

Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 14 dicembre 2021

NUMERO AFFARE 01530/2021

OGGETTO:

Ministero dell'economia e delle finanze - Ufficio legislativo finanze.

Schema di d. P. R. recante la disciplina dello "Sportello unico doganale e dei controlli" (s.u.do.co.);

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 16053/2021 del 6 dicembre 2021 con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e uditi i relatori Giovanni Orsini, Claudio Tucciarelli;

LA SEZIONE

Premesso:

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze, Ufficio legislativo finanze, con nota

del 6 dicembre 2021, prot. n. 16053/2021, ha trasmesso uno schema di decreto del Presidente della Repubblica recante la disciplina dello “*Sportello unico doganale e dei controlli*” (S.U.Do.Co.) unitamente alle relazioni illustrativa, vistata dal Ministro, e tecnica, tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione.

Alla nota ministeriale sono allegate le note con le quali le seguenti amministrazioni interessate hanno espresso il prescritto concerto: il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero della salute.

Inoltre, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministro per il sud e la coesione territoriale hanno espresso il loro assenso.

È inoltre allegata la nota con cui il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha rappresentato di non avere osservazioni da formulare.

La nota ministeriale di trasmissione dello schema di decreto evidenzia che il provvedimento è inserito tra le riforme di cui alla Missione 3 (*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*) del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), più specificamente come “*Riforma 2.1: Semplificazione delle transazioni di importazione/esportazione attraverso l'effettiva implementazione dello Sportello Unico dei Controlli*”, da attuare entro il 31 dicembre 2021.

Viene infine allegata la valutazione – qualificata dalla nota: “con esito positivo” – della relazione AIR, effettuata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sullo schema di provvedimento sono stati acquisiti l'intesa della Conferenza unificata e il parere del Garante per la protezione dei dati personali, entrambi del 2 dicembre 2021.

Il Ministero, con distinti invii, ha trasmesso l'intesa e il parere. Dell'intesa fanno parte anche alcune raccomandazioni espresse dalle Regioni.

Il Ministero, nel trasmettere al Consiglio di Stato lo schema di regolamento, non prende posizione né sulle raccomandazioni regionali né delle osservazioni del

Garante.

2. La relazione illustrativa vanta i riconoscimenti ottenuti dallo Sportello unico doganale – già istituito ai sensi dell'art. 4, comma 57 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 e dal d.P.C.M. attuativo 4 novembre 2010, n. 242 – e chiarisce gli obiettivi perseguiti con l'adozione dello schema in esame. Nella relazione viene chiarito che: in ragione dei risultati conseguiti dallo Sportello unico doganale, sviluppato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli sulla base di quanto stabilito dalla citata legge n. 350 del 2003, l'articolo 20 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (*Riforma della portualità*) ha previsto l'attuazione dello "*Sportello Unico Doganale e dei Controlli*" – SUDOCO; la norma in questione ha esteso la competenza dello Sportello unico doganale a tutti i controlli connessi all'entrata e uscita delle merci, al fine di favorire un ulteriore recupero della competitività dei nodi della rete logistica nazionale; lo schema disciplina il funzionamento del SUDOCO e consente al sistema nazionale di proseguire nell'attività di adeguamento alle principali raccomandazioni emanate a livello internazionale in materia di facilitazione del commercio, con riferimento particolare 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*); il presente regolamento, mediante la regolamentazione dello Sportello unico doganale e dei controlli, consente al Paese di proseguire nella direzione dello sviluppo della competitività del modello nazionale interpretando il ruolo di innovatore e stimolatore del processo di modernizzazione e implementazione della dogana elettronica paneuropea.

3. Il regolamento è composto da 15 articoli.

L'articolo 1 (Finalità) precisa gli obiettivi del regolamento.

L'articolo 2 (Sportello unico doganale e dei controlli) stabilisce che i controlli relativi a tutti gli adempimenti connessi all'entrata e all'uscita delle merci nel o dal territorio nazionale sono assicurati dallo sportello unico doganale e dei controlli che

attua il coordinamento telematico tra le amministrazioni e gli organi dello stato interessati, ed è finalizzato a velocizzare e snellire le operazioni di rilascio delle merci all'operatore economico (comma 1); specifica che il coordinamento per via telematica dei controlli è realizzato mediante accordi finalizzati all'interoperabilità, tramite il Sistema pubblico di connettività e cooperazione (SPC) tra il sistema informativo dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e i sistemi delle amministrazioni e organi dello Stato interessati (comma 2); prevede che debbano essere individuate procedure alternative da utilizzare in caso di indisponibilità dei sistemi informatici (comma 3).

Sono richiamati nella relazione illustrativa la raccomandazione n. 33 delle Nazioni Unite (*United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business — UNECE*), l'art. 10, comma 4 del *Trade Facilitation Agreement* (TFA) siglato nel dicembre 2013 da tutti gli Stati appartenenti all'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), ed entrato in vigore il 22 febbraio 2017, l'articolo 47, par.1 del Codice Doganale dell'Unione - Regolamento (UE) n. 952/2013 del 9 ottobre 2013

L'articolo 3 (Portale dello sportello unico doganale e dei controlli) attribuisce all'Agenzia delle dogane e dei monopoli il ruolo di coordinamento dei procedimenti e dei controlli per mezzo del portale SUDOCO, istituito presso l'Agenzia medesima (comma 1); il portale SUDOCO funge, in particolare, da strumento per la realizzazione dell'interoperabilità tra le amministrazioni e gli organi dello Stato e da interfaccia unica per gli operatori economici (comma 2); i dati e le informazioni presenti nel Portale SUDOCO sono consultabili dalle Forze di polizia, secondo modalità e termini da stabilire con accordi di cooperazione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (comma 3).

L'articolo 4 (Elenco dei procedimenti e dei controlli) rinvia alle tabelle A e B, allegate al DPCM n. 242/2010 per l'elenco dei procedimenti e dei controlli, uno dei quali è a cura dell'Arma dei Carabinieri, in esito all'assorbimento del Corpo

forestale dello Stato.

Disciplina, inoltre, le modalità di comunicazione delle modifiche relative ai termini dei diversi procedimenti.

L'articolo 5 (Trattamento dei dati personali) disciplina in via generale le modalità di trattamento dei dati personali forniti dagli operatori tramite il portale SUDOCO.

L'articolo 6 (Procedimenti prodromici all'assolvimento delle formalità doganali) disciplina l'attivazione dei procedimenti da parte dell'operatore economico, il rilascio di atti da parte delle amministrazioni, la consultazione del portale SUDOCO da parte degli operatori del ciclo di vita del procedimento e l'avvenuta conclusione dello stesso, il controllo di esistenza e validità dei documenti per la presentazione della dichiarazione doganale.

