizzato paneuropeo.

3.1.4 I **destinatari** delle azioni (art. 3) sono in primo luogo gli Stati membri, ma anche, dato il ruolo dell'azione doganale

nell'economia internazionale, e secondo modalità differenziate, i paesi candidati all'adesione, i potenziali paesi candidati, i paesi legati all'UE dalla politica europea di vicinato (PEV) e i paesi terzi.

3.1.5 I diversi **sogetti** vengono definiti in vari articoli della proposta.

3.1.5.1 Il sesto considerando ⁽⁷⁾ afferma la necessità di un «rafforzamento delle relazioni tra le **amministrazioni** doganali della Comunità e tra queste e le **imprese**, gli **ambienti giuridici** e **scientifici** e gli **operatori** attivi nel commercio con l'estero». Il programma Dogana 2013 dovrebbe permettere ai rappresentanti di tali ambienti o organismi di partecipare, se necessario, ad attività rientranti in esso.

3.1.5.2 Soggetti del programma sono anzitutto le amministrazioni nazionali, definite all'art. 2, par. 2 come «le pubbliche autorità ed altri organismi dei paesi partecipanti competenti per l'amministrazione doganale e per le altre attività connesse»; poi, al livello comunitario, **la Commissione e il Gruppo di politica doganale** composto di responsabili nazionali. Inoltre, a norma dell'art. 14, i «**rappresentanti di organismi internazionali, amministrazioni di paesi terzi, operatori economici e loro organizzazioni**, possono partecipare alle attività organizzate nell'ambito del programma ogniqualevolta ciò sia indispensabile per la realizzazione» dei suoi obiettivi concreti (cfr. artt. 4 e 5). Infine, «la Commissione può rendere i sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni accessibili a partire da altri servizi pubblici, a fini doganali e non, purché venga versato un contributo finanziario al bilancio del programma» (art. 7, par. 6). In complesso, e dato il ruolo regolatore della dogana nell'ambito del commercio internazionale, il numero di soggetti interessati è decisamente cospicuo.

3.1.5.3 Infine, la Commissione si riserva per il futuro la possibilità di accertare se determinati compiti nella realizzazione del programma possano essere «affidati ad un'agenzia esecutiva» ⁽⁸⁾ o a «fornitori di servizi attraverso contratti di assistenza tecnica e amministrativa», soluzione che però non sarebbe priva di problemi per quanto riguarda l'organizzazione amministrativa in alcuni Stati membri.

3.1.6 *Il bilancio*

3.1.6.1 L'interoperabilità permetterà lo scambio di informazioni tra le amministrazioni dei vari paesi; mediante interfacce con gli operatori commerciali, Dogana 2013 contribuisce all'attuazione delle due decisioni «Codice doganale aggiornato» e «Ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio». Una volta a regime, il nuovo sistema informatizzato completerà il mercato interno unificato, le cui uniche frontiere saranno ormai quelle esterne. Il programma Dogana 2013 tiene conto della dimensione globale dei mercati e dei rapporti con i paesi terzi che possono diventare «paesi partecipanti» ed essere ammissibili agli aiuti.

⁽⁶⁾ Audizione del 18.9.2006 di TAXUD — A/2 — DG Fiscalità e unione doganale.

⁽⁷⁾ COM(2006) 201 def., pag. 11.

⁽⁸⁾ Relazione, 4) Incidenza sul bilancio.

3.1.6.2 La realizzazione del programma compete in primo luogo proprio ai paesi partecipanti (undicesimo considerando). L'importo totale a carico del bilancio comunitario ammonta a 323,8 milioni di EUR (relazione, pt. 4. e art. 16, par. 1), ma ciò non rappresenta il totale dei costi, che saranno sostenuti soprattutto dagli Stati membri. L'aiuto fornito da Dogana 2013 ammonterebbe in teoria a 2 milioni di EUR all'anno per sei anni per ciascuno Stato membro dell'Unione, ma i «paesi partecipanti» saranno più numerosi dei 27 Stati membri.

