

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario relativo alle attrezzature per il controllo doganale»

[COM(2018) 474 final — 2018/0258 (COD)]

(2019/C 62/11)

Relatore: **Antonello PEZZINI**

Consultazione	Parlamento europeo, 02/07/2018 Consiglio, 4.7.2018
Base giuridica	Artt. 114, paragrafo 1, e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	2.10.2018
Adozione in sessione plenaria	17.10.2018
Sessione plenaria n.	538
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	200/0/5

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo ritiene che, di fronte a problemi crescenti legati al controllo delle frontiere esterne dell'Unione, sia indispensabile attuare un sistema che sia in grado di coniugare la protezione degli individui e la sicurezza delle frontiere, con la realizzazione di proficui ponti commerciali con i paesi terzi.

1.2. È questa una delle grandi sfide alle quali l'Unione europea deve dare una risposta, e il CESE ritiene che il pacchetto Gestione frontiere, predisposto per il prossimo bilancio pluriennale UE, costituisca un primo passo positivo.

1.3. Il CESE ritiene fondamentale assicurare all'Unione alti livelli di qualità e di innovazione delle attrezzature doganali, per tutelare al meglio la cultura sociale, gli interessi sociali, ambientali, economici e finanziari degli Stati membri, che si concretizzano:

- nella lotta, tuttora inefficace, contro il commercio illegale;
- nello snellimento e nella semplificazione delle pratiche del commercio legale;
- nella salvaguardia della sicurezza del mercato interno dell'UE;
- nella protezione dell'ambiente e della salute dei cittadini;
- nel rispetto dei diritti fondamentali del lavoro;
- nella tutela degli interessi dei consumatori;
- nella gestione ottimale dei rischi doganali;
- nella riscossione dei dazi.

1.4. Il Comitato ritiene, inoltre importante, per il nuovo strumento:

- assicurare priorità di attrezzature alle frontiere che sono soggette a maggiori pressioni di controllo, come quelle marittime;
- accelerare i lavori dei *team* di valutazione che operano in tale ambito ⁽¹⁾;
- garantire un'equa distribuzione geografica;
- rispettare la proporzionalità, legata ai flussi di merci e di persone, in sinergia con il Fondo per la sicurezza.

1.5. Il Comitato apprezza lo sforzo della Commissione, rivolto sia a migliorare i controlli delle frontiere UE, sia a potenziare i fondi e gli strumenti necessari, con l'obiettivo di assicurare controlli doganali innovativi e di qualità, e un'applicazione, possibilmente uniforme, della normativa doganale, applicata negli uffici operanti alle frontiere esterne ⁽²⁾.

1.6. Il Comitato ritiene insufficiente la dotazione finanziaria del nuovo strumento rispetto agli scopi che vorrebbe conseguire, che dovrebbero, per di più, includere: le attrezzature per il controllo della sicurezza fitosanitaria e gli strumenti per la spettrografia avanzata dei contenitori merci ⁽³⁾.

1.7. Il Comitato ritiene inoltre importante assicurare, in tempi compatibilmente brevi, la fornitura di attrezzature agli uffici di frontiera che subiscono maggiori pressioni di controllo, come quelle marittime, alle quali dare priorità nell'attribuzione delle sovvenzioni. Sarebbe inoltre auspicabile che il nuovo strumento prevedesse la costituzione di una riserva d'intervento rapido per la diffusione di nuove attrezzature innovative, con la possibilità di rivedere, al contempo, la lista delle attrezzature già ammesse.

1.8. Il Comitato chiede che sia assicurata la massima trasparenza ai programmi annuali di lavoro e ai meccanismi di attribuzione delle sovvenzioni ⁽⁴⁾, gestite direttamente dalla Commissione.

1.9. Il CESE raccomanda uno stretto coordinamento, in particolare con il programma Dogana, inteso a finanziare una serie completa di infrastrutture e di sistemi informatici, tra cui la digitalizzazione delle interazioni tra operatori commerciali e servizi doganali, con Orizzonte Europa e con gli altri opportuni fondi.

1.10. Il Comitato chiede che gli venga presentato il rapporto, a medio termine, sulle realizzazioni e sul funzionamento del nuovo strumento, corredato da un'analisi basata su indicatori qualitativi e quantitativi.