L'articolo 7 disciplina i controlli contestuali alla presentazione della merce ai fini dell'espletamento delle formalità doganali.

L'articolo 8 riguarda i controlli disposti da altre amministrazioni o organi dello Stato.

L'articolo 9 istituisce e disciplina il Comitato Strategico permanente dello Sportello Unico doganale e dei controlli.

L'articolo 10 istituisce e disciplina il Comitato Esecutivo dello Sportello Unico doganale e dei controlli.

L'articolo 11 riguarda le Zone Economiche Speciali e le Zone Logistiche Semplificate.

L'articolo 12 regola il supporto logistico all'attività dello Sportello unico doganale e dei controlli.

L'articolo 13 contiene disposizioni di coordinamento operativo.

L'articolo 14 reca disposizioni di coordinamento normativo.

L'articolo 15 reca la clausola di invarianza finanziaria e l'ambito applicativo del regolamento.

Considerato:

4. Lo schema di regolamento in esame costituisce il primo atto normativo sottoposto al parere del Consiglio di Stato nel quadro dell'attuazione del PNRR.

4.1. Si tratta di un processo complesso, che impegna tutte le pubbliche amministrazioni ed è contrassegnato da una serie di obiettivi e dal rilievo preminente che assume il loro effettivo e tempestivo raggiungimento.

Ciò presuppone un cambiamento rilevante dell'esercizio delle funzioni pubbliche e del generale *modus operandi* dell'amministrazione, chiamata a operare secondo tempi dati per potere conseguire gli obiettivi e i connessi benefici di carattere finanziario.

Questa occasione deve indurre anche il Consiglio di Stato a un approccio di carattere generale e sistemico, riprendendo e rilanciando le considerazioni già formulate in altre occasioni (a partire dal parere n. 515 del 2016, relativo alla cd. "Riforma Madia") sulla necessità di considerare – in situazioni di tale significatività – gli interventi sul modo di operare dell'amministrazione pubblica come un tema unitario, sebbene poi essi si ripartiscano necessariamente nei singoli settori.

Analoga considerazione e analogo approccio vanno quindi seguiti anche per la realizzazione delle molteplici misure previste dal PNRR, che, come tale, si impone quale fattore di sistema riformatore determinante.

Pertanto, ad avviso della Sezione, oltre agli obiettivi prioritari del disegno generale di riforma che il PNRR postula, vanno evidenziate e valorizzate le specifiche ricadute in termini positivi sul modo di agire della pubblica amministrazione, che il Consiglio di Stato non può che sostenere e incoraggiare e che dovranno costituire un criterio ispiratore nella predisposizione dei singoli interventi normativi e attuativi. Ciò per far sì che il PNRR possa costituire (anche) un'occasione preziosa per riformare "in concreto" il modo di lavorare delle amministrazioni pubbliche.

4.2. In questa ottica, non può che ribadirsi che, nelle sue funzioni consultive sugli schemi di atti normativi, il coinvolgimento del Consiglio di Stato non si limita solo alla verifica di legittimità in senso stretto degli atti sottoposti al parere, ma si deve

estendere anche alla evidenziazione delle attività, condotte, *best practices* ritenute più idonee a conseguire gli obiettivi prefissati e a orientare di conseguenza l'azione delle amministrazioni.

In altri termini, in presenza di un intervento così rilevante è necessario fornire un supporto adeguato, non formale, sia con l'intento di ulteriormente migliorare, se possibile, la qualità dei testi normativi sia con l'obiettivo di favorire l'effettività nell'attuazione delle diverse disposizioni.

4.3. È utile ricordare che il compito istituzionale del Consiglio di Stato in questo contesto è quello di esprimere la funzione di garanzia neutrale che gli è propria, anche indicando, ove sia necessario, aspetti normativi da integrare o rafforzare o da rendere più propriamente in linea con le indicazioni e finalità delle azioni richieste dal PNRR.

Come è noto, le funzioni consultive che la Costituzione pone, accanto a quelle giurisdizionali, in capo a questo Istituto, assegnandogli la funzione di realizzare la giustizia nell'amministrazione in un quadro complessivo omogeneo disegnato dagli articoli 100, 103 e 113 Cost., sono connotate dalla natura neutrale di garanzia svolta, come quella giurisdizionale, secondo canoni di assoluta indipendenza e risultano complementari a quelle giurisdizionali, atteso che le funzioni consultive svolte “nell'interesse pubblico” (e non “nell'interesse della pubblica amministrazione”) perseguono, in via preventiva, il medesimo scopo di garanzia della legittimità dell'agire dell'amministrazione che poi il giudice persegue ex post, su istanza del cittadino che si dichiara leso da provvedimenti o comportamenti illegittimi.

Una funzione di prevenzione del contenzioso, quindi, che giova anche alla funzione giurisdizionale ed è ad essa strettamente connessa.

Come già annotato in altre occasioni, il Consiglio di Stato svolge queste funzioni quale organo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato.

4.4. Le considerazioni appena svolte si attagliano a maggior ragione al complesso

di attività, normative e non, connesse al conseguimento degli obiettivi qualitativi (*milestones*) e quantitativi (*targets*) posti dal PNRR.

Il rilievo dei risultati nel PNRR – in cui la verifica positiva dell’adempimento del Piano costituisce condizione per potere accedere ai fondi dalla Commissione – affianca al più tradizionale canone dell’*efficienza* il preminente parametro dell’*efficacia* dell’azione amministrativa.

L’attenzione del Piano verso i risultati è uno degli aspetti cruciali.

La stessa redazione del PNRR, infatti, segue l’enunciazione di azioni amministrative e di obiettivi spesso puntuali.

La Sezione è dell’avviso che il parametro dell’efficacia (effettivo conseguimento degli obiettivi) debba costituire un elemento primario di valutazione, anche nella fase di predisposizione degli atti normativi, tramite l’utilizzazione della articolata strumentazione che l’ordinamento già da tempo mette a disposizione dell’amministrazione pubblica (ad es. l’AIR) oltre che degli organismi istituiti proprio in considerazione delle specificità del PNRR (quali, ad esempio, la Cabina di regia e relativa segreteria tecnica, l’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell’efficacia della regolazione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato).

L’efficacia, e quindi l’effettività del conseguimento degli obiettivi, richiederà un attento monitoraggio a valle, sulla fase attuativa delle disposizioni via via introdotte.