3.1.6.3 Le spese saranno ripartite come segue tra l'Unione e i paesi partecipanti (art. 17):

— «2. La Comunità si fa carico delle spese seguenti:

- a) i costi di acquisto, sviluppo, installazione, manutenzione e normale funzionamento degli elementi comunitari dei sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni di cui all'articolo 7, paragrafo 3,»

come pure i costi relativi all'organizzazione delle riunioni rese necessarie dalle azioni comuni;

— «6. I paesi partecipanti si fanno carico delle seguenti spese:

- a) i costi di sviluppo, acquisto, installazione, manutenzione e normale funzionamento degli elementi non comunitari dei sistemi di comunicazione e di scambio d'informazioni di cui all'articolo 7, paragrafo 4;
- b) i costi relativi alla formazione iniziale e permanente dei propri funzionari, compresa la loro formazione linguistica.»

3.1.7 Il personale

3.1.7.1 Il progetto pone l'accento sull'**esigenza di formazioni** serie e di competenze specifiche per far funzionare il sistema. Questo aspetto dell'attività del personale doganale nazionale viene affrontato all'art. 12 del testo proposto. L'idea è che una cooperazione «*strutturata*» tra gli organismi nazionali per la formazione doganale farà innescare una reazione a catena: a livello comunitario verranno elaborati programmi e «*standard di formazione*», in modo da «*creare un nucleo comune di formazione relativo all'insieme delle regole e delle procedure doganali e consentire così ai funzionari di acquisire le necessarie competenze e conoscenze professionali*» (art. 12, par. 1, lett. a)). Ai corsi impartiti potranno avere accesso anche i funzionari di altri paesi (art. 12, par. 1, lett. b)) e il nucleo centrale del dispositivo dovrà essere pienamente integrato nei programmi di formazione nazionali dalle autorità doganali di ciascuno Stato membro (art. 12, par. 2), le quali ovviamente devono anche assicurare che «*i propri funzionari ricevano la formazione iniziale e permanente necessaria per acquisire le competenze e le conoscenze professionali comuni*», nonché la debita formazione linguistica, assumendosene l'onere finanziario (art. 12, par. 2).

3.1.7.2 Non vi sarà dunque una scuola comunitaria, ma saranno comunitari i contenuti. La Commissione opta per una

struttura ad albero senza però escludere «*ove sia opportuno, lo sviluppo dell'infrastruttura e degli strumenti necessari per assicurare una formazione doganale comune e una gestione comune delle attività di formazione*» (art. 12, par. 1, lett. c)).

3.1.7.3 Inoltre, per giungere a quella complementarità già a suo tempo auspicata dal CESE, il testo proposto fa riferimento all'«*esame delle possibilità di sviluppare attività di formazione con altri servizi pubblici.*» (art. 12, par. 1, lett. d)). Le spese d'acquisto, progettazione, installazione e manutenzione dei sistemi e dei moduli di formazione potranno così essere finanziate dal programma nella misura in cui sono comuni all'insieme dei paesi partecipanti (art. 17, par. 1, lett. d)).

3.1.8 Il ruolo della Commissione

3.1.8.1 La Commissione si colloca al centro della struttura ad albero. Pur in assenza di una struttura comunitaria, essa occupa infatti una posizione centrale rispetto ai vari soggetti: sarà suo compito stabilire, in base a criteri ancora da precisare, quali siano gli operatori autorizzati (art. 196 del Codice doganale aggiornato), quali altri servizi pubblici oltre alle dogane potranno accedere, a fini non doganali (cfr. la sintesi dell'art. 7 nella relazione), ai dati protetti e alle attività di formazione e quali nuovi operatori del settore privato (aree giuridiche e scientifiche) potrebbero essere associati.

4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato deplora il fatto che, malgrado il loro evidente collegamento e la loro importanza sia per le amministrazioni sia per gli uomini e le donne che li gestiscono, i dossier sopraccitati siano stati presentati dalla Commissione in ordine sparso nel corso del 2006: si tratta infatti di questioni che non sono né urgenti, né totalmente nuove, ma tutte interconnesse.

4.2 Per questo, deplora ancor più di aver dovuto elaborare il presente parere in situazione di urgenza, per motivi legati al calendario della preparazione del bilancio attualmente in corso. Come infatti è già stato ricordato, la proposta in esame fa parte di un più vasto contesto le cui conseguenze rispetto a tale procedura erano totalmente prevedibili.

4.3 Il CESE è dell'avviso che l'unione doganale, un tempo la punta di diamante dell'integrazione economica europea, non possa accumulare ritardi rispetto al mondo del commercio internazionale che essa dovrebbe regolare, e nel quale è in corso un processo di trasformazione continua, senza risentirne negativamente. Gli strumenti informatici fanno naturalmente parte dell'armamentario a sua disposizione, e le infinite possibilità da essi offerte devono essere messe al servizio degli operatori e delle autorità di controllo. Il Comitato approva pertanto il programma Dogana 2013 e il previsto aumento di bilancio, che consentirà di continuare a fornire assistenza ai paesi partecipanti, in particolare perché possano modernizzare i loro strumenti, responsabilizzare gli attori e formare il personale.

4.4 La condivisione delle conoscenze, le azioni comuni e le attività di monitoraggio sono tutti elementi positivi sia per il buon funzionamento dell'interoperabilità, sia per la conoscenza reciproca dei soggetti: questo tipo di iniziative sarà tuttavia riservato a un numero limitato di funzionari doganali.

4.5 Il CESE osserva che — come esso aveva auspicato in relazione ai programmi precedenti — è stato istituito un processo di valutazione, e se ne compiace; si rammarica però che per il momento non venga fornita alcuna precisazione in merito agli indicatori che saranno utilizzati.

4.6 Il Comitato formula tuttavia alcune riserve:

4.6.1 «È necessario dare la priorità a interventi doganali diretti a migliorare i controlli e le attività antifrode», ma al tempo stesso «ridurre al minimo i costi sostenuti dagli operatori economici per conformarsi alla legislazione doganale», «assicurare una gestione efficiente dei controlli delle merci alle frontiere esterne e tutelare i cittadini europei garantendo la sicurezza della catena di approvvigionamento internazionale» (terzo considerando).

4.7 Il CESE reputa nondimeno:

4.7.1 che l'obiettivo di assicurare «ai cittadini e agli operatori economici comunitari un livello equivalente di protezione in qualsiasi punto del territorio doganale della Comunità» (cfr. secondo considerando), sia di per sé un'intenzione lodevole, ma insufficiente per i contribuenti, gli operatori e soprattutto i cittadini, se l'«equivalenza» non è sinonimo di «eccellenza», cioè del livello più elevato. Sicurezza significa ad esempio che, prima di autorizzare l'ingresso di un orso di peluche nel territorio comunitario, i funzionari doganali ne hanno potuto verificare la conformità alle norme comunitarie, accertando che i suoi occhi non possano essere strappati da un bambino e provocarne il soffocamento. Il testo della proposta pone l'obiettivo del controllo e della sicurezza senza però precisarlo ulteriormente; esso dovrebbe invece essere equivalente in qualsiasi punto del territorio comunitario ed essere il migliore possibile;

4.7.2 che, allorché all'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi grazie all'automatizzazione di alcune funzioni tramite costosi sistemi informatici si aggiunge l'obbligo per le autorità di bilancio degli Stati membri di rispettare i tassi di disavanzo e debito pubblico autorizzati dai Trattati, le amministrazioni nazionali possano essere indotte a ridimensionare i loro effettivi in modo indipendente l'una dall'altra, rendendo così difficile la cooperazione, e/o a esternalizzare i costi attraverso un certo grado di privatizzazione: ciò potrebbe mettere gli operatori e i cittadini in una condizione di incertezza giuridica rispetto all'azione dei servizi dotati di poteri forti;

4.7.3 che l'auspicata facilitazione degli scambi potrebbe provocare un aumento del tasso di frode (beni commerciali leciti) e dei traffici (merci illecite) a fronte di controlli fisici

ridotti. Nel documento sarebbe stato utile dimostrare se la lotta alla frode con strumenti elettronici di controllo possa funzionare efficacemente e assicurare un trattamento equivalente in tutti i paesi partecipanti con un numero limitato di funzionari. Il Comitato ritiene che il numero dei controlli dipenda sempre da decisioni di ordine politico e dal rapporto che si desidera instaurare tra libertà di commercio e sicurezza dei cittadini, ma è consapevole che l'esecuzione dei controlli dipende dai funzionari e dai mezzi d'azione di cui dispongono. D'altronde, non c'è equilibrio tra libertà e sicurezza se la volontà di facilitare gli scambi riducendo di fatto il numero dei controlli e quello degli addetti prevale sull'esigenza di sicurezza, e il CESE constata che quest'ultima è poco sviluppata nel progetto. Se spetta all'Unione definire la politica doganale, sono le amministrazioni nazionali a decidere l'ubicazione delle rispettive strutture, strutture che esse potrebbero utilmente riorganizzare senza sopprimerle.

4.7.3.1 Il Comitato sottolinea di aver già raccomandato due volte, in occasione dei precedenti testi in materia doganale, un certo grado di accentramento delle azioni e delle strutture; a partire dal 2005 ⁽⁹⁾, tuttavia, la Commissione europea ha adottato un'impostazione in rete imperniata a sua volta su una cooperazione rafforzata tra i sistemi informatici doganali nazionali, ritenendo che ciò avrebbe portato contemporaneamente a un rafforzamento dei controlli e alla facilitazione delle procedure. L'interoperabilità e l'assenza di supporti cartacei comportano in realtà una profonda ristrutturazione dei servizi doganali a livello nazionale: sopprimere uffici aperti ai dichiaranti equivale a ridurre in pari misura la forza d'intervento delle dogane in casi di emergenza sanitaria (mucca pazza) o di sicurezza (terrorismo) e imporre al personale cambiamenti radicali.

4.7.3.2 Il Comitato ribadisce inoltre una delle critiche da esso formulate nei confronti dei testi precedenti ⁽¹⁰⁾ quanto all'«assenza di una reale presa di coscienza dell'interdipendenza delle varie amministrazioni pubbliche nella lotta ai fenomeni criminosi», seppure attenuata in questo caso dalla prevista possibilità di apertura ad altri servizi pubblici (art. 7, par. 6).

4.7.3.3 In generale, il riconoscimento del ruolo centrale dell'unione doganale e delle amministrazioni nazionali, che ne sono il braccio operativo, nella regolazione del commercio mondiale avrebbe potuto indurre la Commissione a precisare che tale ruolo può essere devoluto unicamente ai poteri pubblici.

4.7.3.4 La relazione intermedia di valutazione del programma Dogana 2007 ha evidenziato la gravità del problema linguistico, che frena l'azione transnazionale degli funzionari doganali. Il CESE ritiene che il programma Dogana 2013 non tenga sufficientemente conto di questo problema, lasciando all'iniziativa dei paesi partecipanti, mentre bisognerebbe farne una causa europea.

⁽⁹⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Programmi comunitari Dogana 2013 e Fiscalis 2013* COM(2005) 111 def.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 608 def.

4.7.3.5 Nel contesto della globalizzazione economica la Commissione avrebbe potuto includere un cenno a un'azione in materia di istruzione nei paesi terzi e mettere l'accento sulla prevenzione e la formazione delle autorità di taluni paesi noti per alimentare le correnti della frode (in particolare la contraffazione), affinché possano comprendere fino a che punto queste attività danneggiano la loro stessa economia e insegnare loro le tecniche per il controllo interno di questo fenomeno.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Articolo 3 della proposta: partecipazione al programma

5.1.1 La proposta della Commissione prevede le azioni da intraprendere sia sulle vecchie e sulle nuove frontiere dell'Unione, sia con i paesi partner della PEV. Inoltre, punta a migliorare la cooperazione con i paesi terzi in genere, i quali, a certe condizioni, potranno essere associati a determinate attività. Il Comitato ritiene che tutto ciò sia molto importante per assicurare nel più breve tempo possibile il rispetto del principio della parità di trattamento in vista di un'eventuale adesione di tali paesi all'UE. Tuttavia, il testo della proposta non precisa le condizioni alle quali essi potranno beneficiare dell'aiuto previsto dal programma.

5.2 Articolo 5, paragrafo 1, lettera i): migliorare la cooperazione

5.2.1 La Commissione raccomanda giustamente di «migliorare la cooperazione fra le amministrazioni doganali della Comunità e dei paesi terzi». Forse essa avrebbe potuto citare l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) tra gli organismi internazionali che potrebbero partecipare al programma (art. 14).

5.3 Articoli 3, 10, 14 e 19, sesto considerando

5.3.1 Tali disposizioni definiscono i soggetti destinati a far funzionare il programma nel solco delle azioni già intraprese e insieme alla Commissione, al «Comitato Dogana 2013» (art. 19) e alle amministrazioni nazionali. Il tipo di contributo che forniranno tali soggetti e il tipo di relazione che intratterranno tra loro non è definito con precisione nel testo della proposta. Pur fornendo un apporto di competenza tecnica, alcuni tra loro rimangono utilizzatori «debitori». I paesi partecipanti non sono tutti sullo stesso piano. I rappresentanti di organismi internazionali, amministrazioni di paesi terzi, operatori economici e loro organizzazioni (art. 14) possono partecipare al programma, ma solo gli Stati membri faranno parte dei «gruppi di progetto» e dei «gruppi di indirizzo responsabili delle attività di coordinamento» (art. 10).

5.3.2 In mancanza di una precisa disposizione testuale, è la Commissione a decidere. In applicazione del Codice doganale aggiornato, essa stabilirà le condizioni alle quali si possa diventare un «operatore economico autorizzato» e, ai sensi dell'art. 194 di tale codice, potrà decidere da sola di modificare le norme per l'interoperabilità dei sistemi doganali e definire essa stessa i

casi in cui chiedere agli Stati membri di modificare le loro decisioni. Inoltre, sarà la Commissione a stabilire quali servizi pubblici e privati parteciperanno a Dogana 2013 e potranno avvalersi, a titolo oneroso o gratuito, delle relative banche dati, nonché le condizioni che i paesi dovranno soddisfare per essere ammessi agli aiuti previsti dal programma (paesi partecipanti).

5.3.3 Pur consapevole che una tale impresa deve avere un pilota efficace, il Comitato si chiede quali siano le possibilità di controllo civico sul sistema integrato, e auspica che si compia ogni sforzo per evitare che la struttura ad albero finisca per diventare una rete gestita da supertecnici: ciò la trasformerebbe in una sorta di nebulosa su cui i cittadini e i loro rappresentanti non avrebbero più alcun «controllo». Al riguardo, il Comitato ritiene che lo smembramento delle funzioni doganali a beneficio di organismi indipendenti o privati come agenzie o subappaltatori costituirebbe un rischio ulteriore.

5.4 Articolo 17: spese

5.4.1 L'attuazione del programma spetta in primo luogo ai paesi partecipanti (undicesimo considerando). La dotazione finanziaria complessiva a carico del bilancio comunitario ammonta a 323,8 milioni di EUR (punto 4 della relazione e art. 16, par. 1) e, come si è già osservato, in teoria ciò equivarrà a soli 2 milioni di EUR all'anno per un periodo di sei anni per ciascuno Stato membro dell'UE. Il maggiore contributo alla realizzazione finale di una dogana europea integrata proverrà dagli Stati membri che gestiscono il personale e le infrastrutture, nel settore pubblico come nel privato.

5.4.2 Il Comitato osserva che la proposta non precisa la ripartizione tecnica degli importi allocati, che, secondo lo studio *Impact Assessment* ⁽¹⁾, sarebbero dell'ordine di 259,6 milioni di EUR per l'informatica e di soli 57,4 milioni di EUR per le azioni destinate alle risorse umane.

5.5 Articolo 8 e articolo 12, lettera d): formazione del personale

5.5.1 Il CESE ritiene che, negli Stati membri, il personale impiegato nelle imprese, presso gli operatori e nelle amministrazioni doganali dovrà far fronte a un'accelerazione delle riforme già intraprese. Pertanto, malgrado le attività di formazione offerte loro, alcune di tali persone (anche tra i funzionari) dovrebbero, in caso di incapacità di adattarsi a questa ristrutturazione, poter beneficiare di una sorta di piani sociali; ciò per un periodo transitorio che tenga conto del momento storico in cui il programma viene attuato (l'uscita dei cosiddetti *baby-boomers* dal mercato del lavoro).

5.5.2 D'altra parte, per garantire la complementarità già invocata dal CESE, il programma evoca «l'esame delle possibilità di sviluppare attività di formazione con altri servizi pubblici» (art. 12, lett. d)). Sarebbe stato utile che la Commissione precisasse di quali servizi si tratti e quali destinatari del programma debbano fornirli.

⁽¹⁾ Documento di lavoro della Commissione *Customs 2013 — Impact Assessment* («Dogana 2013 — Valutazione di impatto»), pag. 30 (SEC (2006) 570).

5.6 Articolo 13: azioni di monitoraggio

5.6.1 Poiché in materia di relazioni transfrontaliere la conoscenza del proprio interlocutore consente una maggiore fiducia ed efficacia, il Comitato ritiene che il monitoraggio mediante visite comuni dovrebbe essere in gran parte effettuato dai funzionari, e non solo dalle autorità doganali, come nel vecchio programma Mattheus.

6. Raccomandazioni del Comitato

6.1 Nella comunicazione del 2005 che annunciava il programma Dogana 2013, la Commissione riteneva che il futuro programma dovesse «prevedere il cofinanziamento attraverso programmi del primo e del terzo pilastro», data l'impossibilità di limitare le azioni doganali a un pilastro specifico. Questo tuttavia non è avvenuto nel programma Dogana 2013. Ciò sembra in contraddizione con le funzioni, in parte spettanti alle dogane, di contrasto dei grandi traffici illeciti e di garanzia della sicurezza delle persone e dei territori, funzioni rientranti nell'ambito del GAI. Il Comitato auspica quindi che si esamini la possibilità di finanziamenti fondati anche sul terzo pilastro allo scopo di agevolare la complementarità tra i servizi antifrode ed evitare duplicazioni dei costi.

6.2 Il CESE ritiene necessario esaminare come far evolvere i concetti del diritto doganale (qualora quelli di diritto comune non fossero sufficienti) per adeguarli alle nuove configurazioni doganali, in particolare riguardo alle nozioni di frode informatica e di pirateria, e alle sanzioni. L'Unione europea, infatti, avrà un mercato unico, una rete doganale interoperabile, amministrazioni che funzionano all'unisono e qualificazioni comuni per le infrazioni, ma le sanzioni doganali rimarranno diverse da un paese all'altro, e ciò non potrà non comportare sviamenti nei flussi commerciali e quindi una disparità di trattamento a seconda del punto d'ingresso nel territorio doganale europeo, il che è in contrasto con lo scopo perseguito dall'intero dispositivo.

6.3 La sostituzione del programma Mattheus con le visite di lavoro segna l'abbandono della nozione di «intercambiabilità» dei funzionari sul territorio europeo che era alla base di quel vecchio programma. Ormai la mobilità avviene sulla rete, ma non per questo, secondo il Comitato, le visite di lavoro dovrebbero essere più brevi degli scambi intercorsi in passato. Inoltre, esse andrebbero effettuate quanto più possibile da tutto il personale doganale, per consentire una migliore conoscenza degli uomini e dei metodi.

6.4 Il CESE ritiene che si dovrebbe studiare in che modo il programma potrebbe contribuire a fornire assistenza, nel periodo di transizione 2008-2013, al personale interessato dalla «ristrutturazione» indotta dalla realizzazione della dogana definitivamente informatizzata negli Stati membri. Tale assistenza dovrebbe, se del caso, assumere una forma analoga ai piani sociali.

6.5 Nell'interesse dei cittadini, il Comitato vorrebbe che nel programma in esame fossero chiariti i seguenti punti:

- a) il posizionamento dell'azione di Dogana 2013, con l'indicazione di quali servizi pubblici possono avere accesso, a titolo gratuito od oneroso, ai loro dati commerciali e di altro tipo;
- b) la collocazione del sistema doganale in esame rispetto agli altri sistemi analoghi presenti nel mondo (in relazione alle questioni della sicurezza);
- c) il grado (qualitativo e quantitativo) della cooperazione prevista con i paesi potenziali candidati, i paesi partner della PEV e gli altri paesi terzi, nonché la parte della dotazione finanziaria da destinare a questo scopo;
- d) la natura degli organismi internazionali ammessi a partecipare alle attività organizzate nel quadro del programma e il ruolo che si prevede essi svolgano in tale ambito.

Bruxelles, 26 ottobre 2006.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS