

Il 1° dicembre 2009 il Trattato di Lisbona è entrato in vigore, come previsto dall'articolo 6 del Trattato stesso, il cui testo è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'UE C115 del 9 maggio 2008.

TRATTATO DI LISBONA

Tale accordo modifica il Trattato sull'Unione europea ed il Trattato istitutivo della Comunità europea (quest'ultimo rinominato in "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea"), riproponendo gran parte delle innovazioni contenute nel progetto di Costituzione europea che, come noto, fu bocciato nel 2005 dal voto negativo dei referendum francese ed olandese.

Fra le novità principali introdotte, va evidenziato innanzitutto il definitivo subingresso dell'Unione europea alla Comunità europea, con conseguente acquisizione da parte della prima della relativa personalità giuridica di diritto internazionale.

La questione della personalità giuridica dell'Unione, oggetto in passato di accesi contrasti dottrinali, rileva essenzialmente sul piano delle relazioni esterne, in particolare per quanto concerne la capacità di concludere trattati o di aderire a convenzioni internazionali. Prima che il Trattato di Lisbona entrasse in vigore infatti, tale personalità veniva pacificamente riconosciuta alla Comunità europea, all'Euratom, e fino a che non ne è avvenuto lo scioglimento (nel 2002), alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), ossia alle tre Comu-

nità che componevano l'UE (insieme ai due settori intergovernativi della politica estera e di sicurezza comune, cd. "PESC" e della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, costituenti rispettivamente il "secondo" e "terzo" pilastro).

La stessa soggettività giuridica di diritto internazionale non veniva invece riconosciuta all'Unione europea. Da lunga data infatti, larga parte della dottrina internazionalistica (sotto l'impulso dell'Unione Sovietica e dai paesi dell'ex blocco comunista, che per primi avevano sollevato la questione), aveva negato all'UE il cd. "treaty making power", ossia la capacità di concludere accordi con Stati terzi, e più generalmente, l'attitudine ad essere destinataria di norme giuridiche internazionali, a differenza delle tre Comunità in essa inglobate e, naturalmente, degli Stati membri che la componevano, i quali potevano pertanto gestire autonomamente le loro relazioni internazionali.

I lettori più attenti della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea avranno notato che a partire da dicembre, in tale raccolta hanno iniziato a comparire i primi accordi siglati tra Unione europea (non più, dunque, "Comunità europea") e Paesi terzi, com'è avve-

nuto con il recente Accordo sull'estradizione e sulla mutua assistenza giudiziaria tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America, pubblicato in GUUE L 323 del 10.12.2009.

Con il Trattato di Lisbona dunque, la distinzione tra Comunità europea ed Unione europea viene definitivamente superata, sostituita dalla creazione di un quadro istituzionale unico che vede rafforzato tra l'altro il ruolo del Parlamento europeo, in particolare mediante il potenziamento delle sue prerogative legislative e l'ampliamento dei campi d'applicazione della procedura di co-decisione. Il sistema decisionale comunitario viene infatti sempre più a strutturarsi secondo un'architettura di tipo "bicamerale", simile a quella vigente all'interno del nostro Paese, la quale vede il Parlamento europeo affiancato nella maggior parte dei casi al Consiglio in veste di (co)legislatore. I campi d'applicazione del voto a maggioranza qualificata vengono inoltre estesi, con il voto all'unanimità applicabile segnatamente nell'ambito della fiscalità, della politica sociale, nonché della politica estera e di sicurezza comune.