La proiezione verso i risultati resa evidente dal PNRR trova ormai un esplicito riferimento, sul piano del diritto interno, nell’art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021: la sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nel PNRR assume preminente valore per l’interesse nazionale. È quindi un principio che, in ragione dei vincoli sottostanti al PNRR, assume una incidenza diretta e specifica e non può che aiutare e orientare l’interprete o, in questo caso, l’attività consultiva sugli

schemi di atti normativi del Consiglio di Stato.

Un'ultima considerazione di carattere generale appare opportuna in relazione alla esigenza di una visione *crosscutting* degli interventi, che metta al centro, appunto, il risultato e non i soggetti che concorrono a perseguirlo, con ciò superando – nella fase attuativa – l'attitudine, propria di non poche amministrazioni, alla separazione, quando non alla contrapposizione o alla competizione con le altre. Si perde, così, il dovere per la parte pubblica di considerare le istanze, gli interessi e i diritti dei cittadini in modo unitario. Tale considerazione è tanto più rilevante anche con riferimento all'attuazione del PNRR, se si tiene conto di quanto essa sia destinata a incidere, a vasto spettro e in molteplici campi, sul rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione e a soddisfare una visione olistica che metta al centro il destinatario del servizio pubblico e non l'apparato che fornisce il servizio medesimo.

5. Fatte queste premesse, la Sezione ritiene necessario svolgere alcune considerazioni di carattere generale con riferimento allo schema di regolamento in esame.

È da osservare preliminarmente, sul piano più strettamente formale, che, in base alla documentazione prodotta dal Ministero richiedente: il concerto del Ministero della salute è stato espresso, sotto forma di assenso, dal capo dell'Ufficio legislativo, senza l'indicazione che esso sia stato dato per ordine del Ministro; l'assenso del Ministro per il Sud e la coesione territoriale è stato espresso, “su indicazione del capo del settore legislativo”, con una e-mail anonima, proveniente da un indirizzo pec del gabinetto coesione.

La valutazione del nucleo AIR rileva che l'attività di analisi risulta “adeguata”.

Si osserva poi che alla nota della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) non ha fatto seguito la bollinatura a cura della medesima. La nota della RGS è peraltro del 29 ottobre 2021, mentre la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri è del 10 novembre 2021 e il concerto del Ministero degli affari esteri del 15

novembre 2021.

È necessario che, ai fini dell'approvazione finale del regolamento, sia acquisita, con la bollinatura, la verifica positiva della RGS. Deve essere, in particolare, considerato quanto chiaramente indicato nella relazione AIR (v. in particolare il par. 4.1.) con riguardo ai principali impatti sulle pubbliche amministrazioni e ai costi legati, nella fase iniziale, all'analisi e allo sviluppo dei nuovi modelli di interoperabilità dei sistemi informativi di ciascuna amministrazione e all'implementazione del nuovo Portale dello sportello unico doganale e dei controlli, mentre a regime (rileva la medesima relazione AIR) devono essere considerati i costi ordinari per la gestione e manutenzione dei sistemi.

Si invita inoltre l'amministrazione richiedente a svolgere un'attenta ricognizione delle altre amministrazioni statali interessate, ai fini dell'acquisizione del relativo assenso. Sono senz'altro da considerare tutte le amministrazioni elencate nella relazione AIR (v. par. 5.1.), quali soggetti pubblici responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto, tra cui sono indicati anche il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (*rectius*, Ministero della cultura).

Il Ministero fa più volte riferimento, nella documentazione a corredo, al cruciale tema della interoperabilità di sistemi e piattaforme informatiche. Il rilievo della standardizzazione delle regole tecniche di scambio di informazioni tra i vari sistemi che concorrono al procedimento unico è stato ulteriormente esplicitato anche nella prima delle raccomandazioni espresse dalle Regioni nell'intesa sullo schema di regolamento. Tali profili sono oggetto specifico della delega conferita con d.P.C.M. 15 marzo 2021 al Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, di cui pertanto deve essere acquisito il concerto, essendo senza ombra di dubbio incluso tra i "ministri interessati" citati dalle disposizioni di rango primario.

6. Occorre poi considerare con attenzione quali siano i presupposti per l'esercizio

del potere regolamentare in questione.

Come si legge nell'analisi tecnico-normativa, lo schema di regolamento *in itinere* intende aggiornare il contenuto del d.P.C.M. n. 242 del 2010, istitutivo dello Sportello unico doganale, al fine di adeguarlo ai compiti previsti dal più recente art. 20 del d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, in tema di controlli. La relazione AIR chiarisce poi che si tratta di un regolamento di esecuzione.

In effetti, nelle premesse dello schema in esame, qualificato come D.P.R., viene fatto espresso riferimento all'art. 17, comma 1, della legge n. 400/1988, in base a cui, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare, tra l'altro, l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislative (lettera a)).

Va considerato tuttavia che, a monte, si pongono due distinte disposizioni di rango primario, cui viene fatto espresso riferimento anche nelle premesse dello schema.

6.1. La prima è costituita dall'art. 4 della legge n. 350/2003, che ha istituito presso gli uffici dell'Agenzia delle dogane, 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 (comma 57).

In particolare, il comma 59 dell'art. 4 ha affidato a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri interessati e con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono per l'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione, validi fino a quando le amministrazioni interessate non provvedono a stabilirli, in una durata comunque non superiore, con i regolamenti di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

È stato poi adottato il d.P.C.M. n. 242/2010, che ha indicato nelle Tabelle A e B a esso allegate i termini di conclusione dei procedimenti e ha disciplinato ulteriormente lo sportello unico telematico e l'attività di coordinamento dell'Agenzia.

6.2. La seconda disposizione di rango primario è poi contenuta nel d.lgs. n. 169/2016, il cui art. 20, comma 1, ha stabilito che allo sportello unico doganale sono attribuiti anche la competenza nonché i controlli relativi a tutti gli adempimenti connessi all'entrata e uscita delle merci nel o dal territorio nazionale. Ha inoltre chiarito l'estensione del coordinamento da parte dell'Agenzia anche sui controlli disposti da altre Amministrazioni o organi dello Stato. Ha stabilito inoltre 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. Conseguentemente, il predetto sportello unico doganale ha assunto la denominazione di «Sportello unico doganale e dei controlli».

Il comma 2 dell'art. 20 ha poi previsto che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministeri interessati, sono individuate le risorse umane, strumentali e finanziarie per lo svolgimento dei compiti di cui al comma 1, di cui l'Ufficio doganale può avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Infine, il comma 3 ha previsto che 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 merci. 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 prelievamento di campioni si applicano i termini di esecuzione stabiliti dalla

normativa dell'Unione europea o dai protocolli di settore.

