



# Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

## DOSSIER



# Pnrr e controlli alla Dogana, entra in vigore lo Sportello unico

DI SARA ARMELLA

**E'** entrato in vigore il 15 gennaio 2022 lo Sportello unico doganale e dei controlli (Sudoco), una delle riforme previste dal PNRR per potenziare la competitività della rete logistica nazionale. Con il decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2021, n. 235, è stato adottato, dopo un lungo e complesso iter, lo Sportello unico, allo scopo di semplificare i controlli doganali, concentrare gli adempimenti e ridurre la tempistica.

L'Italia è parte dell'unione doganale europea, dove la competitività del sistema logistico si misura anche attraverso i tempi necessari per lo sdoganamento dei prodotti provenienti da Paesi non UE. La scelta del Paese europeo in cui effettuare le operazioni doganali è determinata anche dall'incidenza dei controlli e dalla loro tempistica e comporta significative ricadute per il comparto logistico e produttivo di uno Stato.

Il PNRR introduce un importante strumento per la riduzione dei tempi di sdoganamento e per ridimensionare i costi degli operatori, anche per adeguare le attuali procedure a una serie di standard internazionali. Considerato che oramai la maggior parte dei controlli sono informatizzati, i rallentamenti nel rilascio delle merci si verificano soprattutto per una sovrapposizione di ruoli e di competenze per quanto riguarda i prodotti. Lo sportello unico consente di superare la segmentazione dei controlli doganali dovuta alla suddivisione di competenze tra le diverse amministrazioni coinvolte, garantendo il coordinamento telematico di tutti i procedimenti connessi all'import e all'export.

Inizialmente previsto dall'art. 20 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 e in gran parte rimasto inattuato nella pratica, lo sportello sarà finalmente operativo, con minori adempimenti e una riduzione dei tempi per gli operatori impiegati nel settore del commercio in-

ternazionale, che potranno trasmettere tutte le informazioni relative alla merce in una sola volta, attraverso un'unica piattaforma, concentrando tutte le verifiche contemporaneamente nello stesso luogo.

Com'è noto, gli scambi internazionali richiedono normalmente procedure complesse che coinvolgono non soltanto l'Agenzia delle dogane, ma anche numerose altre autorità in diversi settori, come la salute, la sicurezza, la protezione del consumatore o la tutela ambientale per l'esecuzione di operazioni propedeutiche o contestuali allo sdoganamento. Il nuovo sistema, istituito presso l'Agenzia delle dogane, consente di rafforzare e snellire le procedure di controllo, attraverso il coordinamento di tutti gli enti e le amministrazioni che intervengono nello svolgimento delle operazioni doganali, concedendo permessi, licen-

ze o effettuando particolari verifiche, al fine di evitare rallentamenti o duplicazioni di attività.

Nasce così un'interfaccia unica, una single window che consente di concentrare in un unico luogo e nello stesso momento tutti gli accertamenti doganali sui beni importati.

Con il nuovo Portale viene quindi uniformato il sistema dei controlli sui prodotti in entrata e in uscita dal territorio nazionale, prevedendo analisi più intelligenti sulla merce e riducendo così i tempi e i costi di sdoganamento.

L'idea è di potenziare lo scambio di informazioni (all'interno di tutto il territorio nazionale) tra tutte le autorità coinvolte nel processo di sdoganamento, consentendo all'operatore di trasmettere tutti i dati relativi ai prodotti importati soltanto a un unico Ufficio: l'Agenzia delle dogane. Sarà poi

l'amministrazione doganale a procedere allo scambio telematico con le altre autorità pubbliche interessate ai controlli sulla merce, come per esempio il Ministero della salute e i suoi dipartimenti sanitari e fitosanitari, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali, il Ministero della transizione ecologica per la tutela ambientale, nonché l'Agenzia delle entrate o la Guardia di Finanza per prevenire e contrastare le frodi Iva. A seguito della presentazione della dichiarazione doganale, le singole amministrazioni provvedono al rilascio delle certificazioni, autorizzazioni, licenze o nulla osta necessari, avendo cura di effettuare tutte le verifiche contestualmente alla presentazione della merce e nello stesso luogo in cui avvie-

ne lo sdoganamento.

