

DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE

UNITÀ TEMATICA **C**

DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI



Affari costituzionali

Giustizia, libertà e sicurezza

Uguaglianza di genere

Questioni giuridiche e di diritto parlamentare

Petizioni

**Cooperazione doganale in materia di libertà,
sicurezza e giustizia**

**Il ruolo delle dogane nella gestione della
frontiera esterna dell'UE**

SINTESI



DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE
UNITÀ TEMATICA C: DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI
COSTITUZIONALI

LIBERTÀ CIVILI, GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

Cooperazione doganale in materia di
libertà, sicurezza e giustizia

Il ruolo delle dogane nella gestione della
frontiera esterna dell'UE

SINTESI

Sommario

Il presente studio confronta l'attuale ruolo delle dogane alle frontiere esterne e il ruolo che dovrebbero invece svolgere. Il notevole squilibrio rilevato tra il coinvolgimento delle dogane e della guardia di frontiera impedisce il buon funzionamento del controllo frontaliere e comporta dei rischi per la sicurezza dell'Unione e dei suoi cittadini, compresi possibili attacchi terroristici. Questo studio analizza la causa di questo squilibrio e propone soluzioni appropriate in linea con le norme internazionali.

Il presente documento è stato richiesto dalla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (LIBE).

AUTORE

Peter HOBGING

Indirizzo di posta elettronica:

hobbing@t-online.de

In coordinamento con l'unità Giustizia e affari interni del Centro per gli studi politici europei (CEPS).

FUNZIONARIO RESPONSABILE

Andreas HARTMANN

Unità tematica C – Diritti dei cittadini e Affari costituzionali

Parlamento europeo

B - 1047 Bruxelles

Indirizzo di posta elettronica: andreas.hartmann@europarl.europa.eu

VERSIONI LINGUISTICHE

Originale: EN

Traduzione: BG/CS/DA/DE/EL/ES/ET/FI/FR/HU/IT/LT/LV/MT/NL/PL/PT/RO/SK/SL/SV

INFORMAZIONI REDAZIONALI

Per contattare l'unità tematica o ricevere la sua newsletter scrivere a:

poldep-citizens@europarl.europa.eu

Manoscritto ultimato nel mese di aprile 2011.

© Parlamento europeo, Bruxelles, 2011.

Il documento è disponibile all'indirizzo Internet:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ

Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Riproduzione e traduzione autorizzate, salvo a fini commerciali, con menzione della fonte, previa informazione dell'editore e invio di una copia a quest'ultimo.

SINTESI

Premessa

Le frontiere, in quanto limite esterno dell'Unione europea e, in particolare, del suo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, hanno un significato speciale come porta verso il mondo e come filtro per tutti gli spostamenti in entrata e in uscita. In tale funzione, rappresentano il punto di intersezione tra due valori, ossia, da una parte, il diritto alla libera circolazione e, dall'altro, l'esigenza di tutelare l'Unione e i suoi cittadini da eventuali minacce. Tenendo nel debito conto i diversi obiettivi in gioco, la gestione di queste frontiere è un compito delicato.

La validità del tradizionale e ben fondato sistema di attenta separazione dei ruoli tra guardie di confine/polizia (controllo delle persone) e dogane (controllo delle merci) è stata però improvvisamente messa in discussione verso la fine del 2010, quando l'Europa apprese con sgomento che ordigni terroristici avevano attraversato un'ampia parte del territorio dell'Unione senza essere intercettati prima di essere bloccati nel Regno Unito (attentato dinamitardo di matrice yemenita). Alcune autorità di polizia hanno sfruttato l'accaduto per rivendicare una competenza sull'intero settore del trasporto aereo di merci e, inoltre, un'analisi più approfondita dello stato attuale della cooperazione doganale dell'UE ha confermato che le dogane si erano ampiamente distaccate dagli sviluppi a livello dell'UE. La pianificazione del futuro della gestione integrata delle frontiere in importanti documenti programmatici quali il programma di Stoccolma o la strategia di sicurezza interna non ha praticamente tenuto conto dell'esistenza delle dogane.

Tale situazione sembra non contravvenire solo alle consolidate tradizioni europee, ma anche alle pratiche attualmente applicate nel resto del mondo.

Obiettivi

Il presente studio intende analizzare questa situazione alquanto insolita e le sue origini nonché sviluppare possibili soluzioni per consentire la gestione delle frontiere dell'UE onde soddisfare le norme internazionali più avanzate. A tale scopo, lo studio fornisce una serie di raccomandazioni alla commissione LIBE del Parlamento europeo che consentirà a quest'ultimo di assumere una posizione in merito al ruolo delle dogane nel nuovo quadro di gestione delle frontiere dell'UE messo a punto nel programma di Stoccolma e alla strategia futura dell'UE sulla cooperazione doganale.

