



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L' ASSEMBLEA

(seduta 28 aprile 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea";

VISTO, in particolare, l'art. 6 della citata legge n. 234/2012, rubricato "Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea";

Visto, altresì, l'art. 28 della medesima legge n. 234/2012, rubricato "Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea", il quale, al comma 2, prevede quanto segue: "Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale. Il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. A tale fine, il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea";

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTA la determina prot. n. 376 del 24/2/2021, con il quale è stato istituito il Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente, ai sensi del predetto art. 28 della legge n. 234/2012;

VISTE le note in data 18/2/2021, 23/2/2021, 25/2/2021, 2/3/2021, 4/3/2021, 9/3/2021, 16/3/2021, 18/3/2021, 23/3/2021, 25/3/2021 del Dipartimento Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di invio degli elenchi e segnalazione degli Atti dell'Unione europea ai sensi degli artt. 6, 24, 26 e 28 della citata legge n. 234/2012;

VISTO, in particolare l'atto (UE) PE-CONS 7/21 "Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma dogana per la cooperazione nel settore doganale e abroga il regolamento (UE) N. 1294/2013";

VISTE le comunicazioni rese nell'Assemblea del 31 marzo 2021;

VISTI i verbali delle sedute del 12/4/2021 e 26/4/2021 del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dal Comitato di cui al capoverso precedente;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame con l'atto "Dalla regolamentazione doganale europea alla istituzione della Dogana europea, Confronto tra il sistema doganale nazionale e i sistemi doganali dei principali competitor europei", allegato al presente parere;

CONSIDERATO, altresì, che il CESE UE ha espresso nella materia in esame i seguenti pareri: "EESC-2020-05102-00-00-AC-TRA (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo - Fare avanzare l'unione doganale al livello successivo: un piano

d'azione) e “EESC-2020-05113-00-00-AC-TRA (Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'ambiente dello sportello unico dell'Unione europea per le dogane e modifica il regolamento (UE) n. 952/2013), riportati in allegato al presente atto;

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito al predetto Atto (UE) PE-CONS 7/21 “Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma dogana per la cooperazione nel settore doganale e abroga il regolamento (UE) N. 1294/2013”;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO;

UDITO il relatore, Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012, Cons. Nereo Marcucci;

ADOTTA

L'unito parere in merito all'Atto (UE) PE-CONS 7/21 “Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma dogana per la cooperazione nel settore doganale e abroga il regolamento (UE) N. 1294/2013”.

Prof. Tiziano TREU



Sintesi dell'atto europeo

Il nuovo programma Dogana 2021-2027, approvato col Regolamento n.444/2021, costituisce la base giuridica e finanziaria che accompagna l'unione doganale europea con lo specifico scopo di rafforzare la cooperazione e lo scambio delle informazioni tra le amministrazioni doganali dei vari Stati Membri. Il primo provvedimento che delineò questa azione fu la Decisione n.210/1997; successivamente si sono susseguite la Decisione n.253/2003, la Decisione n.624/2007 e per ultimo il Regolamento n.1294/2013 che viene abrogato dal Regolamento in esame. la normativa è allineata al quadro finanziario pluriennale dell'Unione. Le risorse messe a disposizione dai vari provvedimenti sopra richiamati sono state via via più consistenti. In particolare, con il provvedimento in esame viene disposto l'aumento della dotazione finanziaria rispetto al precedente programma che passa da 523 a 950 milioni di euro nel settennio 2021-2027, con l'estensione dei beneficiari anche ai Paesi terzi che promuovono accordi doganali con l'Unione.

Dalle premesse del Regolamento in esame emerge come l'unione doganale sia un esempio significativo di integrazione riuscita dell'Unione, essenziale per il corretto funzionamento del mercato interno. Il programma Dogana 2020, istituito ai sensi del Regolamento (UE) n. 1294/2013, ha contribuito al miglioramento della cooperazione tra le autorità doganali ed a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e degli Stati membri, favorendo l'efficace riscossione dei dazi doganali; esso, inoltre, si è rivelato efficiente in termini di costi e ha aggiunto un reale valore ad altri quadri di cooperazione doganale istituiti su base bilaterale o multilaterale.

È nell'interesse dell'Unione garantire la continuità del finanziamento di attività nel settore della cooperazione doganale attraverso l'istituzione di un nuovo programma, il programma Dogana. Le dogane sono un settore d'intervento dinamico che si trova ad affrontare nuove sfide, quali la globalizzazione, nuovi modelli di frode e contrabbando nonché il fenomeno della digitalizzazione. Queste sfide fanno aumentare la domanda di sostegno a favore delle autorità doganali e richiedono soluzioni innovative. Esse, inoltre, pongono in evidenza la necessità di rafforzare la cooperazione tra le autorità doganali.

L'obiettivo generale del Regolamento è di sostenere l'unione doganale e, nella loro collaborazione ed azione congiunta, le autorità doganali, al fine di tutelare gli interessi finanziari ed economici dell'Unione e dei suoi Stati membri, garantire la sicurezza all'interno dell'Unione e tutelarla dal commercio sleale ed illegale, facilitando al contempo le attività commerciali legittime.

L'obiettivo specifico è invece quello di sostenere l'elaborazione e l'attuazione uniforme della normativa e della politica doganale, la cooperazione doganale, lo sviluppo della capacità amministrativa ed informatica (anche per quanto riguarda le competenze umane e la formazione, nonché lo sviluppo e il funzionamento dei sistemi elettronici europei) e l'innovazione nel settore della politica doganale.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:

Parere CNEL

L'unione doganale rappresenta uno dei pilastri più avanzati dell'Unione Europea. Le amministrazioni doganali svolgono una funzione essenziale e lo sforzo è quello di consentire loro di operare in modo uniforme come se si trattasse di un'unica amministrazione. L'opportunità di sviluppare e rafforzare l'unione doganale fino al punto di arrivare ad un'unica Dogana Europea è un tema che il CNEL ha approfondito nel 2014 elaborando un Documento di Osservazioni e Proposte in cui si evidenziavano le diverse istituzioni e i diversi funzionamenti delle amministrazioni doganali di alcuni dei principali Stati Membri. Certamente quel documento è attuale ancora oggi e indica la strada che nei fatti le Istituzioni Europee ed in particolare la Commissione stanno intraprendendo in campo doganale. Oggi, infatti, molti dei sistemi relativi a procedure e regimi doganali sono pilotati direttamente dalla Commissione e ciò grazie alle nuove tecnologie digitali. L'innovazione tecnologica sta quindi consentendo di arrivare ad una integrazione sempre più globale che, in particolare per la riscossione dei diritti doganali, potrà configurare sempre più un'unicità di procedure.

La collaborazione tra le autorità doganali degli Stati Membri che il Regolamento in esame intende rafforzare è fondamentale innanzitutto per proteggere gli interessi delle imprese esportatrici e importatrici in quanto facilita un commercio internazionale sicuro e legale, riducendo il rischio di frodi fiscali e circolazione di prodotti contraffatti. A tal fine, il primo obiettivo che il programma si propone di raggiungere è l'armonizzazione del livello di digitalizzazione delle amministrazioni doganali dei vari Stati Membri. È infatti indispensabile che il livello digitale sia omogeneo in tutti i punti di ingresso dell'Unione per evitare che le amministrazioni in ritardo nella digitalizzazione continuino ad operare con procedure manuali, cartacee ed obsolete, diventando un punto debole del sistema che non potendo garantire livelli di controllo adeguati attrae traffici illeciti. È stato sottolineato in più sedi e occasioni come l'Unione Doganale possa essere forte solo quanto il suo anello più debole.

In questo contesto, si ribadisce che i servizi comuni messi a disposizione degli operatori comunitari direttamente da parte della Commissione sono un'ottima risorsa. Si apprezza in particolare il sistema delle Customs Decisions che ha unificato a livello di Commissione il rilascio di tutte le principali autorizzazioni previste dal Codice Doganale Unionale. Anche il sistema degli esportatori autorizzati rende possibile avere informazioni aggiornate sul numero e la tipologia degli esportatori residenti nell'Unione e sugli accordi preferenziali in atto.

Tutti questi strumenti aiutano dunque le autorità doganali europee a svolgere meglio i loro compiti. Gli ultimi dati ufficiali del 2019 ci dicono che gli scambi internazionali dell'Unione sono stati per il 15,3% col resto del mondo, con oltre 850 mila dichiarazioni doganali al giorno; mensilmente in valore sono state scambiate merci per 330 miliardi di euro. (Fonte Taxud). Peraltro, l'OLAF, l'Ufficio Europeo per la lotta antifrode, calcola nel biennio 2017-2019 2,7 miliardi di euro di diritti doganali persi per sotto-fatturazione, nonché 330 milioni di dazi anti-dumping evasi. In questo contesto la possibilità di scambio di informazioni tra le diverse amministrazioni doganali è indispensabile. La cooperazione sul campo tra gruppi esperti di funzionari doganali dei diversi Stati membri va

incentivata perché consente di mettere in comune le competenze in settori specifici.

Inoltre, il nuovo programma permetterà di sostenere le autorità doganali nella capacità di essere al passo con i nuovi modelli economici e di lavoro sempre più in evoluzione, come l'e-commerce e la blockchain. Non si può inoltre sottovalutare che il lavoro delle amministrazioni doganali riguarda anche la sicurezza: l'aumento di scambio di informazioni e dati consente anche di individuare meglio i flussi delle merci pericolose e contraffatte: nel 2017 sono stati sequestrati alle frontiere dell'Unione un totale di 2,7 milioni di munizioni e 188.000 pezzi di esplosivo (fonte Taxud). Apprezzabile anche l'utilizzo del nuovo Programma per lo sviluppo dei corsi di eLearning su temi di interesse comune per le amministrazioni doganali e gli operatori.

In definitiva si ritiene il Programma in esame adeguato a supportare il Piano d'azione per l'Unione Doganale varato dalla Commissione nel settembre 2020 che definisce una serie di misure per rendere le amministrazioni doganali dell'Unione ancora più efficienti sia per quanto concerne il potenziamento dell'unione doganale quale pilastro del mercato unico, sia per rafforzare il ruolo delle amministrazioni nel proteggere la salute e la sicurezza dei cittadini europei. Più specificamente le iniziative comprese nel Piano d'azione riguardano una maggiore disponibilità e l'utilizzo dei dati e delle analisi dei dati ai fini doganali per una gestione del rischio basata su criteri di intelligence. La vigilanza efficiente, che coniuga la sicurezza con la necessità di non ostacolare i flussi di traffico internazionale, deve essere basata su una analisi dei rischi sofisticata e centralizzata. A tal fine è certamente apprezzabile l'istituzione all'interno della Commissione di un nuovo centro analitico per la raccolta, l'analisi e la condivisione dei dati doganali in grado di orientare le decisioni più sensibili e aiutare le autorità doganali ad individuare i punti deboli alle frontiere esterne.

Altro aspetto basilare del Piano riguarda la gestione del commercio elettronico. Le vendite a distanza on line stanno crescendo in modo esponenziale e presentano nuove sfide per la riscossione dei diritti doganali; in questo contesto sono assolutamente condivisibili le misure

fiscali messe in atto per agevolare gli scambi e al contempo garantire la corretta applicazione dell'Iva, anche attraverso nuovi obblighi a carico delle piattaforme on-line dei prestatori dei servizi di pagamento. Il Piano di azione descrive in dettaglio anche l'introduzione di attrezzature doganali moderne e affidabili. A questo fine è parimenti apprezzabile l'accordo provvisorio recentemente raggiunto tra Consiglio e Parlamento che stanziava 1 miliardo di euro per l'acquisto e la manutenzione di nuove attrezzature per il controllo doganale degli Stati membri, come scanner a raggi X, sistemi automatizzati di riconoscimento delle targhe e altri rilevatori non intrusivi per i valichi di frontiera, nonché le attrezzature di laboratorio per le analisi dei prodotti.

Infine, il Piano di Azione promuove lo Sportello Unico Doganale dell'UE. In Italia questo strumento non è mai decollato, pertanto è auspicabile che l'impulso dell'Europa possa essere determinante. Lo sportello unico doganale europeo intende rendere più agevole per le diverse autorità doganali lo scambio per via elettronica delle informazioni sullo sdoganamento, consentendo agli operatori di presentare una sola volta le informazioni richieste per l'esportazione o l'importazione. L'obiettivo è quello di rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra le diverse amministrazioni al fine di promuovere la verifica automatizzata delle formalità diverse da quelle doganali per le merci che entrano ed escono dal territorio Unionale. Oggi le imprese devono trasmettere le informazioni a una pluralità di amministrazioni diverse, ciascuna con propri sistemi e proprie procedure: questo ovviamente allunga i tempi e comporta maggiori oneri per gli operatori e limita le autorità nello scambio dei dati e nella lotta congiunta ai traffici irregolari. Lo Sportello Unico consentirà una cooperazione rafforzata fra tutte le autorità di frontiera. Le imprese potranno presentare i dati in un unico portale in un singolo Stato Membro riducendo in tal modo tempi e costi. Le amministrazioni doganali e le altre amministrazioni saranno in grado di utilizzare collettivamente questi dati adottando un approccio integrato e coordinato avendo un quadro d'insieme chiaro degli scambi a livello europeo. È ovviamente un progetto ambizioso che comporterà investimenti ingenti ma che consentirà nel futuro di sfruttare appieno i vantaggi del mercato unico europeo.