All'interno del Portale sono numerosi i nuovi servizi a disposizione degli operatori: dall'attivazione dei procedimenti prodromici e dei controlli necessari per lo sdoganamento, alla possibilità di tracciare lo stato di avanzamento di tali procedure e di consultare lo stato di interoperabilità tra i sistemi dell'Agenzia delle dogane e quelli delle amministrazioni coinvolte.

A livello operativo, il coordinamento telematico dei controlli è realizzato grazie ad accordi finalizzati all'interoperabilità tra il sistema informativo dell'Agenzia delle dogane e i sistemi degli organi interessati.

Tale semplificazione rappresenta un ulteriore passo avanti rispetto all'introduzione dello Sportello unico doganale previsto dalla legge 350/2003 che per prima, in Italia, ha valorizzato il principio del coordinamento,

## IL SUDOCO in pillole

### Obiettivi

- Lo 'Sportello Unico Doganale e dei Controlli' (SUDOCO) punta a semplificare, velocizzare e rendere trasparenti le procedure per i controlli delle merci in entrata e in uscita dall'Italia e aumentare la competitività della rete logistica nazionale nei porti e negli aeroporti.
- Le disposizioni estendono la competenza dello Sportello Unico Dogale a tutti i controlli connessi all'entrata e all'uscita delle merci, favorendo in questo modo l'adeguamento del sistema nazionale alle raccomandazioni emanate a livello internazionale che prevedono la trasmissione delle informazioni da parte degli operatori una sola volta (principio del "once only") attraverso un'interfaccia unica (single window) e la necessità di eseguire i controlli contemporaneamente e nello stesso luogo.

### I servizi

- I servizi messi a disposizione dal portale SUDOCO offrono agli operatori economici un'interfaccia unica per l'attivazione dei procedimenti e dei controlli necessari all'entrata e all'uscita delle merci nel e dal territorio nazionale, la tracciabilità dello stato di avanzamento dei controlli e la verifica dell'avvenuta conclusione dei procedimenti.
- L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli assume il ruolo di coordinamento dei procedimenti e dei controlli attraverso il portale, che diventa lo strumento per assicurare l'interoperabilità tra amministrazioni e organi dello Stato.
- Attraverso il portale gli operatori avviano le procedure per le formalità doganali e le amministrazioni interessate provvedono al rilascio di certificazioni, autorizzazioni e licenze grazie all'interoperabilità tra i sistemi.
- Gli operatori possono consultare in tempo reale sul portale lo stato di avanzamento delle procedure fino alla loro conclusione e non dovranno presentare alcuna documentazione all'Ufficio doganale, mentre i controlli verranno espletati contestualmente alla presentazione della merce e nello stesso luogo.

### Semplificazioni

- Ulteriori misure di semplificazione amministrativa potranno essere introdotte per agevolare le imprese che operano nelle zone economiche speciali (Zes) e nelle zone logistiche semplificate (Zls).
- Le Autorità di sistema portuale e le società di gestione aeroportuale forniranno a titolo gratuito, ove necessario, il supporto logistico e infrastrutturale per agevolare il traffico delle merci e per lo svolgimento dei compiti dello Sportello Unico Dogale e dei Controlli.

nello stesso tempo e nello stesso luogo, di tutti i controlli che interessano le merci.

Lo sportello unico rappresenta anche un allineamento rispetto alle principali raccomandazioni emanate a livello internazionale e unionale in materia di facilitazione del commercio, con particolare riferimento alla trasmissione delle informazioni da parte degli operatori economici una sola volta (once only) attraverso un'unica interfaccia (single window) e alla necessità di eseguire i controlli contemporaneamente e nello stesso luogo (one stop shop).

