



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 23 febbraio 2015
(OR. en)

6472/15

UD 32

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	20 febbraio 2015
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 64 final
Oggetto:	Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Valutazione finale del programma "Dogana 2013"

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 64 final.

All.: COM(2015) 64 final



Bruxelles, 20.2.2015
COM(2015) 64 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Valutazione finale del programma “Dogana 2013”

SOMMARIO

<u>1.</u>	<u>CONTESTO</u>	3
<u>2.</u>	<u>IL PROGRAMMA</u>	3
<u>3.</u>	<u>STRUTTURA DELLA VALUTAZIONE</u>	5
<u>4.</u>	<u>IL VALORE AGGIUNTO EUROPEO DEL PROGRAMMA</u>	6
<u>5.</u>	<u>EFFICACIA DI DOGANA 2013</u>	8
	<u>5.1. Rafforzare la protezione e la sicurezza</u>	9
	<u>5.2. Tutelare gli interessi finanziari dell'UE</u>	10
	<u>5.3. Facilitare il commercio</u>	11
<u>6.</u>	<u>FATTORI CON EFFETTI SUI RISULTATI DEL PROGRAMMA</u>	11
<u>7.</u>	<u>DIVULGAZIONE DEL PROGRAMMA (SENSIBILIZZAZIONE, CONOSCENZA E ATTUAZIONE)</u>	13
<u>8.</u>	<u>EFFICIENZA</u>	14
	<u>8.1. Sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni</u>	14
	<u>8.2. Azioni congiunte</u>	14
<u>9.</u>	<u>CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI</u>	16
	<u>9.1. Conclusioni</u>	16
	<u>9.2. Raccomandazioni</u>	17

1. CONTESTO

L'unione doganale è un fondamento dell'Unione europea ed elemento essenziale del funzionamento del mercato interno. Il mercato interno può funzionare in maniera adeguata solo se si applicano in maniera uniforme norme comuni alle sue frontiere esterne. Ciò significa che le 28 amministrazioni doganali dell'Unione devono agire come se fossero un'amministrazione unica.

Il programma Dogana 2013 (di seguito "Dogana 2013") è stato istituito con decisione n. 624/2007/CE¹ come un programma pluriennale d'azione doganale nell'Unione europea finalizzato ad appoggiare e integrare le azioni intraprese dagli Stati membri per garantire il funzionamento efficace del mercato interno nel settore doganale. Il programma si basa su quattro precedenti programmi: Matthaeus, Dogana 2000, Dogana 2002 e Dogana 2007. Il programma mirava essenzialmente a sostenere e promuovere la cooperazione e il coordinamento tra le amministrazioni doganali nazionali degli Stati membri, che erano anche i principali beneficiari.

In conformità dell'articolo 22, paragrafo 1, della decisione che istituisce il programma, sotto la responsabilità della Commissione è stata effettuata una valutazione finale che si concentra sull'efficacia e l'efficienza delle attività del programma. La Commissione europea ha elaborato il quadro per la valutazione finale e ne ha commissionato la realizzazione a un consulente esterno. Lo studio valutativo è stato realizzato dal "partenariato di valutazione", con l'assistenza del gruppo direttivo composto dai funzionari responsabili della Commissione e dai rappresentanti di cinque paesi partecipanti. Il gruppo direttivo ha sostenuto il gruppo incaricato della valutazione in tutte le fasi del processo di valutazione. La valutazione è iniziata nel settembre 2013 ed è terminata nell'agosto 2014.

La presente relazione si basa sui risultati e sulle conclusioni presentati nella relazione di valutazione esterna. La Commissione apprezza la qualità complessiva dello studio esterno a sostegno di questa valutazione e riconosce le difficoltà metodologiche e gli sforzi intrapresi per mitigarle. I risultati sono ritenuti credibili e le conclusioni tratte in maniera accurata.

La presente relazione, pubblicata dalla Commissione europea, soddisfa l'obbligo di cui all'articolo 22, paragrafo 3, della decisione che istituisce il programma, di trasmettere i risultati della valutazione finale al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

2. IL PROGRAMMA

Dogana 2013 è stato operativo dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2013. La partecipazione al programma era aperta agli Stati membri, ai paesi candidati beneficiari di una strategia di preadesione, nonché ai paesi potenziali candidati e a taluni paesi partner della politica europea di vicinato. Oltre ai 28 Stati membri dell'UE², hanno partecipato al programma cinque altri paesi: Turchia, Serbia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro e Albania. Nella

¹ Decisione n. 624/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce un programma d'azione doganale nella Comunità (Dogana 2013).

² La Croazia ha aderito all'Unione europea il 1° luglio 2013. Ai fini della valutazione del programma la Croazia è stata inclusa nella categoria degli Stati membri; tuttavia, nel corso dell'analisi si è tenuto conto del fatto che, per gran parte della durata del programma, la Croazia era ancora un paese candidato.

relazione tutti i paesi che hanno partecipato alle attività del programma sono denominati “paesi partecipanti”.

Secondo la decisione che istituisce il programma, Dogana 2013 era inteso ad assicurare il raggiungimento dei cinque obiettivi generali seguenti:

- 1) garantire che le attività doganali rispondano alle esigenze del mercato interno, inclusa la sicurezza della catena di approvvigionamento e la facilitazione del commercio, nonché il sostegno alla strategia per la crescita e l'occupazione;
- 2) assicurare che le amministrazioni doganali degli Stati membri interagiscano e assolvano ai loro obblighi in modo altrettanto efficiente come se costituissero un'unica amministrazione, garantendo un livello equivalente dei risultati dei controlli in qualsiasi punto del territorio doganale della Comunità e sostenendo l'attività legittima delle imprese;
- 3) garantire la necessaria tutela degli interessi finanziari della Comunità;
- 4) rafforzare la protezione e la sicurezza;
- 5) preparare i paesi candidati e paesi potenziali candidati all'adesione, anche mediante la condivisione di esperienze e di conoscenze con le amministrazioni doganali di tali paesi.

La dotazione finanziaria complessiva del programma è stata fissata a 323,8 milioni di euro.

Per conseguire gli obiettivi del programma sono state attuate le attività seguenti:

- sviluppo, manutenzione e gestione di **sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni**. Circa l'80% del bilancio del programma è stato speso in sistemi informatici, sui quali si sono basate le altre attività svolte nell'ambito del programma;
- **azioni congiunte**, ivi inclusi seminari e seminari di approfondimento, gruppi di progetto e gruppi di indirizzo, visite di lavoro, attività di formazione, azioni di monitoraggio, benchmarking e altre azioni che hanno consentito ai funzionari dei paesi partecipanti di collaborare su argomenti di interesse comune.