6.3. L'oggetto proprio del d.P.C.M. previsto dal citato articolo 20, comma 2, del d.lgs. n. 169/2016 è dunque circoscritto puntualmente. Si potrebbe intendere che il presente schema costituisca esercizio del potere regolamentare attribuito dal citato articolo 20, comma 2, e, insieme, riesercizio del potere attribuito dall'articolo 4, comma 59, della legge n. 350/2003.

Tale risulta essere la scelta dell'amministrazione che, correttamente, ha sottoposto lo schema al procedimento aggravato, comprensivo dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni. È quindi necessario che l'amministrazione richiedente dia maggiore e più netta evidenza a tale profilo fin dalle premesse dello schema.

Tuttavia, tutto ciò non spiega perché l'amministrazione abbia poi scelto di percorrere la strada del regolamento di esecuzione da adottare con D.P.R. ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400/1988. In presenza di disposizioni espresse contenute in articoli di atti con forza di legge, volte a precisare puntualmente i contenuti del regolamento e ad attribuire a un atto del Presidente del Consiglio dei ministri l'esercizio del relativo potere, non viene senz'altro meno - anche in assenza di ulteriore previsione legislativa specifica - il generale potere regolamentare di dare esecuzione alla legge, secondo il procedimento e l'esercizio dei poteri delineato dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 400/1988, ma ci si può chiedere se ciò possa avvenire anche per quegli ambiti che, con disposizioni di legge *ad hoc*, sono stati riservati a distinta tipologia di atti (in questo caso d.P.C.M.). E d'altronde, la stessa amministrazione ha seguito, come si è visto, lo specifico procedimento previsto dalle disposizioni di legge (art. 4, comma 59, della legge n. 350/2003 e art. 20, comma 2, del d. lgs. n. 169/2016) per l'adozione dei dd.P.C.M.

6.4. L'amministrazione sembra essersi affidata allo strumento più "capiente", il regolamento di esecuzione, in presenza di disposizioni autorizzatrici dei dd.P.C.M. così specifiche (sui termini di conclusione dei procedimenti e sulle risorse umane,

strumentali e finanziarie per lo svolgimento dei compiti), da non consentire una compiuta e organica nuova regolamentazione dell'organizzazione e attività amministrativa conseguenti alle scelte del legislatore.

La scelta è stata pertanto quella di adottare un regolamento di esecuzione, secondo il modello dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400/1988, e con le garanzie procedurali delle specifiche disposizioni di rango primario più volte citate.

Si tratta di un'ibridazione connotata da ragionevolezza ed economia dei mezzi procedurali. Altrimenti l'amministrazione avrebbe dovuto adottare due distinti regolamenti (un nuovo d.P.C.M. e un DPR), senza beneficio alcuno e, al contrario, con pregiudizio della leggibilità e organicità delle modifiche introdotte.

Tuttavia, tale obiettivo non è stato del tutto colto, laddove permangono in vita parti dei predetti d.P.C.M., a seguito delle abrogazioni parziali disposte con lo schema in esame.

6.5. La descritta situazione merita, dunque, un ulteriore intervento di riordino.

È utile rammentare che questa Sezione, anche di recente (v. parere n. 1745/2021) si è espressa in termini favorevoli con riguardo alle potenzialità assorbenti e di riordino proprie dei regolamenti governativi, anche sulla base del combinato disposto dei commi 1 e 4-ter dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

Come si segnalerà anche riguardo all'art. 14, l'opzione per questa soluzione di riordino regolamentare avrebbe consentito l'evidente vantaggio, in termini di *better regulation*, di concentrare in un unico testo regolamentare l'intera disciplina dello sportello, evitando l'effetto, oggettivamente indesiderabile, di separare pezzi della disciplina dell'istituto in parola in due diversi testi normativi, come invece avviene secondo la soluzione adottata dallo schema di decreto qui proposto dall'Amministrazione.

7. La Sezione rileva poi con rammarico che tale schema, per il quale è stabilito dalla legge (articolo 1, comma 27, della legge n. 127 del 1997) un termine di quarantacinque giorni per l'espressione del parere del Consiglio di Stato, è stato

trasMESSO a quest'ultimo solamente il 6 dicembre 2021 con l'indicazione del termine del 31 dicembre 2021 per l'attuazione, secondo quanto previsto dalla Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) del PNRR, più specificamente sub *“Riforma 2.1: Semplificazione delle transazioni di importazione/esportazione attraverso l'effettiva implementazione dello Sportello Unico dei Controlli”*.

A tale annotazione se ne aggiunge un'altra, non tanto ai fini della legittimità del regolamento quanto dei rapporti tra l'ordinamento nazionale e quello europeo e della verifica della tempestività degli adempimenti previsti dal PNRR. Ci si intende riferire al fatto che la scadenza del 31 dicembre 2021 riguarda l'attuazione della riforma 2.1.

Ebbene, bisogna rilevare che l'obiettivo espressamente indicato è l'entrata in vigore del decreto relativo allo “Sportello Unico Doganale”, così specificato: “il decreto deve definire i metodi e le specifiche dello Sportello Unico Doganale in conformità al regolamento (UE) n. 1239/2019 relativo all'attuazione dell'interfaccia unica marittima europea e al regolamento (UE) 2020/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci (eFTI)” (v. Consiglio dell'Unione Europea, Allegato riveduto della Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, 10160/21 dell'8 luglio 2021).

Occorre peraltro considerare che alla proiezione sui risultati propria del PNRR, già richiamata, consegue che l'attuazione potrebbe non esaurirsi con la definitiva approvazione o entrata in vigore del nuovo regolamento, cui dovranno fare seguito non pochi adeguamenti di carattere amministrativo, la cui necessità è comprovata dalla disposizione di natura transitoria contenuta nell'articolo 13 dello schema che, a titolo cautelativo, riguarda le richieste di esecuzione dei controlli per i quali non è ancora attiva l'interoperabilità.

Si raccomanda alla referente amministrazione di chiarire, nelle fasi successive, come tali ulteriori adempimenti sono stati comunque considerati ai fini del

raggiungimento dell'obiettivo.

Occorre, più in particolare, che l'Amministrazione valuti con attenzione la possibilità di inserire un'apposita disposizione che istituisca adeguati strumenti e forme di monitoraggio periodico sullo stato di effettiva attuazione della riforma qui introdotta.