Le indagini preliminari indicano che occorre intraprendere le seguenti azioni:

- stabilire come sia avvenuto la rimozione delle dogane dalla gestione delle frontiere a livello dell'UE;
- valutare le capacità delle amministrazioni doganali dell'UE per quanto concerne il grado di adesione ai criteri per un'efficace gestione delle frontiere esterne, sia dal punto di vista normativo sia da quello della sicurezza;
- confrontare il modello attuale di gestione integrata delle frontiere dell'UE come definito dal Consiglio nel 2006 con le norme stabilite dalla comunità internazionale, in particolare dall'Organizzazione mondiale delle dogane; e infine
- accertare se la recente storia dell'integrazione europea con il suo peculiare scisma tra il primo e il terzo pilastro abbia potuto contribuire allo sviluppo di uno specifico modello europeo di "sola polizia".

Per andare oltre una mera diagnosi dei problemi, lo studio evidenzia delle soluzioni che potrebbero aiutare a reintegrare l'argomento dogane e ad allineare la gestione delle frontiere dell'UE con le norme internazionali.

RACCOMANDAZIONI

- Raccomandazione 1. Il Parlamento europeo deve seguire con attenzione gli sviluppi concernenti il concetto di gestione integrata delle frontiere nell'UE. L'approccio attualmente applicato risale al periodo pre-Lisbona, per esempio è ancora ispirato da metodi di lavoro intergovernativi disciplinati dal quadro del vecchio titolo VI del trattato dell'UE, senza il dovuto controllo da parte del Parlamento europeo e della Corte di giustizia dell'Unione europea. Poiché è concentrato unilateralmente sul controllo delle persone effettuato dalle autorità di polizia, trascurando la sicurezza correlata al trasporto merci che deve essere garantita dalle dogane, tale approccio non è compatibile né con le norme internazionali né (in assenza del debito coinvolgimento delle autorità doganali) fornisce una protezione e una gestione soddisfacenti della frontiera esterna.
- Raccomandazione 2. Il Parlamento europeo deve richiedere alla Commissione e al Consiglio di spiegare in che modo intendono riesaminare l'attuale concetto di gestione integrata delle frontiere come definito dal Consiglio nel dicembre del 2006 al fine di includere il pieno coinvolgimento delle autorità doganali. Eventi recenti quali il piano dinamitardo di matrice yemenita dell'ottobre 2010 che aveva come bersaglio degli aerei cargo e le paure suscitate nel porto italiano di Genova nel febbraio 2011 dalla cosiddetta "bomba sporca" sottolineano chiaramente che la sicurezza europea è minacciata non solo dall'ingresso di terroristi, ma anche da ordigni terroristici che viaggiano nascosti in partite di merci. Inoltre, l'approccio più orientato ai cittadini e alle attività commerciali applicato dalle dogane (controlli selettivi e basati sui rischi piuttosto che controlli di routine al 100%) potrebbe ispirare dei concetti "più intelligenti" nella sicurezza frontaliera.
- Raccomandazione 3. Il Parlamento europeo dovrebbe avvalersi dell'attuale valutazione FRONTEX e della procedura di modifica attualmente in corso per il regolamento FRONTEX (regolamento (CE) n. 2007/2004) per supportare l'espresso desiderio di FRONTEX di individuare un partner competente in ambito doganale. Il partner in questione deve essere capace di rappresentare le dogane nella gamma completa delle loro competenze, per esempio gli aspetti legislativi e quelli inerenti alla sicurezza. Il gruppo di lavoro "Cooperazione doganale" del Consiglio non sarebbe pertanto una scelta appropriata.
- Raccomandazione 4. In questo contesto, sarebbe necessario il supporto parlamentare per l'istituzione di un appropriato organismo che funga da controparte a FRONTEX in ambito doganale, per esempio un'agenzia europea autonoma (Agenzia doganale europea) oppure, laddove ciò non fosse possibile per motivi di bilancio, una joint venture con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). La forte presenza di un sistema doganale ispirato all'UE nell'architettura della gestione integrata delle frontiere servirebbe anche a rafforzare ulteriormente il sistema di sorveglianza della frontiera europea nello spirito di una chiara identità europea.

DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE

UNITÀ TEMATICA **C** DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI

Ruolo

Le unità tematiche sono servizi di ricerca che forniscono consulenza specializzata alle commissioni, alle delegazioni interparlamentari e ad altri organi parlamentari.

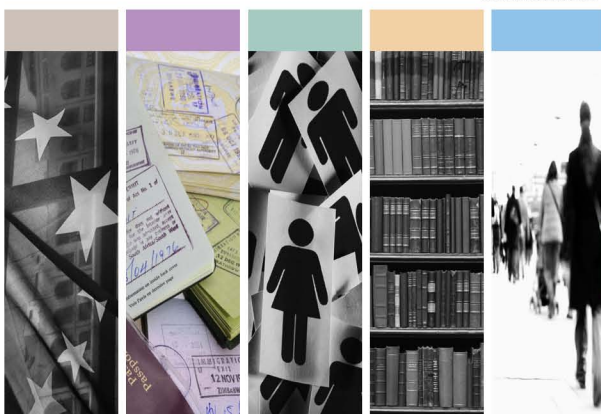
Aree tematiche

- Affari costituzionali
- Giustizia, libertà e sicurezza
- Uguaglianza di genere
- Questioni giuridiche e di diritto parlamentare
- Petizioni

Pubblicazioni

Consultare il sito internet del Parlamento europeo:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

FOTOGRAFIE:
iStock International Inc.



ISBN