Altra novità fondamentale introdotta dal Trattato di Lisbona è

data dall'abolizione della struttura cosiddetta dei "tre pilastri", con la "comunitarizzazione" dei settori della PESC e della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (nella quale rientra anche la cooperazione doganale), che d'ora in avanti funzioneranno con il "metodo comunitario". In sostanza, tutte le iniziative e decisioni relative a questi due settori, d'ora in avanti non saranno più adottate in base ai processi di cooperazione intergovernativa ai quali ci eravamo abituati (si pensi ad esempio alla costituzione del Sistema di Informazione Doganale (SID) od alle due Convenzioni di Napoli sulla mutua assistenza e cooperazione tra amministrazioni doganali), bensì attraverso il tradizionale percorso con cui avviene l'emanazione degli atti comunitari, il quale prevede il coinvolgimento attivo di Parlamento europeo e Consiglio, con la Commissione europea in funzione di impulso.

Per quanto riguarda la cooperazione doganale, l'articolo 87 del Trattato di Lisbona, senza introdurre modifiche sostanziali rispetto all'art. 30 del Trattato sull'Unione europea, prevede (par. 1) che: "L'Unione sviluppa una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi ... i servizi delle dogane". Le amministrazioni doganali continuano pertanto a rimanere incardinate nell'ambito degli apparati istituzionali dei singoli Stati membri, ma come è avvenuto fino ad oggi, occorrerà continuare a sviluppare iniziative volte a raccordarle sempre più l'azione, in modo da farle muovere all'unisono: si ricordino in proposito i vari

"programmi comunitari d'azione" Matheus, Dogane 2000, Dogane 2002, Dogane 2007 e Dogane 2013.

Ai sensi del paragrafo 2 dell'art. 87, per la realizzazione di tali finalità, il Parlamento europeo ed il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, potranno stabilire misure riguardanti: a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni; b) un sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale, alle attrezzature e alla ricerca in campo criminologico; c) le tecniche investigative comuni ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.

Infine, il Consiglio (par. 3), deliberando secondo una procedura legislativa speciale (la quale prevede il voto all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo), potrà stabilire misure riguardanti la cooperazione operativa tra le autorità di cui all'articolo 87, servizi doganali inclusi.

In conclusione, il Trattato di Lisbona introduce una serie di innovazioni importanti, che sicuramente avranno un impatto notevole sul modo di lavorare delle dogane comunitarie. Ma la domanda che occorre porsi è: sono sufficienti tali cambiamenti per fare in modo che le 27 autorità doganali degli Stati membri lavorino in maniera completamente integrata, come se fossero un'unica amministrazione? La risposta come al solito, non è semplice. Sebbene infatti l'azione di armonizzazione in campo doganale perseguita fino ad oggi a livello comunitario abbia conseguito risultati importanti, che sicuramente hanno av-

vicinato le differenze culturali, metodologiche e procedurali che caratterizzano i vari Stati membri, questo processo purtroppo è ben lontano dal dirsi concluso. Lo dimostra l'applicazione della stessa normativa doganale comunitaria: un quadro di norme comuni a tutti gli Stati membri che però spesso riceve interpretazioni differenti da parte delle varie amministrazioni nazionali. Lo dimostrano inoltre le numerose relazioni speciali della Corte dei Conti UE, le quali puntualmente mettono allo scoperto differenze operative esistenti tra le varie dogane comunitarie. Sarà forse perché, ancora oggi, nella impostazione del lavoro e nella scelta delle priorità in materia di azione delle varie dogane incidono pesantemente gli interessi politici nazionali? Allora una cosa ce la sentiamo di dire: finché non si darà vita ad un apparato doganale unico a livello di Unione europea e la gestione degli obiettivi cui improntare l'azione delle varie dogane non sarà ricondotta direttamente alle istituzioni UE, possibilmente con la creazione di un tribunale amministrativo sovranazionale specializzato nella risoluzione di questioni di commercio internazionale e doganali, similmente a quanto avviene negli Stati Uniti, con l'United States Court of International Trade (USCIT) od in Canada con il Canadian International Trade Tribunal, le suddette differenze continueranno ad esistere. Non sorprendiamoci quindi se vedremo ripetersi in futuro i fenomeni di sviamento di traffico ai quali, soprattutto in periodi di crisi, ci siamo oramai tristemente abituati.