La collaborazione tra le autorità doganali si è svolta attraverso una rete comune di comunicazione/interfaccia comune di sistema (CCN/CSI) sicura, che ha assicurato l'interoperabilità tra tutti i sistemi informatici nazionali e costituito una piattaforma sicura per la comunicazione e lo scambio di messaggi tra le autorità doganali. Su questa piattaforma sicura si contavano circa 60 programmi di condivisione di informazioni e applicazioni informatiche transeuropee. Alcuni dei programmi e delle applicazioni informatiche principali sostenuti dal programma, che sono stati oggetto di analisi nel corso della valutazione, sono:

- il sistema di controllo delle esportazioni (SCE) e il sistema di controllo delle importazioni (SCI),
- il nuovo sistema di transito informatizzato (NCTS),
- il sistema d'informazione sulla tariffa integrata della Comunità (TARIC) e la banca dati su contingenti e massimali tariffari (QUOTA),
- il sistema di identificazione e registrazione degli operatori economici (EORI) e il sistema degli operatori economici autorizzati (AEO),
- il sistema doganale di gestione dei rischi (CRMS).

3. STRUTTURA DELLA VALUTAZIONE

La valutazione ha focalizzato l'attenzione sui risultati del programma e sull'impatto da esso esercitato sull'unione doganale e sulle amministrazioni doganali che vi hanno preso parte. Circa l'80% del bilancio del programma ha finanziato i sistemi informatici e questi sono stati in gran parte responsabili del contributo del programma agli obiettivi politici di alto livello. La valutazione è stata pertanto concepita in modo specifico per esaminare con maggior dettaglio il modo in cui i sistemi informatici finanziati da Dogana 2013 hanno aggiunto valore alla cooperazione doganale, facilitando così il raggiungimento degli obiettivi generali del programma.

Al fine di comprendere come il programma ha funzionato sul campo, la valutazione ha adottato i criteri seguenti e le seguenti prospettive principali:

- 1) il valore aggiunto europeo di Dogana 2013 (cfr. paragrafo 4);
- 2) l'efficacia: la misura in cui il contesto doganale elettronico paneuropeo ha contribuito ad aiutare le autorità doganali a tutelare meglio gli interessi finanziari dell'UE, a rafforzare la protezione e sicurezza per i cittadini e a facilitare gli scambi commerciali (cfr. paragrafo 5);
- 3) i risultati e gli impatti inattesi e indesiderati generati dalle attività del programma (cfr. paragrafo 6);
- 4) la divulgazione del programma: sensibilizzazione, conoscenza e attuazione (cfr. paragrafo 7);
- 5) l'efficienza del programma (cfr. paragrafo 8).

Il consulente esterno ha utilizzato un insieme di metodi, unendo alla valutazione standard del programma, già utilizzata per la valutazione intermedia del 2011, l'analisi del contributo (cfr. paragrafo 5 per ulteriori dettagli).

La Commissione riconosce che per la valutazione del programma sono stati raccolti notevoli dati, sottoposti a un controllo incrociato per ottenere informazioni affidabili e per poter basare le conclusioni su solide prove confermate da più fonti. Le principali fonti di informazione utilizzate per le valutazioni sono state:

- ricerche documentarie;
- un questionario che ha raccolto i pareri delle amministrazioni doganali nazionali di tutti i paesi partecipanti (una risposta per paese, per un totale di 33 risposte);
- un sondaggio rivolto ai funzionari doganali, che ha raccolto il parere di singoli funzionari doganali delle amministrazioni nazionali. Il sondaggio ha riguardato sia i funzionari doganali che avevano partecipato direttamente al programma sia quelli che non vi avevano partecipato direttamente (il sondaggio ha totalizzato complessivamente 5 401 risposte);
- sei studi di casi in Stati membri dell'UE, che sono stati condotti per testare la teoria del cambiamento del programma.

La valutazione del programma Dogana 2013 ha dovuto tenere conto di diverse limitazioni. In primo luogo, molte attività del programma proseguivano dall'edizione precedente Dogana 2007; pertanto, solo in rari casi i risultati e gli impatti erano unicamente ascrivibili a Dogana 2013. In secondo luogo, vista la necessità di incentrare la valutazione su un numero limitato di obiettivi e di Stati membri, consentendo allo stesso tempo di comprendere meglio

l'efficacia del programma, i risultati degli studi di casi non possono essere generalizzati in modo statisticamente rappresentativo. In terzo luogo, i valutatori avevano a disposizione pochissimi dati quantitativi, in particolare sui costi dello sviluppo dei sistemi informatici a livello nazionale o sulla riduzione dei costi amministrativi, poiché non esisteva un quadro di monitoraggio che tenesse traccia di questi indicatori; i valutatori si sono quindi ampiamente basati sulle percezioni delle parti interessate consultate (attraverso sondaggi, interviste mirate o studi di casi). Anche questi esperti sul campo erano sovente incapaci di quantificare i benefici o i vantaggi comunque percepiti. Le conclusioni della valutazione si basano quindi in gran parte su un'ampia serie di dati qualitativi e solo in misura minore su dati quantitativi.

I capitoli seguenti costituiscono una sintesi delle conclusioni tratte riguardo ai cinque criteri di valutazione e alla prospettiva di valutazione.

4. IL VALORE AGGIUNTO EUROPEO DEL PROGRAMMA

Nell'ambito della valutazione finale del programma Dogana 2013 il valore aggiunto europeo viene definito come l'insieme di benefici aggiuntivi derivanti da un'azione a livello unionale rispetto a un'iniziativa nazionale. Questo include criteri quali:

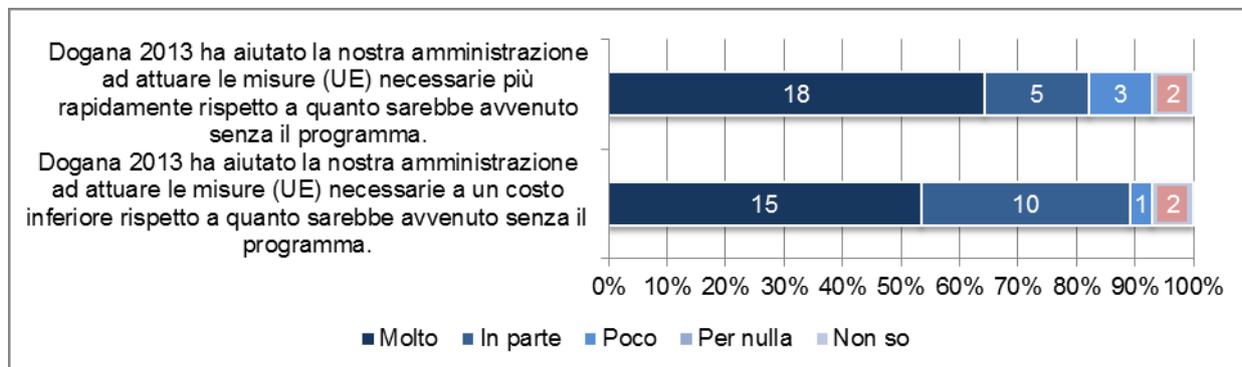
- i. la complementarità del programma rispetto alle iniziative nazionali;
- ii. la riduzione dei costi e degli oneri amministrativi (p. es. tramite piattaforme informatiche, orientamenti e procedure comuni; l'attuazione trasversale delle migliori prassi identificate nel corso delle attività del programma; la riduzione delle duplicazioni e sovrapposizioni), o guardando da un'altra prospettiva: il costo della "non-Europa";
- iii. la natura transeuropea della cooperazione doganale, più efficace se attuata tra gli Stati membri anziché all'interno dei singoli Stati membri, e il valore delle reti umane create attraverso il programma;
- iv. la maggiore uniformità dell'unione doganale dell'UE ("operare come un'amministrazione unica") e il valore di una cultura amministrativa comune;
- v. la sostenibilità dei risultati/degli impatti se il programma dovesse essere interrotto.

La valutazione ha individuato validi argomenti a favore del valore aggiunto europeo del programma, in particolare per quanto riguarda il suo sostegno all'attuazione della legislazione doganale europea a livello nazionale.

- i. A livello generale i funzionari doganali nazionali hanno riscontrato un'elevata complementarità tra i sistemi informatici finanziati dal programma e le iniziative nazionali, poiché tali sistemi erano in gran parte correlati con l'attuazione della legislazione doganale dell'UE. A loro parere ciò ha consentito di ottenere una riduzione dei costi amministrativi che non si sarebbe raggiunta se ciascuno Stato membro avesse dovuto sviluppare sistemi informatici simili in autonomia. Le banche dati centralizzate come TARIC e QUOTA, per esempio, hanno fornito alle amministrazioni degli Stati membri importanti informazioni che esse avrebbero dovuto richiedere in ogni singolo caso alla Commissione e archiviare a proprie spese. Le parti interessate non sono state in grado tuttavia di quantificare in maniera precisa la riduzione dei costi amministrativi.
- ii. Nel questionario di valutazione è stata posta direttamente una domanda sulla riduzione dei costi amministrativi anche alle autorità doganali. La maggior parte di esse ha risposto che il programma ha consentito di attuare la legislazione dell'UE più rapidamente e a un costo inferiore rispetto a quanto sarebbe avvenuto senza l'aiuto del programma.

Come si evince dalla figura 1 sottostante, 23 su 28 amministrazioni intervistate hanno indicato che il programma le ha aiutate “molto” o “in parte” ad attuare tali misure *più rapidamente*. Inoltre, secondo 25 amministrazioni il programma le avrebbe aiutate “molto” o “in parte” ad attuare le misure necessarie a un *costo inferiore*.

Figura 1: contributo di Dogana 2013 alla riduzione degli oneri amministrativi per le amministrazioni nazionali



Fonte: questionario rivolto alle amministrazioni doganali degli Stati membri dell'UE (n = 28, nessuno dei rispondenti ha risposto “per nulla”)

- iii. Le azioni congiunte hanno reso possibile la collaborazione diretta tra funzionari provenienti da paesi diversi. Stando alla valutazione, le suddette azioni hanno altresì accresciuto la fiducia e quindi incoraggiato la libera condivisione di informazioni nonché l'adozione di sistemi informatici comuni e di altri processi. La valutazione conclude quindi che le reti create hanno svolto un ruolo importante nell'ambito dell'obiettivo del programma di “operare come un'amministrazione unica”.

L'armonizzazione introdotta dai sistemi informatici transeuropei e centralizzati può essere ottenuta solo se le autorità doganali condividono le informazioni con altri Stati membri e/o riconoscono la validità delle operazioni da essi eseguite. Ad esempio le informazioni sui rischi inviate tramite il sistema di controllo all'importazione sarebbero di ben poca utilità se l'autorità ricevente non desse credito all'analisi che ha condotto a tali informazioni. In modo analogo, riconoscere lo status di “operatore economico autorizzato”, accordato dall'autorità di un altro Stato membro, significa avere fiducia nel fatto che tale autorità opera nel rispetto delle linee guida comunitarie.

Secondo la valutazione, la fiducia reciproca tra le autorità degli Stati membri, necessaria perché tali sistemi siano efficaci, non può essere data per scontata, vista la varietà di culture amministrative e di metodi di lavoro. Piuttosto, occorre guadagnarsi tale fiducia e il programma ha contribuito in maniera determinante a rafforzarla. Questo è avvenuto in parte attraverso i tradizionali effetti del networking, che hanno consentito ai funzionari doganali di sviluppare i contatti personali e di relazionarsi in maniera informale. Cosa forse più importante, la fiducia è stata creata anche attraverso la partecipazione a riunioni periodiche e l'esposizione ai reciproci metodi di lavoro.

- iv. La valutazione ha riscontrato ancora una notevole diversità nell'esecuzione dei processi doganali relativi all'importazione in tutta l'UE. Un indicatore utile per quantificare tale diversità è il tempo richiesto per l'importazione delle merci. Secondo

la relazione “Doing business” della Banca mondiale³, il tempo richiesto per importare un container standard di merci può variare tra i 5 e i 19 giorni nei 28 Stati membri dell’Unione.

Tuttavia, anche se tale diversità persiste, i valutatori ne hanno osservato una diminuzione significativa nel corso del periodo di programmazione. Questo rappresenta un importante progresso, se si considera che il periodo di programmazione di Dogana 2013 è una fase intermedia che precede l’introduzione finale dello sdoganamento centralizzato. Visto l’obiettivo del codice doganale dell’Unione di istituire lo sdoganamento centralizzato entro il 1.10.2020⁴, i progressi compiuti sinora da Dogana 2013 sono preziosi perché hanno creato le basi per il raggiungimento di un così ambizioso obiettivo.

Secondo la valutazione è molto improbabile che, senza un forum di collaborazione e di condivisione delle esperienze, o in assenza di un programma di spesa come Dogana 2013, capace di finanziare sistemi informatici comuni, gli Stati membri procederebbero a un allineamento delle rispettive procedure e legislazioni doganali per agire in maniera simile e, in ultima analisi, per operare come un’amministrazione doganale unica. Tra l’altro, l’attuazione di tale legislazione in assenza di un programma che possa finanziare sistemi informatici comuni o la condivisione delle conoscenze imporrebbe costi decisamente superiori. Questo perché, mancando sistemi informatici e specifiche tecniche comuni, sarebbe necessario creare 28 diverse versioni di ogni specifico sistema.

- v. Quanto alla sostenibilità dei risultati in assenza di ulteriori finanziamenti, la valutazione ha concluso che per gli Stati membri sarebbe difficile continuare a utilizzare i sistemi informatici oltre il medio termine, considerati i notevoli costi di gestione e di manutenzione dei medesimi e visto il fondamentale ruolo gestionale attualmente ricoperto dalla Commissione europea. Anche se, stando alle amministrazioni doganali, i risultati ottenuti finora perdurerebbero a lungo, gli strumenti scaturiti dal programma, come i sistemi informatici e i moduli formativi, diverrebbero gradualmente obsoleti in assenza di un rinnovo periodico. In maniera analoga, senza un’interazione costante, le reti create attraverso la regolare partecipazione alle azioni congiunte inizierebbero a scomparire e i loro risultati andrebbero gradualmente persi. L’avvicendamento del personale e le riorganizzazioni amministrative potrebbero sortire un effetto simile sulle reti sviluppatesi negli anni di operatività del programma. Pertanto, anche se i progressi già realizzati continueranno a essere visibili in futuro, non bisogna sottovalutare la loro dipendenza dal futuro sostegno della Commissione.

5. EFFICACIA DI DOGANA 2013

Per valutare l’efficacia del programma in termini di raggiungimento degli obiettivi generali, la valutazione ha utilizzato un approccio metodologico denominato “analisi del contributo”. Tale approccio analitico è particolarmente adatto per esaminare se un programma o una politica ha contribuito al conseguimento di taluni risultati e impatti. Per condurre una valutazione equilibrata, sufficientemente ampia ma al contempo approfondita, l’analisi del contributo ha focalizzato l’attenzione su una serie di

³ “Doing Business” 2013 – Profilo regionale Unione europea (UE) – Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo/Banca mondiale; relazione pubblicata sul sito <http://www.doingbusiness.org>

⁴ Articolo 6, paragrafo 1, e articoli 16 e 179 del regolamento (UE) n. 952/2013 che istituisce il codice doganale dell’Unione e la decisione di esecuzione della Commissione, del 29 aprile 2014, che stabilisce il programma di lavoro per il codice doganale dell’Unione (2014/255/UE).

- obiettivi politici: dei cinque obiettivi generali citati nella decisione che istituisce Dogana 2013 ne sono stati selezionati tre: 1) tutelare gli interessi finanziari dell'UE; 2) rafforzare la protezione e la sicurezza; 3) facilitare il commercio;
- processi doganali: l'importazione di merci e i processi doganali correlati;
- paesi: sono stati selezionati sei dei 28 Stati membri. I criteri utilizzati per la selezione sono stati il volume e la natura del traffico doganale, i tipi di controllo doganale impiegati, la partecipazione al programma e la diversità geografica. Il campione includeva la Croazia, la Repubblica ceca, la Francia, la Germania, l'Ungheria e i Paesi Bassi.

Di seguito si riportano i risultati e le conclusioni principali della valutazione riguardo al contributo del programma ai tre obiettivi politici selezionati.

5.1. Rafforzare la protezione e la sicurezza

I progressi compiuti nell'ambito del programma per quanto riguarda l'obiettivo in esame sono i più eclatanti e possono essere considerati un passo importante verso l'armonizzazione definitiva dei processi di gestione dei rischi in ambito doganale, come previsto dal codice doganale dell'Unione⁵. Inoltre, molti dei progressi chiave sono stati realizzati successivamente alla valutazione precedente. Riguardavano in gran parte la protezione e la sicurezza e derivavano da iniziative volte ad attuare la modifica in materia di sicurezza e protezione⁶ introdotta nel codice doganale comunitario, la cui intera serie di disposizioni è entrata in vigore solo nel 2011.

Nel 2011 si è conclusa l'attuazione del sistema di controllo delle importazioni. Tale sistema richiede agli operatori economici di fornire informazioni supplementari relative alla sicurezza prima che le merci arrivino nell'Unione europea, facilitando la condivisione di queste informazioni tra le amministrazioni degli Stati membri e la Commissione europea. I dati forniti dagli operatori economici in questa fase confluiscono nei processi di gestione dei rischi migliorando in tal modo l'analisi dei rischi effettuata dalle amministrazioni nazionali nel luogo di arrivo delle merci e nelle destinazioni successive. Ad esempio, i funzionari doganali intervistati per gli studi di casi hanno indicato che il programma ha reso più semplice lo scambio di informazioni con gli altri Stati membri e ha consentito loro di rispondere ai rischi più rapidamente e in maniera più efficiente. In particolare, lo scambio di informazioni tramite il sistema di controllo all'importazione ha aiutato le autorità nazionali a scambiarsi informazioni preventive sull'importazione quando le merci venivano ad esempio reindirizzate. Secondo i funzionari doganali ciò ha contribuito a facilitare il commercio, perché gli operatori economici non dovevano presentare due volte le informazioni e hanno potuto mantenere al contempo lo stesso livello di protezione e di sicurezza.

Anche il sistema di gestione dei rischi doganali è diventato pienamente operativo nel corso del programma. Questo sistema ha fissato uno standard minimo per l'analisi dei rischi istituzionalizzando la condivisione dei formulari di informazione sul rischio tra gli Stati membri e la considerazione da parte di tutti gli Stati membri dei settori prioritari comuni di

⁵ Il codice doganale dell'Unione è entrato in vigore il 30.10.2013 e ha abrogato il regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario. Le sue disposizioni sostanziali si applicheranno solo a partire dal 1° Maggio 2016.

⁶ La modifica in materia di sicurezza e protezione riguardava quattro modifiche principali al codice doganale, rappresentate dal regolamento (CE) n. 1875/2006 della Commissione, regolamento (CE) n. 312/2009 della Commissione, regolamento (CE) n. 414/2009 della Commissione e regolamento (UE) n. 430/2010 della Commissione.

controllo e dei profili di rischio comuni nei processi di gestione dei rischi nazionali. A titolo illustrativo, alcuni degli intervistati nell'ambito dello studio di casi hanno lodato il fatto che il sistema prevedesse un livello minimo di analisi dei rischi e stimolasse la condivisione di informazioni sul rischio tra gli Stati membri attraverso i formulari di informazione sul rischio. I funzionari hanno affermato di aver avuto un più ampio accesso alle informazioni sul rischio pertinenti e di essere riusciti ad avvisare più agevolmente gli altri paesi sui potenziali rischi. Pertanto, i sistemi finanziati dal programma, oltre ad aver introdotto standard più severi e una maggiore coerenza per i controlli dei rischi, hanno anche contribuito ad accrescere la fiducia, il che ha aiutato gli Stati membri a considerare credibile l'analisi dei rischi effettuata da altri e quindi a mirare più efficacemente i controlli.

I sistemi degli operatori economici sono stati integrati in questo periodo di programmazione, migliorando la capacità delle autorità doganali di mettere in comune le informazioni sui singoli operatori economici e accrescendo la quantità di informazioni disponibili sui commercianti per l'analisi dei rischi. Dagli studi di casi emerge ad esempio che il sistema di registrazione e di identificazione degli operatori economici ha reso molto più semplice per l'autorità doganale esaminare la storia di un operatore economico al momento di effettuare un'analisi dei rischi, inclusa la sua registrazione in altri Stati membri. Il sistema degli operatori economici autorizzati ha consentito alle autorità doganali di focalizzare l'attenzione sulle società più rischiose, aumentando le probabilità di individuare merci pericolose in seguito ai controlli, dato che tali controlli vengono eseguiti necessariamente solo su una piccola parte delle spedizioni.

5.2. Tutelare gli interessi finanziari dell'UE

Il calcolo corretto delle tariffe doganali e la lotta antifrode sono fondamentali per tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

Il Sistema d'informazione sulla tariffa integrata della Comunità (TARIC) e la banca dati Contingenti e massimali tariffari (QUOTA) sono le uniche fonti ufficiali che forniscono informazioni sulle tariffe doganali alle autorità nazionali e dalla valutazione emerge che tali fonti sono aggiornate, affidabili e di facile utilizzo. Oltre i due terzi delle amministrazioni ha indicato che le applicazioni hanno contribuito "molto" agli obiettivi specifici dei sistemi d'informazione, segnatamente aiutare gli operatori e le autorità a ottenere una corretta classificazione e aliquota del dazio per le merci importate (19 su 27 amministrazioni).

Il potenziale contributo di altri sistemi informatici alla tutela degli interessi finanziari dell'UE riguarda soprattutto la prevenzione e l'individuazione delle frodi ed è quindi in un certo qual modo meno diretto e più difficile da individuare. In generale, ad esempio, è stato indicato che il nuovo sistema di transito informatizzato (NCTS) ha notevolmente contribuito a ridurre le frodi attraverso la creazione di registrazioni tracciabili per ciascuna operazione di transito e riducendo le possibilità di deviazione dalle procedure standard.

Inoltre, la maggiore efficacia dei sistemi di gestione dei rischi ha contribuito non solo a un maggiore controllo delle merci pericolose, ma anche all'efficace identificazione e riscossione dei dazi doganali. Ciò influisce in maniera diretta e positiva sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE. Ad esempio, alcuni degli intervistati nell'ambito degli studi di casi hanno indicato questo sistema come particolarmente rilevante per il loro paese in quanto paese di transito. Secondo gli intervistati il sistema aveva consentito agli uffici doganali di registrare e scambiare le informazioni per via elettronica con gli uffici doganali di altri Stati membri, migliorando in tal modo l'affidabilità delle informazioni e velocizzando notevolmente il

processo di transito. Ciò ha consentito loro di monitorare meglio il movimento delle merci e quindi di identificare eventuali casi di frode o di mancato pagamento dei dazi.

5.3. *Facilitare il commercio*

Nel settore doganale questo obiettivo viene perseguito principalmente in maniera passiva poiché i sistemi migliorati di gestione dei rischi, come quelli summenzionati, vengono implementati col minor effetto inibitorio possibile sul commercio. L'ambiente attuale del tutto privo di supporti cartacei per gestire le dichiarazioni doganali, come pure l'integrazione e la sempre maggior diffusione del sistema degli operatori economici autorizzati, hanno permesso all'unione doganale di diventare più sicura facendo diminuire allo stesso tempo i controlli manuali che causano il rallentamento del flusso commerciale. In modo analogo, il nuovo sistema di transito informatizzato ha consentito di abolire le dichiarazioni di transito basate su supporto cartaceo. Ciò ha velocizzato il processo di transito e abbreviato il periodo di trattenuta delle garanzie da parte degli operatori economici, facilitando così il commercio e creando registrazioni elettroniche che hanno ridotto il rischio di errori e frodi.

L'adozione degli accordi sul riconoscimento reciproco con i paesi terzi, agevolati dalle riunioni finanziate dal programma, ha ulteriormente accelerato la crescita del sistema degli operatori economici autorizzati, contribuendo quindi anch'essa al raggiungimento dell'obiettivo in esame. Detto questo, occorre precisare anche che, agli occhi degli operatori economici, a parte l'impatto positivo percepito sui processi doganali, l'aumento di scala del sistema non ha generato benefici assoluti. Come indica la valutazione dell'unione doganale, "anche se la maggior parte delle imprese interessate con status di OEA apprezza i servizi supplementari [più facile accesso alle semplificazioni doganali, trattamento prioritario, minori controlli fisici e basati sui documenti per le imprese aventi lo status di OEA], i benefici ottenuti vengono percepiti come limitati nella pratica"⁷.

6. FATTORI CHE INFLUISCONO SUI RISULTATI DEL PROGRAMMA

Dalla valutazione emerge che il programma non ha avuto effetti indesiderati negativi sulle parti interessate coinvolte. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che i beneficiari del programma erano chiaramente definiti e che le decisioni venivano prese generalmente in modo consensuale. I valutatori hanno tuttavia identificato alcuni fattori, fuori dal controllo del programma, che hanno influito sul modo in cui è stato attuato il programma:

- Costi sostenuti dalle amministrazioni nazionali: anche se le specifiche dei sistemi informatici transeuropei sono state finanziate dal programma, i costi effettivi di attuazione sono stati sostenuti dagli Stati membri. Tali costi derivano in particolare dalla necessità di rendere i sistemi nazionali compatibili con le specifiche dell'UE. Gli intervistati nell'ambito degli studi di casi hanno indicato che questi costi erano sovente considerevoli e i tagli di bilancio a livello nazionale hanno sollevato preoccupazioni sulla capacità delle amministrazioni di apportare modifiche ai sistemi entro i termini concordati. Questa differenziazione dei costi viene operata dalla

⁷ Valutazione realizzata dalla PwC per la DG TAXUD: *Study on the Evaluation of the State of the Customs Union* (Studio sulla valutazione dello stato dell'unione doganale), pag. 10.

decisione stessa⁸, che ha stabilito quali costi devono essere sostenuti dall'Unione europea e quali dai paesi partecipanti.

- Complessità e diversità delle infrastrutture informatiche nazionali: anche la complessità delle infrastrutture informatiche e la mancanza di un'integrazione a livello nazionale dei sistemi transeuropei sono state citate da alcuni intervistati come un notevole ostacolo alla riuscita attuazione dei sistemi informatici. La varietà dei sistemi informatici ha reso il loro adattamento e aggiornamento un'attività complessa e costosa in diversi Stati membri. Occorre tuttavia notare che questo non ha limitato i benefici riconosciuti derivanti dall'attuazione di tali sistemi. Dagli studi di casi emerge che, una volta pienamente integrati nelle infrastrutture nazionali, i sistemi informatici hanno apportato notevoli miglioramenti ai processi doganali dei rispettivi paesi. Pertanto, questo fattore è stato sia un fattore frenante che trainante per il programma, a seconda del contesto nazionale e della disponibilità di risorse.
- Contesto storico e geografico: dai risultati degli studi di casi emerge che la natura e la portata dei contributi del programma agli obiettivi generali variano notevolmente a seconda dei contesti storici e geografici dei singoli Stati membri. I paesi partecipanti possono essere suddivisi in due ampie categorie: 1) quelli con livelli relativamente bassi di traffico doganale, e che quindi disponevano di infrastrutture informatiche doganali meno avanzate, e 2) quelli che avevano un livello molto elevato di traffico doganale e quindi infrastrutture informatiche doganali più avanzate. Per via di queste differenze storiche e geografiche, i paesi del primo gruppo erano molto più entusiasti rispetto a quelli del secondo dei benefici derivanti dai sistemi informatici finanziati dal programma, perché in questo modo potevano fare propri e condividere gli insegnamenti tratti dai paesi con un traffico doganale più elevato.
- Chiarezza della legislazione dell'UE: si erano registrati notevoli ritardi nell'attuazione, in particolare per il sistema di controllo delle importazioni, ritardi ritenuti frutto della poca chiarezza dei requisiti legislativi per questo sistema (per esempio in ordine al contenuto e alla tempistica delle dichiarazioni sommarie di entrata). Si è avuta l'impressione che i legislatori avessero sottovalutato le implicazioni e le complessità sul piano pratico dell'attuazione del sistema. Inoltre, è emerso che la normativa dell'UE relativa alla classificazione delle merci era considerata di per sé complessa, il che ha influito sulla chiarezza e sulla facilità di impiego di sistemi quali TARIC e "Informazioni tariffarie vincolanti europee".
- Canali legali di condivisione delle informazioni: vi era ampio consenso sul fatto che i sistemi informatici finanziati dal programma avessero contribuito a migliorare la cooperazione tra le amministrazioni doganali. Alcuni intervistati hanno tuttavia spiegato che la condivisione di informazioni sul rischio era talvolta ostacolata dal divieto imposto dalla legislazione nazionale agli uffici doganali di condividere le informazioni sensibili con altri Stati membri, ad esempio a causa di indagini giudiziarie in corso, impedendo quindi di realizzare appieno il potenziale dei sistemi informatici.
- Governance delle azioni congiunte: anche se l'utilità delle azioni congiunte è stata ampiamente elogiata, il questionario e le interviste hanno portato alla luce critiche

⁸ Articolo 17 della decisione n. 624/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce un programma d'azione doganale nella Comunità (Dogana 2013).

riguardo al modo in cui tali azioni sono state gestite. Ad esempio, secondo alcuni coordinatori nazionali, negli ultimi anni si è assistito a un proliferare di azioni congiunte e per alcuni di essi è stato difficile avere una visione d'insieme di tutte le azioni congiunte esistenti pertinenti e stabilire a quali azioni partecipare tramite i propri funzionari. Per ovviare a tale problema, alcune amministrazioni hanno suggerito di adottare misure volte a stabilire l'utilità dei gruppi di progetto prima della loro creazione, sottoponendoli a un riesame periodico.

- Competenze linguistiche delle dogane: alcuni degli intervistati hanno individuato nelle competenze linguistiche dei funzionari doganali nazionali un potenziale ostacolo alla riuscita attuazione del programma. Alcuni intervistati nell'ambito degli studi di casi hanno indicato che la disomogeneità delle competenze linguistiche tra i funzionari doganali dei vari paesi ostacolava talvolta l'efficace svolgimento delle discussioni nel corso delle riunioni.

7. DIVULGAZIONE DEL PROGRAMMA (SENSIBILIZZAZIONE, CONOSCENZA E ATTUAZIONE)

La valutazione ha esaminato la divulgazione e la conoscenza delle informazioni relative al programma per stabilire se il programma fosse stato promosso efficacemente; i suoi risultati sono stati utilizzati dai funzionari dei paesi partecipanti. Occorre tuttavia notare che non esiste una relazione causale diretta tra la conoscenza del programma e la sua efficacia generale. Ad esempio, i funzionari doganali potrebbero utilizzare i risultati del programma, come i sistemi informatici o gli orientamenti, senza sapere necessariamente che essi sono stati finanziati dal programma.

Dalla valutazione emerge che il programma Dogana 2013 era relativamente ben conosciuto tra i funzionari doganali: il 52% dei funzionari intervistati era a conoscenza del programma⁹. Tuttavia, tra coloro che conoscevano il programma, la maggior parte descriveva la propria conoscenza come "molto basilare" o "di base" (77%). Da ciò si evince che vi è ancora margine per migliorare l'informazione su come il programma possa inserirsi nelle amministrazioni nazionali ed essere utile ai funzionari doganali.

Dal sondaggio è altresì emerso che il 94% dei partecipanti coinvolti nelle attività del programma¹⁰ avevano condiviso in qualche modo le proprie esperienze con i colleghi della propria amministrazione. La consapevolezza e la sensibilità dei moltiplicatori (quali i coordinatori nazionali o i funzionari doganali che hanno partecipato alle azioni congiunte) sono state ritenute cruciali per la diffusione dei risultati del programma e per garantire la partecipazione dei funzionari adeguati alle azioni congiunte, per contro altri funzionari possono trarre benefici dal programma senza averne necessariamente una conoscenza approfondita. Molti intervistati nell'ambito degli studi di casi hanno sottolineato l'importanza di condividere le informazioni sul programma con le persone giuste in seno all'amministrazione, piuttosto che con il maggior numero di persone, affinché queste, a loro volta, possano decidere come meglio attuare e utilizzare i risultati del programma.

È emerso un ampio consenso sul fatto che i risultati del programma (vale a dire i sistemi informatici e i risultati delle azioni congiunte) hanno avuto un impatto positivo sul funzionamento dei processi doganali nazionali. Tale effetto è risultato particolarmente evidente nel settore della gestione dei rischi, ambito in cui, secondo molte amministrazioni e

⁹ N.B.: questa domanda del sondaggio condotto tra i funzionari doganali ha totalizzato 4 861 risposte.

¹⁰ N.B.: questa domanda del sondaggio condotto tra i funzionari doganali ha totalizzato 2 552 risposte.

singoli intervistati, il programma ha dato importanti contributi. È stato rilevato che i sistemi informatici hanno contribuito principalmente ad agevolare lo scambio rapido e sistematico delle informazioni tra gli Stati membri. Le azioni congiunte hanno agevolato lo scambio di esperienze, competenze e migliori prassi, promosso le conoscenze comuni e l'attuazione della legislazione dell'Unione europea, nonché un'approfondita discussione su argomenti complessi.

Oltre che per i loro risultati concreti, quali ad esempio gli orientamenti o i programmi formativi, le azioni congiunte sono state apprezzate soprattutto perché hanno contribuito a creare contatti personali e reti tra i funzionari degli Stati membri, aiutandoli a entrare in contatto più rapidamente con i loro omologhi e a collaborare in maniera più efficiente.

8. EFFICIENZA

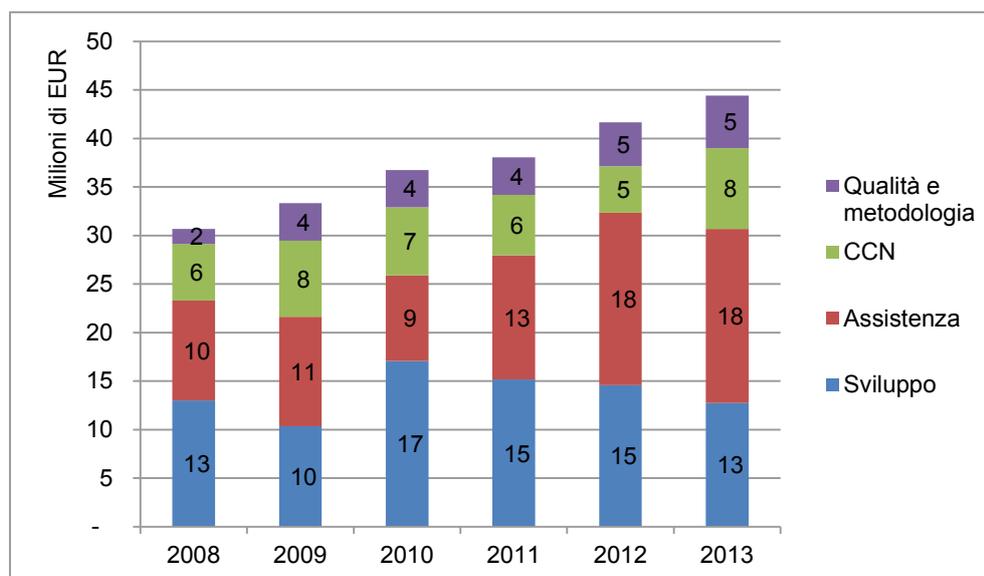
A norma della decisione n. 624/2007/CE la dotazione finanziaria per il periodo di sei anni del programma è stata fissata a 323,8 milioni di euro. Tuttavia, da un esame degli impegni di bilancio, è emerso che il costo reale del programma era del 15% più basso, ossia ammontava a circa 272 milioni di euro. Di questi, i sistemi informatici hanno assorbito 225 milioni di euro e i restanti 47 milioni sono stati destinati alle azioni congiunte.

8.1. Sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni

La spesa relativa ai sistemi informatici può essere ulteriormente suddivisa in costi per lo sviluppo di nuovi sistemi (inclusi gli aggiornamenti sostanziali), assistenza e manutenzione, rete comune di comunicazione/interfaccia comune di sistema, qualità e metodologia¹¹. La figura 2 indica che la spesa per ciascuna di queste voci è stata varia, ma la spesa complessiva ha registrato un notevole aumento negli anni successivi all'avvio del programma. Un altro dato degno di nota è il picco dei costi di sviluppo registrato nel 2010 (tra l'altro, nel periodo antecedente alla piena attuazione del sistema di controllo delle importazioni), mentre i costi di assistenza sono stati più elevati negli ultimi due anni del programma (quando la maggior parte dei sistemi scaturiti dalla modifica in materia di sicurezza e protezione esisteva già).

¹¹ La voce "Qualità e metodologia" si riferisce alle attività di assicurazione della qualità realizzate dai contraenti esterni sui sistemi.

Figura 2: dotazione di bilancio per i sistemi informatici, 2008-2013



Fonte: dati della DG TAXUD

8.2. Azioni congiunte

Le azioni congiunte, che hanno assorbito circa il 20% del bilancio del programma, hanno fatto da complemento ai sistemi informatici e ricoperto un ruolo fondamentale per l'efficacia e l'efficienza del programma, come illustrato sopra.

Nei sei anni di operatività del programma sono state organizzate nell'ambito degli otto tipi di azioni congiunte circa 7 500 attività che hanno visto la partecipazione di 40 000 funzionari¹² (vedi figura 3).

¹² Occorre notare che un funzionario poteva partecipare a più riunioni nel corso del programma, pertanto questa cifra non rispecchia il numero dei singoli funzionari.

Figura 3: partecipazione alle azioni congiunte

Tipo di azione congiunta	Partecipanti	Azioni	Riunioni	Partecipanti per azione	Partecipanti per riunione	Costo per riunione
Benchmarking	330	10	40	33	8	6 512 EUR
Monitoraggio	512	8	150	64	3	2 795 EUR
Seminari	2 570	38	75	68	34	42 696 EUR
Formazione informatica	2 875	8	346	359	8	6 933 EUR
Seminari di approfondimento	3 651	62	134	59	27	25 118 EUR
Visite di lavoro	5 223	n.a.	5 211	n.a.	1	1 031 EUR
Gruppi di indirizzo	10 567	7	275	1 510	38	26 711 EUR
Gruppi di progetto	14 259	182	1 309	78	11	9 505 EUR
Totale	39 987	315	7 540	310 (media)	16 (media)	15 163 EUR (media)

Fonte: dati della DG TAXUD

La stragrande maggioranza della spesa a titolo del bilancio del programma è stata assorbita dai costi di viaggio, vitto e alloggio per i partecipanti che dovevano riunirsi a Bruxelles o in altre località. Il costo medio per partecipante si aggirava sui 900 euro. Su otto tipi di azioni congiunte, il costo per partecipante per sei di esse si è discostato di meno del 15% da questa media. Fanno eccezione i gruppi di indirizzo, con un costo medio di 695 euro per partecipante, e i seminari, con un costo medio di 1 246 euro per partecipante. Le differenze di costo si spiegano facilmente considerando la natura delle azioni congiunte in questione. I gruppi di indirizzo si riunivano normalmente per 1-2 giornate a Bruxelles e prevedevano la partecipazione regolare degli stessi funzionari. I seminari erano eventi unici, generalmente organizzati in un luogo specifico dall'amministrazione doganale di un particolare paese, nell'ambito dei quali venivano considerati anche fattori diversi dal costo e dalla facilità di accesso e veniva data maggiore priorità ad attività finalizzate alla creazione di reti fra i partecipanti.

Le azioni congiunte hanno fornito alle amministrazioni un insieme flessibile di strumenti per riunire i funzionari. Ad esempio, talvolta le riunioni hanno generato risultati concreti, come una serie di linee guida per la gestione di un particolare sistema informatico o un programma di formazione comune. Talaltra, i risultati sono stati meno tangibili: i funzionari di uno Stato membro hanno ad esempio appreso come i loro omologhi in un altro paese gestiscono uno specifico tipo di processo o problema.

Sarebbe difficile immaginare lo sviluppo di un sistema informatico comune, reciprocamente accettabile, se tale sviluppo avvenisse ad esempio secondo un approccio top-down anziché sotto l'egida di un gruppo di progetto, istituito allo scopo di riunire i funzionari pertinenti.

All'interno di un simile gruppo di progetto i funzionari hanno potuto collaborare garantendo che le rispettive idee e i rispettivi problemi venissero presi in considerazione e che il prodotto finale potesse verosimilmente inserirsi nelle istituzioni nazionali esistenti. Il gruppo per l'informatizzazione doganale, benché non espressamente orientato allo sviluppo di un singolo prodotto o sistema informatico, merita una menzione speciale per aver fatto in modo che i pareri di tutte le amministrazioni venissero presi in considerazione nella pianificazione informatica, che le problematiche relative all'attuazione fossero discusse congiuntamente e che venissero trovate soluzioni comuni. Questo gruppo di progetto ha altresì contribuito a far nascere ramificazioni minori per lo sviluppo di nuovi progetti informatici.

Gli intervistati nell'ambito degli studi di casi hanno ripetutamente sottolineato che, senza queste azioni congiunte e senza la possibilità da esse offerta di entrare in contatto diretto e discutere faccia a faccia con i rappresentanti delle amministrazioni doganali nazionali, sarebbe stato estremamente difficile affrontare e superare diversi problemi e incertezze.

9. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

9.1. Conclusioni

La Commissione ha accettato le conclusioni tratte dal consulente esterno, sebbene con qualche riserva riguardo alla mancanza di dati quantitativi a sostegno delle conclusioni e riguardo alla natura non quantificata e generale delle conclusioni sull'efficacia e l'efficienza del progetto. Il lavoro svolto dal gruppo incaricato della valutazione è stato ritenuto adeguato agli standard valutativi della Commissione¹³. Le valutazioni e le conclusioni sono state tratte direttamente dai risultati ricavati dalle prove raccolte. Per garantire una maggiore solidità ai risultati, la valutazione ha utilizzato vari metodi di raccolta dei dati, fra cui sondaggi, interviste, ricerche documentali (incluse le analisi e i dati di monitoraggio esistenti) e studi di casi, anche se i dati di monitoraggio erano molto limitati per l'inadeguatezza dei meccanismi di monitoraggio. Questo mix metodologico è stato ritenuto globalmente adeguato dalla Commissione e dalle parti interessate. Di seguito si riporta una sintesi delle principali conclusioni della valutazione elaborate dal consulente esterno, che sono state accettate dalla Commissione.

La valutazione ha concluso che, sebbene molti fattori entrino in gioco nel funzionamento dell'unione doganale, il programma Dogana 2013 ha contribuito in maniera significativa a migliorare la protezione e la sicurezza, a tutelare gli interessi finanziari dell'UE e a facilitare il commercio.

La competenza esclusiva dell'UE in campo doganale significa che la legislazione doganale viene emanata a livello europeo e richiede l'armonizzazione delle politiche e delle procedure doganali. Il feedback ottenuto dalle parti interessate ai fini della valutazione ha chiarito il ruolo fondamentale ricoperto da Dogana 2013 in tale ambito. In altre parole, la corretta applicazione delle tariffe doganali dell'UE e, più in generale, della normativa doganale non sarebbe stata possibile senza il programma, e la combinazione delle varie azioni vi ha contribuito.

I sistemi transeuropei hanno reso possibile la condivisione degli oneri tra l'Unione europea e i paesi partecipanti. L'ulteriore armonizzazione dei sistemi informatici doganali potrebbe

¹³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf

ridurre le duplicazioni di sforzi e quindi migliorare nel lungo termine l'efficacia dei costi, ma nel breve termine resta ancora molto da fare per migliorare l'interoperabilità tra i sistemi nazionali esistenti e quelli finanziati dal programma. Inoltre, la maggiore efficacia dei sistemi di gestione dei rischi ha contribuito non solo a migliorare il controllo delle merci pericolose, ma anche a identificare e riscuotere i dazi doganali in maniera efficace. Questo ha avuto un impatto diretto e positivo sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE. L'ambiente attuale del tutto privo di supporti cartacei per gestire le dichiarazioni doganali ha permesso all'unione doganale di diventare più sicura facendo diminuire allo stesso tempo i controlli manuali che causano il rallentamento del flusso commerciale.

Oltre ai sistemi informatici, il networking promosso dalle azioni congiunte è stato ritenuto fondamentale per diverse ragioni, ad esempio perché ha garantito un'applicazione uniforme della legislazione doganale, la diffusione delle migliori prassi e il rafforzamento della fiducia necessaria a che le amministrazioni operino come un'amministrazione unica.

9.2. Raccomandazioni

Sulla base delle prove raccolte i valutatori hanno formulato diverse raccomandazioni nell'ottica di migliorare le attività del programma. Le raccomandazioni sono sintetizzate nella figura 4 sottostante e sono state largamente accettate dalla Commissione. La Commissione intende occuparsi in maniera specifica delle raccomandazioni elaborando un piano d'azione per la loro attuazione e per il loro follow-up, tenendo conto della loro natura, della loro influenza sul programma e dell'eventuale tempistica per la loro attuazione (p. es. nel corso del programma o nel prossimo ciclo legislativo). I risultati operativi, come il miglioramento dei sistemi informatici e delle applicazioni o la divulgazione più capillare dei risultati del programma, verranno direttamente esaminati durante il programma attualmente in corso Dogana 2020. Altri risultati relativi al miglioramento dell'integrazione dei sistemi informatici nazionali e dell'UE serviranno da base per le future discussioni sulla portata e sulla struttura dell'edizione del programma successiva al 2020.

Figura 4: raccomandazioni

N.	Raccomandazione	Principale responsabile
1	Sviluppare obiettivi specifici e misurabili conseguibili nel corso del programma. Dovrebbero includere le disposizioni del codice doganale dell'Unione (da attuarsi nel corso del programma Dogana 2020) in aggiunta agli obiettivi specifici esistenti del programma.	Commissione europea
2	Sviluppare un quadro di monitoraggio completo per tenere traccia delle prestazioni e identificare tempestivamente le problematiche.	Commissione europea in stretta collaborazione con tutti i paesi partecipanti
3	Ottimizzare le piattaforme utilizzate per condividere i documenti e facilitare la comunicazione tra la Commissione e gli Stati membri.	Commissione europea
4	Adottare un approccio attivo verso il conseguimento di politiche tese a istituire lo sdoganamento centralizzato. Da parte della Commissione ciò potrebbe includere l'identificazione dei ruoli e	Commissione europea insieme agli Stati membri e ad

N.	Raccomandazione	Principale responsabile
	delle responsabilità per gli attori coinvolti e la profusione di sforzi per accertare i probabili costi e benefici per gli Stati membri, la Commissione europea e gli operatori	altri attori potenziali
5	Assicurare che le azioni congiunte siano flessibili e adattabili, e renderle più orientate agli obiettivi e rendicontabili.	Commissione europea
6	Sviluppare un meccanismo più sistematico di revisione periodica delle azioni congiunte di lunga data.	Commissione europea
7	Comunicare maggiormente con le amministrazioni nazionali sui risultati delle azioni congiunte.	Commissione europea in collaborazione con i responsabili delle azioni congiunte
8	Affrontare le problematiche tecniche e i problemi riscontrati dagli utenti nel quadro di sistemi informatici specifici, che pregiudicano il loro contributo ai processi doganali chiave.	Commissione europea
9	Migliorare l'integrazione dei sistemi informatici nazionali e dell'UE	Commissione europea in collaborazione con gli Stati membri
10	Usare i potenziali miglioramenti di efficienza per perorare la causa di un'ulteriore armonizzazione e integrazione dei sistemi informatici. I vari costi e benefici dei sistemi informatici centralizzati a livello europeo e nazionale dovrebbero essere esaminati in maniera più approfondita.	Commissione europea