8. Proprio al fine di promuovere l'effettiva attuazione, in termini generali si invita poi a considerare quali tra i contenuti dello schema in esame presentino carattere innovativo dell'ordinamento giuridico e siano strettamente necessari, sotto il profilo funzionale. Dallo schema in esame e dalle relazioni a corredo emerge con sufficiente chiarezza che l'interoperabilità costituisce l'elemento centrale. Essa, in linea generale, richiede per lo più adattamenti funzionali e organizzativi ma non esige modifiche di carattere normativo. Né l'istituzione di ben due Comitati, strategico ed esecutivo, può da sola essere direttamente ricondotta al carattere esecutivo del regolamento o alla predeterminazione dell'area propria del regolamento da parte della legge n. 350/2003 e del d.lgs. n. 169/2016.

9. La Sezione ritiene poi che siano condivisibili e meritevoli di attenta considerazione le due osservazioni contenute nel parere reso dal Garante per la protezione dei dati personali sullo schema di regolamento.

La prima riguarda l'individuazione dei dati personali trattati nell'ambito del Portale S.U.Do.Co. (art. 3) nonché, segnatamente, quelli oggetto di trasmissione da parte degli operatori economici nel contesto dei procedimenti prodromici all'assolvimento delle formalità doganali (art. 6) e dei controlli contestuali alla presentazione della merce ai fini dell'espletamento delle formalità doganali (art. 7). Il Garante ha sottolineato che andrebbe, in particolare, chiarito se tali procedimenti coinvolgano anche dati di cui all'articolo 10 del Regolamento europeo, nel rispetto della necessaria predeterminazione normativa (di rango legislativo o, nei casi legislativamente previsti, regolamentare) dei trattamenti inerenti a dati relativi a

condanne penali, reati o misure di sicurezza.

La seconda concerne l'art. 5 dello schema e l'appropriatezza della qualificazione proposta del ruolo assunto dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli in relazione ai trattamenti - ulteriori rispetto a quelli svolti quale titolare per i controlli di competenza – effettuati per la realizzazione e la gestione del S.U.Do.Co. Laddove, infatti, in relazione a tali trattamenti, l'Agenzia disponga di una significativa autonomia decisionale, sarebbe più corretto qualificarne il ruolo in termini di titolare che non di responsabile.

10. Svolti i precedenti rilievi di carattere generale, la Sezione indica le seguenti osservazioni, riferite ai contenuti specifici dello schema di regolamento in esame.

Premessa.

La Sezione ritiene in primo luogo che debba essere esplicitato nelle premesse il riferimento a quanto previsto dal PNRR in argomento.

La Sezione ritiene inoltre che, sia nelle premesse sia sotto un profilo operativo, vada ribadita l'esigenza che la disciplina regolamentare non debba in nessun caso determinare un abbassamento dei livelli di sicurezza dei controlli dell'Agenzia, in special modo, avendo riguardo soprattutto ai controlli in ingresso, sotto i profili sanitari e ambientali.

Si suggerisce poi la soppressione del capoverso relativo all'articolo 11 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152. Indipendentemente dal fatto che viene richiamato un decreto-legge ancora in corso di conversione, l'art. 11 è diretto integralmente a introdurre modifiche al decreto-legge n. 91/2017, come convertito, in precedenza già citato nella medesima premessa allo schema in esame. Ne consegue che il richiamo all'art. 11 del decreto-legge n. 152/2021 non è necessario.

La settultima premessa va poi riformulata come segue, per le ragioni già esposte in precedenza circa la natura dello schema di regolamento: “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;”.

E ancora, secondo quanto indicato nell'ultimo capoverso, lo schema di regolamento è adottato su proposta dei Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e per il sud e la coesione territoriale, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dello sviluppo economico e della salute.

Si osserva che, in base all'art. 4, comma 59, della legge n. 350/2003, il d.P.C.M. (qui, come si è visto, DPR) deve essere adottato, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri interessati. L'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 169/2016 prevede che il d.P.C.M. (qui DPR) sia adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministeri interessati.

Come si desume dalla premessa dello schema, il Ministero richiedente ha distinto l'intesa con i Ministri interessati (considerata verosimilmente alla stregua di una coproponenza) dal concerto vero e proprio. Sarebbero coproponenti, oltre al Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministro per il sud e la coesione territoriale e concertanti il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro della salute. Tale distinzione non è suffragata dalla distribuzione delle competenze tra i vari Ministeri e dalla diversa rilevanza rispetto alla materia qui trattata. Né, come si è già annotato, risulta essere stato acquisito l'assenso (nella forma di coproponenza o di concerto) di altri Ministri “interessati” allo schema in esame.

Pare in definitiva più coerente, in ragione della specifica e primaria competenza nella materia trattata, affidare la proposta in via esclusiva al Ministero dell'economia e delle finanze e prevedere il concerto degli altri Ministri interessati, da estendere anche ad altre amministrazioni, nei termini già indicati. E' d'altronde la soluzione cui viene fatto cenno nella nota di trasmissione, che richiama

espressamente il concerto delle altre amministrazioni.

Sotto il profilo redazionale, si suggerisce di citare ogni volta per intero la denominazione del singolo ministro, evitando di utilizzare la formula “ministri di...” al plurale.

Articolo 1 (*Finalità*).

L'articolo 1 stabilisce che, in attuazione dell'articolo 20 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, il presente regolamento disciplina lo Sportello unico doganale e dei controlli, al fine di attuare il coordinamento in via telematica di tutti i procedimenti e controlli connessi all'entrata e all'uscita delle merci nel o dal territorio nazionale.

Come già si è visto, l'articolo 20 attribuisce allo sportello unico doganale la competenza nonché i controlli relativi a tutti gli adempimenti connessi all'entrata e uscita delle merci nel o dal territorio nazionale, concentrando nel SUDOCO il coordinamento di tali controlli.

Per il resto, l'istituzione dello sportello unico, le finalità e il riferimento al mezzo telematico sono contenuti nell'articolo 4, commi da 57 a 60 della legge n. 350/2003.

In realtà, si desume con chiarezza, anche sulla base di quanto indicato dalla nota di trasmissione, che la spinta sostanziale ad adottare il regolamento di esecuzione a oltre cinque anni dall'entrata in vigore dell'articolo 20 del d.lgs. n. 169/2016, provenga dalla inclusione nel PNRR, nell'ambito della missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) della riforma 2.1 *“Semplificazione delle transazioni di importazione/esportazione attraverso l'effettiva implementazione dello Sportello Unico dei Controlli”*. Come si legge nel PNRR, l'obiettivo consiste nella creazione di un apposito portale a servizio dello Sportello Unico dei Controlli, che permetterà l'interoperabilità con le banche dati nazionali e il coordinamento delle attività di controllo da parte delle dogane.

Inoltre è opportuno che venga fatto espresso riferimento al carattere esecutivo del

regolamento, coerentemente con quanto indicato nelle premesse; all'attuazione in via regolamentare delle leggi corrisponde infatti la distinta disposizione dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400/1988.

Si suggerisce pertanto la seguente riformulazione dell'articolo 1: “Art. 1 (Finalità)
1. In esecuzione delle disposizioni di cui all'articolo 4, commi 57, 58, 59 e 60 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e dell'articolo 20 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, il presente regolamento disciplina lo Sportello unico doganale e dei controlli, al fine di attuare il coordinamento in via telematica di tutti i procedimenti e controlli connessi all'entrata e all'uscita delle merci nel o dal territorio nazionale e di assicurare il conseguimento dell'obiettivo di cui alla Missione 3, riforma 2.1., “Semplificazione delle transazioni di importazione/esportazione attraverso l'effettiva implementazione dello Sportello Unico dei Controlli” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.”.

Articolo 2 (Sportello unico doganale e dei controlli).

Il comma 1 presenta un contenuto essenzialmente ricognitivo di quanto previsto da disposizioni di rango primario (l'articolo 20, commi 1 e 3, del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169). Nel mettere ancora una volta in guardia dai rischi connessi a tale tecnica redazionale, volta a replicare disposizioni di rango primario all'interno di atti di natura regolamentare, si osserva che l'articolo 20 (v. in particolare il comma 1) fa espresso richiamo a due profili non citati dal comma 1: la competenza assegnata allo sportello unico e la funzione di coordinamento.

Al comma 2 si suggerisce di indicare la fonte normativa che ha istituito il Sistema pubblico di connettività e cooperazione (SPC). Si suggerisce inoltre di inserire, dopo le parole “mediante accordi” le seguenti “di cooperazione”, sì da allineare la formulazione al richiamo a tali accordi contenuto nel comma 3.

Al comma 3 pare necessario sostituire le parole “degli accordi” con le seguenti “negli accordi”.

Articolo 3 (Portale dello sportello unico doganale e dei controlli).

Il comma 3 prevede che i dati e le informazioni presenti nel Portale SUDOCO sono consultabili dalle Forze di polizia, secondo modalità e termini da stabilire con accordi di cooperazione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Si osserva che poteri e limiti propri delle attività delle forze di polizia sono disciplinati da disposizioni di rango primario, la cui efficacia non può essere subordinata alla disciplina regolamentare, a sua volta condizionata dal perfezionamento di accordi. Le condizioni tecniche di accesso ai dati e alle informazioni non possono che essere oggetto degli interventi conseguenti, idonei a realizzare l'interoperabilità, ma non possono essere condizionate da accordi di carattere negoziale rimessi alla volontà delle singole amministrazioni. Si suggerisce quindi la soppressione del comma 3.

Articolo 4 (Elenco dei procedimenti e dei controlli).

Al comma 2, lettera b), occorre precisare se le “previsioni” di modifiche normative e regolamentari oggetto di comunicazione abbiano carattere preventivo rispetto alla rispettiva entrata in vigore o se si intenda in realtà indicare le “modifiche normative e regolamentari” e non le generiche previsioni.

Articolo 5 (Trattamento dei dati personali).

Si ribadisce l'invito a considerare con attenzione le osservazioni indicate nel parere reso dal Garante per la protezione dei dati.

Al comma 3 va inoltre precisato se il riferimento ai sistemi di cooperazione di cui all'articolo 2, comma 2, sia da identificarsi con il Sistema pubblico di connettività e cooperazione (SPC). Analogamente va precisato se i relativi accordi di servizio con le amministrazioni interessate, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 siano ulteriori rispetto agli accordi di cooperazione già citati all'articolo 2 dello schema.

Articolo 6 (Procedimenti prodromici all'assolvimento delle formalità doganali).

Il comma 2 prevede che il sistema informativo dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e i sistemi informativi delle amministrazioni e organi dello Stato

competenti attivano i processi di interoperabilità. La Sezione segnala che nessun termine temporale è indicato per tale attivazione.

Articolo 7 (Controlli contestuali alla presentazione della merce ai fini dell'espletamento delle formalità doganali).

Al comma 2 si segnala che non si vede l'utilità di disposizioni di rinvio a carattere esemplificativo o rafforzativo, quale si configura il richiamo ai controlli di animali e merci disciplinati dalle disposizioni di cui agli articoli da 44 a 72 del regolamento (UE) 2017/625, rispetto a cui il comma 1 dell'articolo 7 deve trovare applicazione "nel rispetto prioritario di dette disposizioni, in particolare per quanto riguarda le modalità e la frequenza dei controlli da effettuarsi presso le strutture dei posti di controllo frontaliere". La specificazione "in particolare" rischia al contrario di affievolire il vincolo e gli obblighi conseguenti ad aspetti diversi da modalità e frequenza dei controlli.

Si segnala poi che, al comma 4, non sono indicati termini temporali per l'attivazione dei processi di interoperabilità.

I commi 5, 6 e 7 non presentano particolare utilità né carattere innovativo della vigente normativa, riproducendo disposizioni contenute nell'art. 20 del d. lgs. n. 169/2016. La tecnica redazionale volta a includere nei regolamenti disposizioni riproduttive di analoghe disposizioni di rango primario è da scoraggiare, in ragione degli inconvenienti, in fase applicativa e interpretativa, che producono tali duplicazioni. Si suggerisce la soppressione dei predetti commi.

Articolo 8 (Controlli disposti da altre amministrazioni o organi dello Stato).

L'articolo è finalizzato ad inserire nel sistema unitario previsto dallo schema di regolamento - in attuazione dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 169 del 2016 e delle raccomandazioni emanate a livello internazionale relative all'adozione di misure idonee a facilitare il commercio, prevedendo che la trasmissione delle informazioni da parte degli operatori economici si concentri in una sola volta,

attraverso un'unica interfaccia e che i controlli siano eseguiti contemporaneamente e nello stesso luogo – anche i controlli che non attengono all'assolvimento delle formalità doganali e che non rientrano quindi tra quelli tipizzati dalle tabelle A e B allegate al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 novembre 2010, n. 242.

Le amministrazioni e gli organi dello Stato, competenti a tali controlli sulla base della normativa nazionale, europea o per accordi internazionali, devono pertanto dare comunicazione all'Agenzia delle dogane e dei monopoli dell'attività da espletare utilizzando il portale SUDOCO.

Il comma 2 esclude da tale comunicazione, anche in questo caso in linea con quanto previsto dall'art. 20 comma 1 del decreto legislativo n. 169 del 2016, le attività di controllo disposte dall'autorità giudiziaria e quelle svolte dalle forze di polizia e dagli organi competenti per la sicurezza dello Stato.

Precisato che la formulazione “le amministrazioni e gli organi dello Stato” corrisponde a quella contenuta nel decreto legislativo n. 169 e che essa non può che essere interpretata nel senso di riferire la disposizione ad ogni amministrazione pubblica anche territoriale, si suggerisce, al fine di chiarire che i “controlli non correlati” sono comunque quelli connessi alle operazioni di entrata e di uscita delle merci dal territorio nazionale, di sostituire le parole “non correlati” con le altre “ulteriori rispetto a quelli elencati nelle tabelle A e B allegate al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 novembre 2010, n. 242, ma che comunque concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione”.

Articolo 9 (Comitato strategico permanente dello sportello unico doganale e dei controlli).

Articolo 10 (Comitato esecutivo dello sportello unico doganale e dei controlli).

L'articolo 9 istituisce, presso l'Agenzia delle dogane, il comitato strategico permanente a cui viene attribuito il compito di “definire le scelte strategiche che

attengono allo Sportello unico doganale e dei controlli”, ne attribuisce la presidenza al direttore dell’Agenzia e ne definisce la composizione, il funzionamento e i compiti. In particolare, il comma 7 ribadisce che è compito del comitato definire *“le strategie per l’implementazione delle attività connesse al raggiungimento degli obiettivi dello sportello unico doganale e dei controlli”* e che di tali strategie il comitato strategico affida la realizzazione e il coordinamento e monitoraggio al comitato esecutivo istituito dal successivo articolo 10.

L’articolo 10 attribuisce al comitato esecutivo, composto da rappresentanti delle stesse amministrazioni che compongono il comitato strategico, il compito di attuare gli indirizzi del comitato strategico e di assicurare il regolare funzionamento dello sportello unico.

La definizione della competenza del comitato strategico appare generica e tale da non consentire di apprezzare la utilità della istituzione di tale organismo e di escludere che si possa realizzare una sovrapposizione con il comitato esecutivo.

Si suggerisce pertanto, in linea con una impostazione generale volta alla semplificazione dei procedimenti e alla non proliferazione degli organismi, di modificare le disposizioni in esame al fine di prevedere la istituzione di un unico Comitato, tanto più che la possibilità di sostituzione dei componenti consentirebbe di determinarne una composizione flessibile in relazione agli argomenti da trattare.

Merita poi attenzione la disposizione concernente la facoltà dei Comitati di avvalersi delle strutture e delle risorse umane delle amministrazioni che lo compongono. Se è vero che il ricorso alla figura dell’avvalimento è previsto nella norma primaria (nell’art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 169 del 2016, in base al quale il d.P.C.M. ivi previsto dovrebbe individuare *“le risorse umane, strumentali e finanziarie per lo svolgimento dei compiti di cui al comma 1, di cui l’Ufficio doganale può avvalersi . . .”*), è altresì vero che la generica previsione normativa ora citata, in uno all’intrinseca vaghezza dell’istituto giuridico dell’avvalimento (di risorse umane, strumentali e finanziarie), imporrebbero un maggiore sforzo dell’Amministrazione proponente, nel senso di una migliore precisazione, nella

norma secondaria qui all'esame della Sezione, dei presupposti e delle condizioni per il ricorso a questo strumento e per una più adeguata perimetrazione del suo campo applicativo.

Deve inoltre osservarsi che la disposizione relativa alla possibilità che il comitato esecutivo si coordini con il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri appare superflua, a meno di non chiarire i termini peculiari che tale coordinamento rivestirebbe nell'ambito delle misure da adottate per assicurare il regolare funzionamento dello sportello unico.

Infine, si rappresenta l'esigenza, che dovrà essere attentamente valutata dall'Amministrazione, di introdurre una previsione che espliciti e, se del caso, rafforzi, la capacità decisionale effettiva del Comitato, al fine di assicurare adeguata efficacia realizzativa alle strategie e ai programmi deliberati-

Articolo 11 (Zone economiche speciali e zone logistiche semplificate).

L'articolo prevede il coordinamento del comitato strategico con il comitato di indirizzo delle zone economiche speciali nonché con il comitato di indirizzo delle zone logistiche semplificate ove istituito.

Anche in questo caso sarebbe opportuno che la disposizione specificasse l'ambito e i termini di tale coordinamento, tenuto conto della presenza nel comitato di indirizzo dei rappresentanti di enti che partecipano anche al comitato strategico e di quanto previsto dall'articolo 12 in merito al supporto logistico da parte delle autorità portuali e delle società di gestione aeroportuale; nel caso delle zone economiche speciali occorrerebbe inoltre chiarire le modalità del coordinamento in mancanza della costituzione del relativo comitato di indirizzo.

Articolo 12 (Supporto logistico all'attività dello sportello unico doganale e dei controlli).

L'articolo disciplina il supporto logistico per la realizzazione e lo svolgimento delle attività dello sportello unico da parte delle autorità di sistema portuale, delle società

di gestione aeroportuale e dei gestori delle strutture logistiche interessate.

Per ciò che riguarda le autorità portuali viene previsto che esse forniscano, in caso di necessità e a titolo gratuito, le infrastrutture adeguate per lo svolgimento dei compiti istituzionali dello sportello unico e supportino l'esecuzione dei controlli; mentre, per le società di gestione aeroportuale e per i gestori delle strutture interessate si stabilisce che essi forniscano, a titolo gratuito, il supporto logistico necessario per lo svolgimento dei compiti istituzionali dello sportello unico ivi compresi i controlli.

La formulazione dell'articolo non consente di comprendere con chiarezza quali diversi "obblighi" siano previsti per i soggetti destinatari della norma, né la relazione illustrativa fornisce precisazioni al riguardo. La differente configurazione giuridica di tali soggetti giustifica la fissazione di compiti di supporto non identici; tuttavia essi andrebbero precisati al fine di evitare che in sede attuativa possano determinarsi contrasti interpretativi.

L'attuale formulazione del comma 1, concernente le autorità portuali, prevede infatti espressamente, alla lettera a), che esse debbano fornire (in caso di necessità) anche un supporto a livello di infrastrutture per lo svolgimento dei compiti istituzionali dello sportello unico, mentre la lettera b) si riferisce specificamente alla fase dei controlli, prevedendo che le autorità svolgano un ruolo di ausilio utilizzando le risorse umane e strumentali di cui dispongono.

La distinzione tra le due modalità di supporto non è prevista dal comma 2, relativo alle società aeroportuali e ai gestori; per esse non si fa menzione del supporto infrastrutturale anche se si prevede genericamente un "supporto logistico" che potrebbe ricomprendere anche la messa a disposizione di infrastrutture.

Sarebbe stato opportuno peraltro che le relazioni a corredo dell'articolato, e in particolare la relazione AIR e la relazione tecnica, fornissero elementi indicativi relativamente al livello qualitativo e quantitativo del supporto previsto, al fine di consentire una valutazione complessiva dei costi dell'intervento.

Ancorché nella relazione AIR (pag. 2) si dia conto dell'ampio consenso

manifestato dagli operatori del settore (nell'ambito del tavolo tecnico *ecustoms*) sulle misure previste dallo schema di decreto in esame (traendone, tali operatori economici, indubbi vantaggi, in termini di speditezza ed efficienza delle operazioni di movimentazione delle merci), tuttavia non può non segnalarsi all'attenzione dell'Amministrazione l'opportunità che le previsioni, contenute nell'art. 12 in esame, che impongono prestazioni patrimonialmente rilevanti in capo a soggetti private, siano sostenute da idonee forme di accordo e di consenso, onde prevenire potenziali contenziosi (ci si riferisce, in particolare, alla disposizione contenuta nel comma 2, che impone in capo alle "Società di gestione aeroportuale" e ai "gestori delle strutture logistiche interessate dallo Sportello unico doganale e dei controlli", di fornire, a titolo gratuito, il supporto logistico necessario per lo svolgimento dei compiti istituzionali dello Sportello unico doganale e dei controlli e per l'esecuzione efficiente dei controlli).

Articolo 13 (*Disposizioni di coordinamento operativo*).

L'articolo si configura come una disposizione di carattere transitorio volta a rendere effettiva l'unicità della fase di controllo anche nei casi in cui non sia stata ancora attivata l'interoperabilità delle procedure. Allo scopo viene previsto che le amministrazioni interessate comunichino attraverso il portale tale situazione e viene attribuito al comitato esecutivo il compito di assumere le iniziative necessarie per coordinare i procedimenti.

Valuti amministrazione l'opportunità di modificare la rubrica dell'articolo per renderla più coerente con la disposizione, sostituendo alla parola "operativo" le parole "nella fase transitoria".

Articolo 14 (*Disposizioni di carattere normativo*).

L'articolo abroga gli articoli 1,5,6 e 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 novembre 2010, n. 242 concernente la "*Definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle*

operazioni doganali di importazione ed esportazione”. Come indicato nella relazione illustrativa, gli articoli 1 e 5 contengono disposizioni sostanzialmente inserite nel nuovo regolamento. Si tratta infatti delle previsioni concernenti i compiti di coordinamento telematico dello sportello unico doganale in relazione ai procedimenti che coinvolgono le amministrazioni interessate alle operazioni doganali. Gli articoli 6 e 7 disciplinano invece la fase di transizione e l’attivazione dello sportello unico doganale a seguito dell’entrata in vigore del DPCM n. 242 del 2010.

Con riferimento al coordinamento normativo si richiamano le considerazioni svolte in merito all’auspicabile riordino della disciplina attraverso l’utilizzazione del regolamento esecutivo di cui all’articolo 17 comma 1 della legge n. 400 del 1988 e secondo quanto dispone l’articolo 17 comma 4-ter della stessa legge.

Si segnala inoltre l’inappropriatezza della rubrica (*Disposizioni di carattere normativo*), posto che, in tesi, tutte le disposizioni contenute nel regolamento dovrebbero avere “carattere normativo”.

Articolo 15 (*Disposizioni finanziarie*).

L’articolo reca in realtà sia la clausola di neutralità finanziaria che, al comma 2, la disposizione sull’efficacia del regolamento. La prima chiarisce che dall’attuazione del regolamento non derivano oneri per la finanza pubblica e che le amministrazioni interessate utilizzano le risorse umane, finanziarie e strumentali di cui dispongono a legislazione vigente. La seconda prevede che il regolamento si applichi ai procedimenti instaurati dopo la sua entrata in vigore.

Il comma 2, non avendo carattere finanziario, andrebbe spostato in un articolo autonomo o, al più, aggiunto all’articolo 14.

Per quanto riguarda la norma finanziaria, si deve rilevare che la relazione tecnica esclude che dall’attuazione del regolamento derivino nuovi o maggiori oneri per le amministrazioni interessate e che la nota della Ragioneria generale dello Stato del 29 ottobre 2021 non ha formulato osservazioni in proposito. Occorre peraltro

rilevare che la relazione AIR al punto 4.1 osserva che nella fase iniziale sussistono costi legati *“all’analisi e allo sviluppo dei nuovi modelli di interoperabilità dei sistemi informativi di ciascuna amministrazione e all’implementazione del nuovo Portale dello sportello unico doganale e dei controlli”*, mentre *“a regime devono essere considerati i costi ordinari per la gestione e manutenzione dei sistemi”*.

Si osserva che, sebbene la formulazione dell’articolo 15 preveda espressamente che all’attuazione del regolamento si provveda esclusivamente con le risorse in essere e che quindi dal punto di vista formale la disposizione è coerente con la ricostruzione degli aspetti finanziari contenuta nella relazione tecnica e con l’articolo 20 del d. lgs. n. 169/2016, sarebbe opportuno compiere un approfondimento sulla adeguatezza degli stanziamenti e delle risorse disponibili a legislazione vigente per valutare se non sia necessario, con apposito provvedimento legislativo, un loro incremento limitatamente agli adempimenti della fase iniziale che potranno comportare costi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, come ipotizzato dalla relazione AIR e per evitare che l’eventuale insufficienza delle risorse comporti un rallentamento nella piena effettività del Portale.

Ciò rinvia alla esigenza di attuare un efficace monitoraggio dell’andamento dello sviluppo dello sportello unico; l’articolo 10 demanda tale attività al comitato esecutivo, ma è indispensabile prevedere un coordinamento con le strutture preposte alla supervisione degli interventi rientranti nel PNRR.

11. In generale, le considerazioni svolte rinviano alla esigenza di attuare un efficace monitoraggio dell’andamento dello sviluppo dello sportello unico; l’articolo 10 demanda tale attività al comitato esecutivo, ma è indispensabile prevedere un coordinamento con le strutture preposte alla supervisione degli interventi rientranti nel PNRR.

P.Q.M.

Nei termini di cui in motivazione è il parere della Sezione

GLI ESTENSORI

Giovanni Orsini, Claudio Tucciarelli

IL PRESIDENTE F/F

Paolo Carpentieri

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio