5.3 Gli istituti statistici degli Stati membri trasmetteranno ad Eurostat le informazioni di base elaborate secondo parametri comuni e secondo uno stesso formato tecnico (art. 5 e allegato I).

5.4 Le unità statistiche sono quelle definite nel regolamento (CEE) n. 696/93 o altre che verranno stabilite in futuro (art. 6). La Commissione (Eurostat) e gli Stati membri istituiranno un sistema di controllo della qualità (art. 7).

5.5 Eurostat calcolerà le PPA una volta all'anno (art. 8) e sarà incaricata di pubblicarle a livello aggregato per ogni Stato membro (art. 9).

5.6 Il progetto di regolamento non obbliga gli Stati membri a svolgere indagini unicamente allo scopo di fissare i coefficienti correttori da applicare alle retribuzioni e alle pensioni dei funzionari e altri agenti delle Comunità europee (art. 10).

5.7 Fattori di rettifica temporale e spaziale. Le PPA vengono calcolate con riferimento ai prezzi medi annui nazionali (art. 2.2). Dato che «la rilevazione dei dati può essere limitata a una o più località entro il territorio economico» e «ad uno specifico periodo di tempo», gli Stati membri devono applicare un fattore di rettifica temporale (che non deve risalire a più di un anno prima) e un fattore di rettifica spaziale (che non deve risalire a più di sei anni prima) (allegato I — Metodologia, numeri da 2 a 4).

Bruxelles, 13 settembre 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

---

## Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio

*COM(2005) 609 def. — 2005/0247 (COD)*

(2006/C 318/08)

Il Consiglio, in data 17 gennaio 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.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 luglio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore BURANI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 13 settembre 2006, nel corso della 429ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 190 voti favorevoli e 3 astensioni.

### 1. **Introduzione**

1.1 La proposta della Commissione riguarda un nuovo progetto di informatizzazione doganale che dovrebbe rendere, a termine, il sistema doganale europeo totalmente automatizzato, interoperabile, sicuro, accessibile e funzionante su base interamente elettronica, senza supporti cartacei. Essa costituisce il necessario complemento per la messa in opera del nuovo codice doganale comunitario proposto dalla Commissione ([1]), sul quale il CESE si è già pronunciato in un parere separato.

1.2 L'adozione del sistema di informatizzazione proposto comporta lo sforzo congiunto e coordinato di tutti i paesi membri, non soltanto per quanto riguarda le dogane, ma anche nei confronti degli enti responsabili delle frontiere diversi dalle dogane, i quali si devono assumere l'impegno di attuare nella pratica i concetti di **interfaccia unica** e di **sportello unico**: questi due obiettivi consentiranno agli operatori uno svolgimento semplificato, più veloce e più economico delle operazioni doganali, e alle dogane dei controlli più efficaci di gestione dei rischi.

1.3 Gli Stati membri hanno già effettuato notevoli investimenti per la messa in opera di sistemi doganali informatizzati: fra di essi tuttavia esistono notevoli differenze, sia in termini di livello di sofisticazione sia per quanto riguarda la normativa e l'utilizzo dei dati. L'armonizzazione sin qui conseguita è quindi insufficiente e a questo si aggiunge un problema ancora più importante, e finora irrisolto, che è quello della mancanza di **interoperabilità dei sistemi**.

([1]) COM(2005) 608 def.

1.4 L'interoperabilità permetterà lo scambio di informazioni fra le amministrazioni dei diversi paesi; dando prova di attenzione verso i cittadini, il progetto prevede anche la possibilità di fornire **interfacce con gli operatori commerciali**, non solo per permettere l'attuazione del principio dello sportello unico ma anche per garantire lo scambio di informazioni. Quando sarà interamente a regime, il nuovo sistema informatizzato costituirà un deciso progresso — almeno sotto il profilo puramente doganale — verso la realizzazione di un mercato interno unificato, le cui uniche frontiere sono quelle esterne. Si tenga peraltro presente che la dimensione globale dei mercati esige che si tenga conto dei rapporti con i paesi terzi: un aspetto che non viene evocato nel documento della Commissione.

## 2. **Osservazioni di carattere generale**

2.1 La Commissione fa notare che gli obiettivi dell'informatizzazione basata su sistemi interoperabili avrebbero potuto essere conseguiti anche elaborando un sistema doganale centralizzato; essa osserva, tuttavia, che tale soluzione non è possibile per diversi motivi, fra i quali la difficoltà di trasferire le responsabilità operative dagli Stati membri alla Commissione stessa, derogando ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà. Il vero motivo di tale impossibilità risiede però, probabilmente, nella resistenza degli Stati membri a cedere le proprie prerogative, pur sapendo che una parte dei proventi doganali è di competenza diretta del bilancio comunitario. Orbene, il CESE ritiene che la gestione comunitaria delle dogane debba figurare tra 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. Di fronte ai potenziali ritardi nell'applicazione dei sistemi di base sviluppati da ciascuno dei 25 Stati membri, occorre valutare se non sarebbe preferibile introdurre sistemi totalmente automatizzati, come i sistemi automatizzati di importazione e esportazione collegati tra loro da un unico punto di accesso europeo.

2.2 L'iniziativa della Commissione costituisce in primo luogo un «atto dovuto», in quanto la messa in opera del nuovo codice doganale esige che le procedure siano coerenti con le nuove norme. Al di là di questo, essa fa parte di una serie di altre iniziative adottate in diversi altri settori nel campo della e*Europe* e dell'e*Government* ([2]), e più specificamente fa seguito agli impegni assunti nel 2003 con la comunicazione della Commissione al Consiglio *Un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio* ([3]). Tali impegni erano d'altro canto già stati delineati — almeno per la parte che riguarda l'eliminazione dei supporti cartacei — nel programma *Dogana 2007* ([4]) e ribaditi in occasione della modifica del 2004 al regolamento del codice doganale ([5]).

2.3 Il CESE non può che commentare con favore le principali innovazioni introdotte dal sistema proposto dalla Commissione: l'interconnessione dei sistemi nazionali, la creazione di un'interfaccia per gli operatori mediante lo sportello unico, la possibilità di inoltrare per via elettronica le domande di sdoganamento e la gestione integrata dei rischi costituiscono innegabili fondamenti di progresso, a condizione che i costi per la collettività e per gli operatori risultino sostenibili. A tal fine sarebbe opportuno valutare le conseguenze di queste trasformazioni per il personale delle dogane (strumenti, opportunità di formazione, carriere, adattamento).

2.4 Il CESE non può tuttavia esimersi dal formulare qualche osservazione a proposito dell'integrazione dei sistemi informatici e della loro complementarietà. La Commissione intende arrivare alla piena interoperabilità dei sistemi doganali: le amministrazioni doganali dovranno cioè potere scambiare le informazioni fra di esse e altresì con «altre autorità interessate al trasporto internazionale delle merci». In questa definizione non sono certamente comprese le **amministrazioni incaricate della riscossione dell'IVA**; eppure un collegamento organico fra le dogane e le amministrazioni IVA potrebbe essere utile per controllare, almeno in certi casi e per alcune merci, la **contraffazione dei marchi d'origine**. Non si tratta certo di un fatto nuovo, ma anzi di un fenomeno in continua espansione: spesso merci importate da paesi terzi vengono rimesse in circolo (pagando l'IVA) all'interno della Comunità con marchi di origine europea o con marche «europee» falsificate.

2.5 Il CESE intende inoltre richiamare l'attenzione sul secondo considerando della proposta di decisione: «L'iniziativa paneuropea di governo elettronico richiede misure intese a rendere **più efficace la lotta contro la frode, la criminalità organizzata ed il terrorismo**». La dichiarazione d'intenti è chiara; meno chiaro risulta invece come le disposizioni contenute nella proposta possano raggiungere lo scopo. La raccolta dei dati ai fini doganali non può infatti servire ad altri scopi senza la **predisposizione di un sistema al colloquio con altri sistemi**.

2.5.1 Nel dicembre 2004 il Consiglio ha adottato, sulla base di una valutazione della Commissione ([6]) e di una raccomandazione del PE del 14 ottobre 2004 il «**programma dell'Aia**». Tale programma definiva una serie di misure e di azioni per rafforzare la sicurezza nell'UE, e in particolare per «**stabilire una cooperazione di polizia, doganale e giudiziaria**». In un successivo documento, del 10 giugno 2005, veniva elaborato un **piano d'azione per realizzare il programma dell'Aia**, il quale richiamava una risoluzione del Consiglio GAI (Giustizia e Affari interni) del 30.3.2004 in materia di cooperazione doganale, nonché una comunicazione sulla lotta al traffico transfrontaliero di merci proibite o regolamentate. In un documento ancora successivo ([7]) la cooperazione doganale veniva nuovamente citata fra le priorità. Tutti i progetti previsti nei documenti suddetti si fondano sulla **disponibilità di informazioni** in materia di repressione, elemento che figura anche nel

([2]) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Il ruolo dell'e*Government* per il futuro dell'Europa (COM (2003) 567 def.), del 26.9.2003.
([3]) COM(2003) 452 def., del 24.7.2003, citato nel parere sul codice doganale.
([4]) COM(2002) 26 def., del 21.3.2002, oggetto del parere del CESE: GU C 241 del 7.10.2002.
([5]) COM(2003) 452 def., del 24.7.2003, oggetto del parere del CESE: GU C 110 del 30.4.2004.
([6]) COM(2004) 401 def.
([7]) COM(2005) 184 def.

programma dell'Aia. Dato l'insieme della materia e la natura dei progetti in corso, il CESE considera evidente che nel progettare un sistema doganale informatizzato — destinato a durare nel tempo — non si può non prevedere che al momento della sua messa in opera o in tempi successivi **la banca dati doganale dovrà interagire con altri sistemi**, e in particolare con quelli di sicurezza interna, europei e dei paesi terzi, fermo restando, ovviamente, l'obbligo di rispettare la vita privata, il segreto professionale e la protezione dei dati.

2.5.2 Di tale preoccupazione non si trova traccia nel documento della Commissione, all'infuori della citazione di cui al punto 2.5.1. Né, d'altro canto, la relazione introduttiva della Commissione ricorda in qualche sua parte il programma dell'Aia: sotto il titolo *Coerenza con le altre politiche e con gli obiettivi dell'Unione* vengono infatti citate soltanto la strategia di Lisbona e le iniziative per la e*Europe* e l'e*Government*. Pur tenendo conto dell'articolo 3, punto d) — del quale si dirà più oltre — un'omissione di tale importanza non può essere casuale e la Commissione dovrebbe spiegarne chiaramente le ragioni; resta comunque fermo il fatto che non sarebbe accettabile un semplice rinvio a tempi futuri di un'iniziativa che dovrebbe invece essere adottata fin d'ora.

2.5.3 Nella fase preparatoria del documento la Commissione ha organizzato ben sei seminari nell'arco di due anni, ha interpellato gli utenti, ha discusso nell'ambito del comitato del codice doganale, del gruppo di politica doganale, del gruppo Dogana 2007 per l'informatizzazione doganale e del gruppo di contatto sul commercio; per contro, nessun cenno è fatto a contatti con Europol, OLAF o con altre direzioni della Commissione. Un sistema non può essere progettato soltanto in funzione delle esigenze dei suoi utilizzatori diretti; se deve essere strutturato per collegarsi ad altri sistemi non può prescindere dalla conoscenza delle loro caratteristiche e necessità. Il CESE ha l'impressione che trovino ora conferma le riserve già manifestate nel suo parere sul codice doganale comunitario circa l'assenza di una reale presa di coscienza **dell'interdipendenza delle varie amministrazioni pubbliche nella lotta ai fenomeni criminosi**.

2.5.4 Un totale cambiamento di approccio nel senso indicato al punto precedente è probabilmente reso difficile dalla ristrettezza dei tempi di attuazione imposti dal programma; non sembra tuttavia impossibile prevedere sin d'ora **misure di sicurezza riguardanti le «merci sensibili»** (armi, esplosivi, materiali nucleari, macchine e attrezzature per l'industria chimica, nucleare o bellica, narcotici, alcol, tabacco). Tali misure potrebbero tradursi in rilevazioni da trasmettere, in via automatica o su richiesta, alle autorità competenti per materia.

2.6 I **costi finanziati dal bilancio comunitario** sono, in base al principio di sussidiarietà, quelli necessari per assicurare l'interoperabilità dei sistemi, l'interfaccia unica e i portali doganali. Tali costi sono stimati in circa 180 milioni di euro, ripartiti in stanziamenti annuali di importo crescente, che vanno dai 4 milioni del 2006 ai 111 milioni dell'anno 2011 e seguenti. Il CESE manifesta il proprio accordo, ma considera con perplessità la decisione di porre a carico del bilancio comunitario le **spese relative ai portali nazionali**: anche se è vero che questi sono in linea di principio a disposizione di tutti gli operatori, siano essi nazionali o di altri paesi dell'Unione, è da prevedere che ognuno di essi sarà usato in grande maggioranza dagli operatori nazionali. Apparirebbe quindi più opportuno che il costo di tali portali fosse sostenuto da ciascuno Stato membro piuttosto che dalla Comunità. Naturalmente, diverse sarebbero le condizioni qualora la Commissione intendesse alludere ai portali europei, dei quali non si parla esplicitamente.

2.7 In materia di **tempi di attuazione** la Commissione ha elaborato un calendario di scadenze, obbligatorie per tutti gli Stati membri, calcolate a partire dalla data di pubblicazione della decisione sulla GU: **tre anni** per adottare sistemi di sdoganamento automatizzati ed interoperabili, sistemi di registrazione degli operatori economici e portali d'informazione; **cinque anni** per costituire una rete di punti d'accesso unici e un contesto tariffario conforme alle norme comunitarie; **sei anni** per assicurare servizi d'interfaccia unica. Il CESE ritiene che queste scadenze, specie la prima, siano state **fissate con un certo ottimismo**: tre anni non sono molti se si tiene conto che essi devono comprendere alcuni mesi di prova dei programmi e di interscambio con gli altri partecipanti. Inoltre, non tutti gli Stati membri sono allo stesso livello di informatizzazione e di disponibilità di risorse finanziarie e umane. Sarebbe dannoso per il funzionamento del sistema, ed ancor più per la sua credibilità, se il mancato rispetto dei termini da parte di uno o più Stati membri dovesse obbligare la Commissione a concedere proroghe. L'attuale piano strategico pluriennale va pertanto riveduto in modo da tener conto:

— della necessità per tutti gli Stati membri di applicare il sistema in tutte le sue parti prima di renderlo operativo,

— della necessità da parte delle imprese di disporre di almeno 12 mesi durante i quali preparare i sistemi, dopo aver ricevuto i requisiti completi dalle amministrazioni doganali nazionali. Le imprese industriali e commerciali non dovrebbero avere l'obbligo di presentare le dichiarazioni sommarie per le importazioni e le esportazioni prima dell'applicazione a pieno regime di sistemi omogenei.

## 3. **Osservazioni specifiche**

3.1 **Articolo 2: obiettivi**. Fra gli obiettivi, la proposta cita quello di ricercare un approccio comune per il controllo delle merci pericolose ed illegali; se si tiene conto di quanto suggerito dal CESE al punto 2.5.4, questo obiettivo dovrebbe essere formulato diversamente.

3.2 **Articolo 3: scambio dei dati**. Al punto (d) l'articolo prevede che i sistemi doganali devono permettere lo scambio dei dati con «altre amministrazioni o agenzie interessate al trasporto internazionale di merci». Il CESE ha già ampiamente illustrato il suo pensiero circa la limitatezza di questa definizione (cfr. punto 2.4 e seguenti). Se il suggerimento di includere il programma dell'Aia nel capitolo *Coerenze con le altre politiche comunitarie* verrà preso in considerazione, la formulazione di questo paragrafo dovrà essere modificata in conseguenza. In ogni caso, deve essere resa più chiara la redazione del testo, che influisce sulla sua interpretazione alternativa: o si parla di «amministrazioni interessate al trasporto internazionale di merci», come alternativa alle «agenzie», o si parla di «amministrazioni» in generale, nel qual caso occorrerebbe ben specificare che con tale dizione la Commissione ha voluto marcare un'apertura coerente con il programma dell'Aia. La formulazione, alquanto vaga, e la sua conseguente interpretazione, lasciano largo spazio all'incertezza.

3.3 **Articolo 4: sistemi e servizi, scadenzario**. Come detto al punto 2.7, i tempi di attuazione del sistema sembrano eccessivamente ottimistici: la Commissione dovrebbe discuterne ancora, sul piano tecnico, con gli Stati membri e **con i loro servizi direttamente interessati**, per assicurarsi che tutti diano esplicita assicurazione di essere in grado di far fronte agli impegni nei tempi stabiliti.

3.4 **Articolo 9: risorse**. L'articolo ripartisce fra la Commissione e gli Stati membri le risorse da mettere a disposizione in termini di personale, di bilancio e di mezzi tecnici: la Commissione è responsabile per le componenti comunitarie, gli Stati membri per quelle nazionali. La formulazione di questo articolo è corretta, ma è collegata con il disposto dell'articolo 10 per quanto riguarda il significato e il contenuto delle nozioni di «componenti comunitarie» e di «componenti nazionali».

3.5 **Articolo 10: disposizioni finanziarie**. Anche questo articolo non si presta a critiche sul piano della formulazione, ma presenta dei rischi a livello della sua interpretazione. Il terzo paragrafo stabilisce che gli Stati membri si facciano carico delle componenti nazionali, «comprese le interfacce con altri enti governativi e con gli operatori economici». Si dovrebbe presumere che i **portali** — che di norma funzionano in lingua nazionale e sono realizzati secondo le necessità dell'operatore del paese — siano considerati fra le **componenti nazionali**. La relazione introduttiva spiega invece (cfr. punto 2.6) che essi sono stati inclusi fra le **componenti comunitarie**: un'interpretazione che sarebbe sfuggita a chi leggesse soltanto il testo dell'articolo. Il CESE ritiene che questo paragrafo debba essere rivisto: nella sostanza, qualora si accettassero le sue osservazioni, ma almeno nella forma in caso contrario, per rispettare il principio di trasparenza.

3.6 **Articolo 12: relazioni**. Entro il 31 dicembre di ogni anno gli Stati membri devono trasmettere una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori e sui risultati conseguiti; da parte sua la Commissione invia agli Stati membri, entro il 31 marzo di ogni anno, un rapporto consolidato, che dovrebbe includere i risultati di eventuali missioni di monitoraggio e di altri controlli. In linea di massima non vi sarebbe nulla da eccepire, ma ci si chiede quali siano le implicazioni delle «missioni di monitoraggio» e se i loro risultati debbano essere resi pubblici.

3.7 **Articolo 13: consultazione degli operatori economici**. Si prevede che la Commissione e gli Stati membri consultino «sistematicamente» gli operatori economici in tutte le fasi di elaborazione, sviluppo e attuazione dei sistemi e servizi. La consultazione dovrebbe aver luogo attraverso un meccanismo che riunisca regolarmente un gruppo rappresentativo di operatori economici. Il CESE considera che questo tipo di meccanismo sia coerente con la normale pratica comunitaria e rispetti i principi della consultazione e della trasparenza; è peraltro necessario, alla luce delle esperienze, che la consultazione non faccia emergere troppe esigenze disparate o tendenze contrastanti suscettibili di creare ostacoli il cui superamento implicherebbe tempi lunghi e compromessi non razionali. Occorre quindi che la fase consultiva sia tanto approfondita da essere compatibile con l'esigenza di una presa di decisione senza ritardi.

3.8 **Articolo 14: paesi candidati e in via di adesione**. Questo articolo prevede che la Commissione informi tali paesi delle iniziative prese e dei progressi realizzati nelle diverse fasi, consentendo loro di parteciparvi. La formulazione è vaga: non si dice se tali paesi possano partecipare come membri attivi o soltanto come osservatori, se essi siano autorizzati a mettere in opera sistemi doganali paralleli in vista della loro adesione, e se in questo caso essi possano fruire di contribuzioni a carico del bilancio comunitario. Il CESE chiede che questa disposizione sia formulata in modo più trasparente.

Bruxelles, 13 settembre 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND