



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 5.9.2011
COM(2011) 537 definitivo

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

Valutazione intermedia del programma Dogana 2013

1. CONTESTO

Il programma Dogana 2013 è stato istituito dalla decisione n. 624/2007/CE¹ quale programma d'azione doganale pluriennale nella Comunità finalizzato ad appoggiare e integrare le azioni intraprese dagli Stati membri per garantire il funzionamento efficace del mercato interno nel settore doganale. Esso si basa su quattro programmi precedenti (Matthaeus, Dogana 2000, Dogana 2002 e Dogana 2007).

I principali beneficiari del programma sono le amministrazioni doganali degli Stati membri; ulteriori beneficiari sono le amministrazioni di altri paesi partecipanti e gli operatori del commercio. Attualmente il programma è aperto alla partecipazione di Stati membri dell'UE, paesi candidati e potenziali candidati all'adesione e paesi associati alla politica europea di vicinato. Oltre ai 27 Stati membri dell'UE, altri quattro paesi partecipano al programma: la Turchia e la Croazia (entrambe partecipanti del programma precedente), la Serbia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (che hanno aderito al programma attuale nel 2009). Il programma attuale copre il periodo dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2013.

Per conseguire gli obiettivi il programma si basa principalmente sui seguenti strumenti:

- azioni congiunte, fra cui seminari e seminari di approfondimento, gruppi di progetto e di indirizzo, azioni di formazione, azioni di monitoraggio, *benchmarking* e altre azioni;
- fornitura di sistemi informatici, fra cui sistemi transeuropei e applicazioni doganali comuni.

A norma dell'articolo 22, paragrafo 1, della decisione Dogana 2013, il programma è oggetto di una valutazione intermedia svolta dalla Commissione sulla base delle informazioni trasmesse dagli Stati membri. Per garantire la coerenza della metodologia e dell'impostazione, tale valutazione è stata commissionata al consulente esterno "The Evaluation Partnership", dotato di specifiche competenze in materia di valutazioni. I servizi della Commissione e i paesi partecipanti hanno orientato e sostenuto tale soggetto esterno attraverso un gruppo di indirizzo che si è riunito più volte durante l'esecuzione del progetto.

La presente relazione adottata dalla Commissione adempie all'obbligo di comunicare i risultati della valutazione intermedia al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. La relazione di valutazione definitiva del consulente esterno si può scaricare dal sito internet Europa della DG TAXUD.

2. FINALITÀ DELLA VALUTAZIONE

La valutazione intermedia ha analizzato l'impatto delle attività svolte nell'ambito del programma dal 2008 fino a marzo 2011, esaminando i progressi finora compiuti nel periodo di esecuzione del programma e la misura in cui i suoi obiettivi sono stati raggiunti (l'efficacia del programma) a costi ragionevoli (l'efficienza del programma). Essa ha anche verificato se gli obiettivi corrispondevano ai bisogni del settore doganale (valutazione di pertinenza) e in

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).

che misura il programma ha generato un valore aggiunto per l'Unione europea, cioè se gli obiettivi del programma possono essere realizzati in modo migliore mediante un programma dell'Unione piuttosto che dagli Stati membri. Ha anche valutato l'utilizzo della dotazione finanziaria e l'andamento del monitoraggio e dell'attuazione, in particolare per quanto riguarda la gestione del programma.

L'obiettivo della presente valutazione intermedia è quello di valutare sia l'auspicabilità del proseguimento del programma, sia l'eventuale necessità di apportarvi modifiche in termini di pianificazione delle attività per i prossimi anni. I risultati della valutazione saranno anche utilizzati per la valutazione d'impatto in corso sul futuro programma Dogana 2020². Tuttavia, le conclusioni della presente comunicazione non sono vincolanti per le future decisioni che la Commissione prenderà in tal senso.

3. METODOLOGIA

I consulenti esterni si sono avvalsi di una metodologia dettagliata e hanno basato le loro risposte su un'analisi rigorosa e sui risultati derivati da più metodi di raccolta di dati, come illustra la tabella in appresso (colloqui, sondaggi, strumenti di raccolta di dati quantitativi, ecc.). I dati sono stati analizzati sulla base di un insieme completo di criteri di valutazione e giudizio, sviluppato con l'aiuto del gruppo di indirizzo per il progetto di valutazione³. La validità dei risultati è stata poi ulteriormente discussa nelle riunioni con il gruppo di indirizzo. Complessivamente, la valutazione si è avvalsa dei tassi elevati di risposta ai sondaggi indirizzati ai funzionari doganali degli Stati membri e della collaborazione attiva dei coordinatori nazionali del programma Dogana 2013.

Tabella — Fonti dei dati per i principali quesiti di valutazione

Strumenti QV	Questionario per le amministrazioni doganali nazionali	Sondaggio dei partecipanti delle azioni	Colloqui con i gestori del programma	Studi di casi	Ricerca documentale
Efficacia	✓	✓	(✓)	✓	(✓)
Gestione	(✓)	(✓)	✓		(✓)
Efficienza	(✓)	(✓)		(✓)	✓
Pertinenza	✓	(✓)	(✓)		✓
Valore aggiunto UE	✓	(✓)	✓	(✓)	✓

Le parentesi indicano che i dati ottenuti con il corrispondente metodo di raccolta hanno rilevanza solo parziale per i quesiti di valutazione nella categoria specifica.

² Comunicazione della Commissione. Un bilancio per la strategia Europa 2020 – Parte II: schede tematiche, COM(2011) 500/II del 29 giugno 2011.

³ Il gruppo di indirizzo si componeva di funzionari della Commissione e partecipanti delle amministrazioni doganali nazionali.

4. VALUTAZIONE

Il consulente esterno ha presentato una relazione definitiva di valutazione contenente una visione d'insieme sistematica e completa del programma Dogana. Un riassunto dettagliato delle attività e delle azioni svolte dal 2008 in poi costituisce una base solida per i risultati e le conclusioni, che mostrano un livello di soddisfazione chiaramente elevato delle parti interessate e dei beneficiari.

Risultati

La valutazione dimostra che il programma è ben adattato ai bisogni e ai problemi dei beneficiari. I risultati riferiti dai consulenti esterni dimostrano che il programma è un buono strumento di sostegno all'attuazione della politica doganale. Inoltre, la valutazione fornisce indicazioni chiare e convincenti di come il programma abbia ottenuto gli effetti desiderati. L'elevata efficienza ed efficacia del programma si spiega in parte anche con la sua gestione competente, valutata in modo molto positivo.

La valutazione mostra anche che le attività finanziate da Dogana 2013 hanno contribuito ad armonizzare i metodi di lavoro delle amministrazioni doganali nazionali. Inoltre, l'elemento di flessibilità del programma è stato evidenziato come un aspetto positivo della sua attuazione. Ad esempio, gruppi di progetto hanno potuto attingere all'esperienza delle amministrazioni doganali nazionali per affrontare determinati problemi ed elaborare soluzioni. La relazione ha anche concluso che il programma apporta un valore aggiunto significativo dell'UE.

La Commissione ha preso atto della valutazione molto positiva del programma espressa da tutte le parti interessate. Il programma riesce a raggiungere i suoi obiettivi offrendo alle amministrazioni doganali nazionali una piattaforma di collaborazione, strumenti supplementari, sistemi informatici comuni o interoperabili, una formazione condivisa e opportunità di coordinazione. Ciò dimostra chiaramente il valore aggiunto UE del programma. Gli amministratori nazionali del settore doganale hanno espresso livelli particolarmente elevati di apprezzamento del programma Dogana 2013. La Commissione è quindi giunta alla conclusione che sia auspicabile, in termini generali, darvi proseguimento.

Raccomandazioni per il rimanente periodo di esecuzione del programma

Le raccomandazioni per ulteriori miglioramenti si basano su una metodologia rigorosa, su ricerche minuziose e sull'analisi di dati di sondaggi e colloqui diretti con tutte le parti interessate. Le raccomandazioni dettagliate sono riportate nella valutazione. I principali suggerimenti per ottenere risultati ancora più incisivi da qui al 2013 sono i seguenti:

- (1) affrontare questioni esterne che ostacolano i progressi dell'agevolazione degli scambi commerciali;
- (2) sostenere la piena attuazione delle disposizioni di attuazione del codice doganale aggiornato, della gestione dei rischi e dell'applicazione uniforme di importanti regole, processi e concetti nuovi;
- (3) comunicare a un pubblico più ampio i risultati dei lavori dei gruppi di progetto che sviluppano e attuano l'Iniziativa sul futuro delle dogane;

- (4) istituire meccanismi per aiutare le autorità doganali a prevenire, investigare e contrastare le operazioni illegali;
- (5) considerare attentamente le implicazioni in termini di risorse umane delle nuove attività di Dogana 2013 ed evitare di aumentare il carico di lavoro complessivo sul personale degli Stati membri e della Commissione nell'attuale congiuntura economica;
- (6) incentivare la partecipazione di associazioni commerciali alle attività di Dogana 2013, ove pertinente e appropriato, e garantire la trasparenza nella selezione dei rappresentanti di singole imprese e negli inviti ad essi rivolti per partecipare ad azioni congiunte;
- (7) monitorare attentamente l'adozione di strumenti comuni di formazione e fornire un sostegno supplementare, se necessario;
- (8) incrementare il sostegno ai paesi candidati e potenziali candidati (compresi i paesi non partecipanti);
- (9) affrontare questioni esterne che limitano l'efficacia dei sistemi informatici doganali transeuropei e comuni;
- (10) migliorare le procedure di alcuni organismi di Dogana 2013 e le interazioni fra di essi;
- (11) migliorare il modo in cui ART2⁴ rispecchia i collegamenti fra le attività e gli obiettivi/priorità di Dogana 2013.

In generale, la Commissione avalla tali raccomandazioni. Per dare seguito al progetto, la Commissione elaborerà un piano d'azione relativo a ciascuna delle raccomandazioni contenute nella relazione di valutazione e preciserà in che misura possano essere attuate negli anni rimanenti di pianificazione delle attività.

Ad esempio, la Commissione è consapevole dell'importanza attribuita alla piena attuazione delle disposizioni di attuazione del codice doganale aggiornato (Modernised Customs Code Implementing Provisions, MCCIP). In questo settore il programma attuale sta consentendo di compiere progressi, che saranno rafforzati con il futuro programma. Le implicazioni in termini di risorse umane delle attività di Dogana 2013 saranno prese in debita considerazione e la raccomandazione in merito sarà integrata nel programma successore, che mirerà a introdurre modalità di cooperazione più strutturate ed efficienti.

Parimenti, la Commissione intende monitorare l'adozione di strumenti di formazione condivisi già nel corso del programma attuale e anche questo verrà preso in attenta considerazione nell'ambito della valutazione d'impatto del programma futuro. La Commissione esaminerà anche lo schema di *governance* del programma Dogana 2013 e il funzionamento del comitato e dei gruppi di indirizzo. Essa concorda con l'indicazione dei consulenti secondo cui è possibile apportare miglioramenti.

⁴ La seconda versione dell'Activity Reporting Tool varata nell'ambito di Dogana 2013.