A livello internazionale, il principio, secondo cui la merce dovrebbe essere soggetta a un'unica dichiarazione doganale, che comprenda tutti i dati richiesti anche dalle altre amministrazioni, e poi ricevere, se necessario, un unico stop per effet-

tuare le verifiche necessarie (c.d. one stop shop o single window), è previsto dal Trade facilitation Agreement del WTO (c.d. TFA). Un altro punto di riferimento fondamentale per il diritto doganale internazionale è la Convenzione internazionale per la semplificazione e l'armonizzazione delle procedure doganali, c.d. Convenzione riveduta di Kyoto. Tra i principi introdotti da questa convenzione, vi è la necessità di coordinare tutti gli accertamenti doganali sulla merce immediatamente dopo la registrazione della dichiarazione doganale, attraverso un'unica piattaforma.

Realizzare un sistema che rappresenti un unico front office con l'operatore è anche uno dei principi guida del codice doganale dell'Unione europea (Reg. UE 952/2013, CDU), secon-

do cui l'operatore economico dovrebbe essere in grado di fornire le informazioni una sola volta. Le Autorità, d'altra parte, dovrebbero sottoporre le merci a verifica "allo stesso momento e nello stesso posto" in cui sono presentate (considerando n. 20, CDU).

Tra gli obiettivi del CDU vi è, infatti, una più intensa utilizzazione delle tecnologie dell'informazione, l'adozione di modalità comunicative tra dogane ed imprese ispirate all'ottica del dialogo, della collaborazione e del partenariato ed un maggiore coordinamento degli organismi che intervengono in sede di controllo delle merci.

Per tentare di dare una risposta all'esigenza avvertita da tempo dagli operatori che operano con l'estero, che da tempo lamentano una eccessiva segmentazione e tal-

volta sovrapposizione dei controlli fra più organismi ispettivi, il Codice doganale dell'Unione europea ha assegnato un importante ruolo di coordinamento all'Agenzia delle dogane. Secondo il CDU, le autorità doganali hanno la responsabilità primaria di supervisionare gli scambi internazionali dell'Unione europea, contribuendo così a un "commercio leale e libero, all'attuazione degli aspetti esterni del mercato interno, della politica commerciale comune e delle altre politiche dell'Unione comuni riguardanti il commercio e alla sicurezza dell'intera catena logistica". La stessa normativa doganale unionale riconosce, quindi, alla Dogana il ruolo di "guida nella catena logistica" (art. 3, CDU).

Di fondamentale rilievo per gli operatori, infine, è il tema della durata delle veri-

fiche doganali. Controlli più rapidi garantiscono, in termini economici, un risparmio significativo per le imprese, con minori conflitti con i clienti in relazione ai ritardi nella consegna e azzeramento dei costi per le soste ai punti di frontiera. Al riguardo, occorre rilevare che il d.lgs. 169/2016, che per primo ha disciplinato l'introduzione del Sudoco, ha stabilito una precisa durata delle verifiche doganali, prevedendo che i controlli documentali dovrebbero concludersi entro un'ora, mentre per i controlli fisici sulle merci il termine è di cinque ore (art. 20, par. 3, d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169).

Al riguardo, occorre segnalare che è lo stesso CDU a pretendere "tempestive ragioni" nello svolgimento dei controlli doganali, anche se tale principio non sempre sembra essere rispettato.

## Il testo del decreto sul SUDOCO

**I**talialoggi pubblica il decreto del presidente della repubblica 29 dicembre 2021, n. 235 - Regolamento recante disciplina dello Sportello unico doganale e dei controlli (S.U.Do.Co.), pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 310 del 31 dicembre 2021 in vigore dal 15 gennaio 2022.

### IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione; Visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»;

Vista la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» e, in particolare, l'articolo 2 (Conclusione del procedimento), commi 2, 3 e 4;

Visto l'articolo 4, commi da 57 a 60, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», il quale prevede che «presso gli uffici dell'Agenzia delle dogane, è istituito lo «sportello unico doganale», per semplificare le operazioni di importazione ed esportazione e per concentrare i termini delle attività istruttorie, anche di competenza di amministrazioni diverse, connesse alle predette operazioni»;

Visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il «Codice dell'amministrazione digitale»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 novembre 2010, n. 242, attuativo dell'articolo 4, comma 59, della citata legge n. 350 del 2003, recante «Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione»;

Visto il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione;

Visto il regolamento delegato

(UE) 2015/2446 della Commissione del 28 luglio 2015 che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione;

Visto il regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione del 24 novembre 2015 recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione;

Visto il regolamento delegato (UE) 2016/341 della Commissione del 17 dicembre 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme transitorie relative a talune disposizioni del codice doganale dell'Unione nei casi in cui i pertinenti sistemi elettronici non sono ancora operativi e che modifica il regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione;

Visto il regolamento (UE) 2019/1239 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che istituisce un sistema di interfaccia unica marittima europea e abroga la direttiva 2010/65/UE;

Visto il regolamento (UE) 2020/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2020 relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci;

Visto il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati);

Visto il regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE)

396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (CE) 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (CE) n. 429/2016 e (UE) n. 2031/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/93/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali);

Visto l'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124», che prevede che «Allo sportello unico doganale di cui all'articolo 4, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sono attribuiti, altresì, la competenza nonché i controlli relativi a tutti gli adempimenti connessi all'entrata e uscita delle merci nel o dal territorio nazionale, e che il coordinamento si applica, oltre che sui procedimenti derivanti dall'applicazione delle norme unionali già previsti dal predetto sportello unico doganale, anche su quelli disposti da altre Amministrazioni o organi dello Stato, e che i controlli, ad esclusione di quelli disposti dall'Autorità Giudiziaria e di quelli svolti dagli organi competenti per la sicurezza dello Stato e dalle forze di polizia, sono coordinati dall'ufficio doganale e si eseguono contemporaneamente e nello stesso luogo, e che il predetto sportello unico doganale assume la denominazione di «Sportello unico doganale e dei controlli»;

Visto l'articolo 20, comma 3, del medesimo decreto legislativo n. 169 del 2016 secondo cui «Le amministrazioni che a qualsiasi titolo effettuano controlli sulle merci presentate in dogana concludono i rispettivi procedimenti di competenza entro il termine di un'ora per il controllo documentale e di cinque ore per il controllo fisico delle mer-

ci. I suddetti termini decorrono dal momento in cui le amministrazioni dispongono di tutti gli elementi informativi e sono soddisfatte le condizioni previste dalla normativa vigente per l'effettuazione dei controlli. Quando i controlli richiedono accertamenti di natura tecnica o prelevamento di campioni si applicano i termini di esecuzione stabiliti dalla normativa dell'Unione europea o dai protocolli di settore»;

Visto l'articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, riguardante le Zone Economiche Speciali (ZES); Visto l'articolo 1, comma 65, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio per l'anno 2018), riguardante le Zone Logistiche Semplificate (ZLS);

Visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 ottobre 2018, n. 101, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)»;

Vista la missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) del Piano nazionale di ripresa e resilienza, relativa all'interoperabilità e logistica integrata nell'abito della quale è previsto, tra l'altro, al punto 2.1 la semplificazione delle transazioni di importazione/esportazione attraverso l'effettiva implementazione dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli, finalizzato all'interoperabilità dei sistemi informativi delle diverse amministrazioni interessate e al coordinamento delle attività di controllo da parte degli uffici doganali;

Ritenuta la necessità di adottare un regolamento di esecuzione per disciplinare in modo compiuto il funzionamento dello sportello unico doganale, di cui all'articolo 4, comma 57, della citata legge n. 350 del 2003, alla luce dei compiti ad esso attribuiti dall'articolo 20, comma 1, del citato decreto legislativo n. 169 del 2016;

Ritenuta la necessità di assicura-