1.11. L'idea di sviluppare, nei tempi opportuni, una base linguistica comune sui temi ricorrenti nel linguaggio degli uffici doganali, in analogia a quanto avviene con i controllori di volo, renderebbe più facile la realizzazione, tanto auspicata, di un unico, omogeneo, sistema doganale europeo.

1.11.1. Il CESE raccomanda di aggiornare tempestivamente la «cassetta» delle attrezzature doganali, in modo da tener conto, con immediatezza, dell'evoluzione dell'Internet degli oggetti, della cybersicurezza, della tracciabilità digitale e delle applicazioni tecnologiche più avanzate, per accelerare la diffusione e la formazione aggiornata, per un loro utilizzo.

1.11.2. Parimenti, occorrerebbe sviluppare quadri formativi comuni ⁽⁵⁾ basandosi sul «Quadro delle competenze per il settore delle dogane dell'UE», che mira ad armonizzare e ad innalzare gli standard di prestazioni doganali in tutta l'UE.

⁽¹⁾ Attualmente solo per 11 Stati membri con frontiere esterne terrestri orientali e sud-orientali è stato realizzato il necessario inventario delle attrezzature e tipologie d'intervento e sono stati identificati gli standard proposti per ciascuna categoria.

⁽²⁾ Si tratta di 2 140 uffici doganali, cfr. https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2016-taxation-and-customs-union_en

⁽³⁾ Molto utile per controllare i contenuti degli innumerevoli container.

⁽⁴⁾ Le sovvenzioni in deroga al regolamento finanziario vengono attribuite agli Stati membri, che diventano proprietari dei materiali; articoli 7, 10.2, 195f, 197, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del 18.7.2018.

⁽⁵⁾ *The European Union Customs Competency Framework (EU Customs CFW) aims at harmonising and raising customs performance standards throughout the EU.* © Unione europea, 2015. *Quadro delle competenze per il settore delle dogane dell'UE*, che illustra i componenti del quadro delle competenze per il settore delle dogane dell'UE e delinea l'approccio utilizzato per la definizione delle competenze. Motiva anche le decisioni assunte in merito alla scelta di determinate competenze in ciascuna sezione, soffermandosi in particolare sui criteri utilizzati per definire l'elenco delle competenze operative (ad esempio riferimento al Codice doganale dell'Unione, correlazione a competenze «on-the-job» e orientamento al futuro).

1.11.3. Nel frattempo è importante stabilire norme e protocolli comuni, attraverso un eventuale mandato agli organismi di normazione europei, che accompagnino i materiali e le attrezzature sovvenzionati e destinati alle dogane.

2. Introduzione

2.1. Triplicare i fondi per la gestione delle frontiere dell'Unione europea è la proposta della Commissione per il prossimo bilancio 2021-2027: fondi destinati al rafforzamento delle frontiere, per migliorare la mobilità di beni, servizi e persone, ivi compresi i migranti. La dotazione finanziaria dovrebbe passare, secondo la proposta dell'esecutivo UE, dai 13 miliardi attuali a 34,9 miliardi di euro.

2.2. La Commissione ha l'intenzione di creare un nuovo fondo, separato, per la gestione integrata delle frontiere. L'Agenzia europea di guardia costiera e di frontiera (Frontex) sarà ulteriormente rafforzata, con un nuovo corpo permanente di circa 10 000 guardie e con ulteriori finanziamenti, per migliorare il controllo alle dogane e per il rafforzamento delle attrezzature di controllo. Verrà creato un nuovo Fondo di gestione integrata delle frontiere (IBMF), per un valore superiore a 9,3 miliardi di euro.

2.2.1. Questi investimenti serviranno per: rafforzare Frontex; effettuare controlli sistematici alle frontiere; realizzare nuovi sistemi informatici su larga scala e interoperabili; e varare un futuro sistema che regoli l'entrata e l'uscita dalle frontiere.

2.3. Il nuovo fondo IBMF comprenderebbe due strumenti distinti: il primo, per una «Gestione integrata delle frontiere e visti» — IGFV; il secondo, dotato di 1,3 miliardi di euro, per il periodo 2021/2027, per «Attrezzature di controllo doganale» — CCE, che dovrebbe contribuire alla realizzazione di controlli doganali adeguati ed equivalenti nei diversi uffici di frontiera.

2.3.1. Quest'ultimo Fondo è rivolto all'acquisto di attrezzature, per controlli doganali moderni e affidabili, per la loro manutenzione e il loro aggiornamento.

2.4. Dopo 50 anni dalla sua entrata in vigore, il 1° luglio 1968, l'Unione doganale si è confermata un pilastro insostituibile del mercato unico, tutelando le frontiere dell'UE e proteggendo i cittadini da merci vietate e pericolose, come armi e stupefacenti, e da merci contraffatte, favorendo, inoltre, una costante crescita della quota del commercio mondiale: nel 2017 le dogane dell'UE hanno trattato il 16 % del commercio mondiale.

2.5. Per garantire il buon funzionamento dell'Unione doganale, gli Stati membri dell'UE si avvalgono di un insieme comune di norme, fondato sul codice delle dogane dell'Unione. Questo codice, è stato adottato nel 2013 e applicato dal 2016 in tutti gli Stati dell'Unione. Dal 2016 il Codice rappresenta il nuovo quadro giuridico per gestire l'import, l'export, il transito e lo stoccaggio delle merci che transitano nel territorio doganale e nei legami con i Paesi terzi.

2.5.1. Inoltre, le dogane applicano più di 60 legislazioni non strettamente doganali, relative, fra l'altro:

- ai beni a doppio uso, civile e militare;
- alle armi da fuoco;
- ai precursori di droga;
- ai movimenti di valuta in contanti;
- ai diritti di proprietà intellettuale;
- alla salute pubblica;
- alla sicurezza dei prodotti;
- alla protezione dei consumatori;

- alla salvaguardia delle specie selvagge;
- alla protezione dell'ambiente.

2.6. Il CESE ha sempre sostenuto che «una unione doganale efficiente sia una *conditio sine qua non* del processo di integrazione europea, per assicurare una libera circolazione delle merci, sicura e trasparente, con la massima tutela dei consumatori e dell'ambiente, e una efficace lotta contro la frode e la contraffazione, in modo uniforme, in tutto il territorio dell'Unione»⁽⁶⁾.

2.7. Il Comitato ha egualmente sottolineato la necessità e l'importanza dell'«introduzione di misure di modernizzazione, quali la semplificazione della legislazione doganale e il completamento dell'informatizzazione interoperativa delle dogane, per uno snellimento delle pratiche commerciali e un coordinamento rafforzato delle attività di prevenzione e repressione»⁽⁷⁾.

2.8. Già nel 2012 il Consiglio europeo si era pronunciato⁽⁸⁾ sulla necessità di migliorare la governance interna dell'unione doganale e sull'opportunità di una cooperazione con altre agenzie e con il settore privato, per fornire il miglior servizio agli operatori; e nelle conclusioni del Consiglio del giugno 2014 ha raccomandato di migliorare la valutazione delle prestazioni, definendo alcuni settori, e ha chiesto che venissero elaborati adeguati indicatori chiave di prestazione.

2.9. Nelle sue conclusioni sul finanziamento delle dogane del 23 marzo 2017, il Consiglio ha invitato la Commissione a «valutare la possibilità di finanziare il fabbisogno di attrezzature tecniche dai futuri programmi finanziari della Commissione e migliorare il coordinamento e la cooperazione tra autorità doganali e altre autorità di contrasto a fini di finanziamento».

2.10. Da parte sua il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 7 aprile 2017⁽⁹⁾, ha evidenziato che «l'efficienza delle procedure doganali è essenziale non solo per agevolare gli scambi, ma anche per attuare una incisiva e opportuna attività di contrasto alla contraffazione e al contrabbando di prodotti soggetti ad accisa che entrano nell'UE», che «i servizi doganali siano il punto di incontro fra la circolazione garantita delle merci, a tutela dei consumatori nell'UE, e l'applicazione delle disposizioni degli accordi commerciali».

3. Le proposte della Commissione

3.1. Viene proposto, tramite regolamento, un nuovo strumento finanziario per le attrezzature di controllo doganale, nell'ambito di un Fondo per la gestione integrata delle frontiere (IBMF) a valere sulla linea di bilancio «Gestione della migrazione e delle frontiere», allo scopo di fornire un sostegno rafforzato agli Stati membri, per garantire l'equivalenza nell'esecuzione dei controlli doganali in tutta l'unione doganale, correggendo gli squilibri esistenti tra gli uffici doganali situati nei diversi Stati membri.

3.2. Il nuovo strumento di finanziamento, con una dotazione 2021/27 di 1,3 miliardi di euro, intende coprire le attrezzature doganali destinate ai quattro tipi di frontiera (terrestre, marittima, aeroportuale⁽¹⁰⁾ e postale).

3.3. I finanziamenti saranno a disposizione di tutti gli Stati membri e saranno valutati i bisogni di ogni tipo di frontiera. Il team di esperti della frontiera doganale terrestre orientale e sud-orientale (CELBET), che riunisce gli 11 Stati membri competenti per le frontiere terrestri dell'UE, ha già avviato i lavori in questo settore, mentre altri tipi di frontiere inizieranno presto le attività, in modo che le necessità degli Stati possano essere valutate e i fondi possano essere assegnati non appena lo strumento entrerà in vigore, nel 2021, per i 27 Stati membri⁽¹¹⁾.

3.4. Gli obiettivi enunciati dovrebbero comportare maggiore coordinamento e certezza giuridica, maggiore efficacia o complementarità, con un approccio centralizzato, attraverso la gestione diretta: sono previste sovvenzioni, agli Stati membri, fino all'80 % dei costi ammissibili, a sostegno dell'acquisto, della manutenzione e dell'evoluzione delle attrezzature di controllo doganale, in conformità con standard predefiniti, per tipo di confine.

⁽⁶⁾ Cfr. GU C 229 del 31.7.2012, pag. 68

⁽⁷⁾ Ibidem nota 6.

⁽⁸⁾ Cfr. GU C 80 del 19.3.2013, pag. 11

⁽⁹⁾ Cfr. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0162+0+DOC+XML+V0//IT#title1-PE_595.633v02-00_A8-0162/2017.

⁽¹⁰⁾ Sono circa 400 gli aeroporti civili in UE.

⁽¹¹⁾ La proposta è presentata per un'Unione di 27 Stati membri, in linea con la notifica da parte del Regno Unito della sua intenzione di ritirarsi dall'Unione europea e dall'Euratom.

3.5. Lo strumento è strettamente collegato al nuovo programma Dogana⁽¹²⁾, i cui strumenti di collaborazione saranno utilizzati per la valutazione dei bisogni, in termini di attrezzature di controllo doganale innovative e, ove necessario, la formazione «congiunta»⁽¹³⁾ del personale delle dogane, per un miglior utilizzo delle attrezzature stesse.

4. Osservazioni generali

4.1. Il CESE è fortemente convinto che, di fronte a crescenti sfide di controllo alle frontiere esterne dell'Unione, sia indispensabile attuare un valido sistema che sia in grado di coniugare la protezione degli individui, l'economia sociale di mercato, la sicurezza della produzione e del commercio sostenibili tra gli Stati membri e gli scambi con i paesi terzi.

4.2. Il Comitato apprezza lo sforzo della Commissione europea per potenziare i fondi e gli strumenti d'intervento, con lo scopo di rafforzare i controlli alle frontiere esterne e per assicurare controlli doganali innovativi e di qualità, nell'ambito del rafforzamento dell'unione doganale.

4.3. Il CESE ritiene però del tutto insufficiente la dotazione finanziaria di 1,3 miliardi di euro, dedicata al nuovo strumento — pari a circa 186 milioni di EUR all'anno — dotazione che rappresenta meno di un trentesimo di quella destinata nel periodo 2021-2027 ai compiti generali delle frontiere e delle migrazioni, pari a 34,9 miliardi di euro.

4.4. Il Comitato ritiene inoltre importante:

- assicurare priorità di attrezzature alle frontiere che sono soggette a maggiori pressioni di controllo, come quelle marittime;
- accelerare i lavori dei team di valutazione che operano in tale ambito⁽¹⁴⁾;
- garantire un'equa attribuzione geografica;
- rispettare la proporzionalità, legata ai flussi di merci e di persone, in complementarità con il Fondo per la sicurezza.

4.4.1. Il CESE ritiene fondamentale assicurare livelli di qualità e di innovazione delle attrezzature doganali, per tutelare al meglio la cultura sociale, gli interessi economici e finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri, attraverso:

- la lotta, tuttora inefficace, contro il commercio illegale⁽¹⁵⁾;
- lo snellimento e la semplificazione degli adempimenti connessi con il commercio legale;
- la salvaguardia della sicurezza del mercato interno dell'UE;
- la protezione dell'ambiente e della salute dei cittadini;
- il rispetto dei diritti fondamentali del lavoro;
- la protezione dei consumatori;
- la gestione dei rischi;
- la riscossione dei dazi.

4.5. Il Comitato chiede che sia assicurata la massima diffusione ai programmi annuali di lavoro e alle azioni previste, nonché ai meccanismi di attribuzione delle sovvenzioni, gestite dalla Commissione, favorendo i pool d'acquisto delle attrezzature, che devono essere innovative⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Cfr. COM(2018) 442 final sul quale il CESE ha elaborato il proprio parere INT/860. Cfr. pagina 45 della presente Gazzetta Ufficiale.

⁽¹³⁾ Cfr. estensione del programma «Visite di lavoro».

⁽¹⁴⁾ Attualmente solo per 11 Stati membri con frontiere esterne terrestri orientali e sud-orientali è stato realizzato il necessario inventario delle attrezzature e tipologie d'intervento e sono stati identificati gli standard proposti per ciascuna categoria.

⁽¹⁵⁾ Nel 2017 sono stati sequestrati 31,4 milioni di pezzi per un valore di 582 milioni di EUR. Il 25 % erano contraffazioni alimentari, l'11 % giocattoli, l'8 % sigarette (fonte: Commissione europea).

⁽¹⁶⁾ Cfr. COM(2018) 178 final, Relazione della Commissione sulla strategia informatica per le dogane.

4.6. Il CESE raccomanda uno stretto coordinamento con il programma Dogana, rivolto a finanziare infrastrutture e sistemi informatici, tra cui la digitalizzazione delle interazioni tra operatori commerciali e servizi doganali, e con il programma Orizzonte, utile per individuare le tecniche innovative nel controllo doganale.

5. Osservazioni particolari

5.1. Tenuto conto che, ogni anno, vengono movimentati oltre 200 milioni di TEU⁽¹⁷⁾, cioè oltre 10 milioni di container, risulta molto difficile effettuare controlli puntuali in molte frontiere marittime e stradali. Sarebbe quindi opportuno avvalersi di controlli lungo i percorsi, attraverso una revisione dei materiali della struttura dei container⁽¹⁸⁾, che consenta una ricognizione attraverso droni o con il sistema di Galileo.

5.2. Sarebbe opportuno aggiornare la Convenzione di Ginevra del 1972 e le norme ISO del 1967, nate prima delle profonde evoluzioni, avvenute nel XXI secolo, con l'affermarsi della mondializzazione e del crescente — e oggi preoccupante — fenomeno della contraffazione⁽¹⁹⁾.

5.3. Occorre aggiornare, tempestivamente, la cassetta delle attrezzature doganali — *Equipment tools* — in modo da tener conto con immediatezza dell'evoluzione dell'Internet degli oggetti, della cybersicurezza, della tracciabilità digitale e delle applicazioni tecnologiche sempre più avanzate, per accelerarne la diffusione e la formazione aggiornata al loro utilizzo consapevole, tramite lo *European Union Customs Competency Framework (EU Customs CFW)*⁽²⁰⁾. Al riguardo sarebbe importante che il nuovo strumento di sostegno finanziario prevedesse la costituzione di una riserva d'intervento rapido, per la diffusione delle attrezzature innovative, rivedendo, al contempo, la lista delle attrezzature ammesse.

Bruxelles, 17 ottobre 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ TEU (Twenty-foot Equivalent Unit), 1 TEU corrisponde a 1 container box da 20 piedi, cioè 28 tonnellate di peso e 40 metri³.

⁽¹⁸⁾ Già ora molti container hanno strutture in legno o in altro materiale.

⁽¹⁹⁾ Cfr. GU C 345 del 13.10.2017, pag. 25

⁽²⁰⁾ Cfr. nota 6.