



IL DIRETTORE GENERALE

Prot.: 32923/RU

Roma, 29 gennaio 2021

ALLA: 14^a COMMISSIONE PERMANENTE DEL
SENATO DELLA REPUBBLICA

OGGETTO: Audizione in videoconferenza del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli Marcello Minenna - Sportello Unico dell'Unione Europea per le Dogane - 26 gennaio 2021 ore 15:30.

Con riferimento all'audizione tenutasi in data 26 gennaio u.s., come anticipato, si trasmette un contributo scritto contenente la relazione presentata.

Cordialmente.

Marcello Minenna

All. 1

Roma, 26 gennaio 2021

Senato della Repubblica

Martedì 26 gennaio 2021

ore 15.30

**14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione Europea)**

**Audizione in videoconferenza del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
Marcello Minenna sulle tematiche relative allo Sportello Unico dell'Unione Europea per
le Dogane**

La facilitazione della circolazione delle persone e delle merci, e la tutela della concorrenza, dei mercati e della sicurezza dei consumatori, trovano un fondamentale riferimento istituzionale nell'ADM, Agenzia fiscale elettivamente deputata alla cura dei settori Accise, Dogane e Monopoli, attraverso l'attribuzione di funzioni gestionali fortemente orientate, specialmente nell'attuale contesto emergenziale, alla crescita economica dell'Italia.

La proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce l'ambiente dello Sportello Unico dell'Unione Europea per le Dogane, apre, peraltro, per l'Italia, ulteriori spazi d'azione, a tutto beneficio della competitività delle imprese nazionali, ridefinendo ambiti operativi sui quali ADM, storicamente presente, opera nella recentissima fase storica con rinnovato vigore.

L'obiettivo principale dello Sportello Unico dell'Unione Europea per le Dogane è quello di stabilire le condizioni per la collaborazione digitale e l'interoperabilità tra le autorità doganali dei paesi membri e le amministrazioni coinvolte nelle attività prodromiche e contestuali correlate al processo di sdoganamento delle merci.

Lo sportello unico, consentendo agli operatori economici di presentare presso un unico punto i dati doganali e quelli non doganali, permette infatti di ridurre gli adempimenti, i tempi e i costi amministrativi che gravano sul commercio.

DIREZIONE GENERALE

La proposta di Regolamento persegue tre obiettivi specifici:

1. definire un quadro di *governance* orientato a una cooperazione rafforzata tra le autorità doganali e le amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento delle merci, orientato allo sviluppo di nuove soluzioni di interoperabilità;
2. migliorare le prassi operative tra le autorità a vario titolo coinvolte nel commercio internazionale, per consentire processi di sdoganamento delle merci automatizzati, elettronici e integrati;
3. definire un quadro di riferimento univoco per l'armonizzazione dei dati, che consenta di espletare le numerose formalità legalmente imposte alle diverse autorità, anche non doganali, in funzione degli scambi internazionali.

La globalizzazione dei traffici commerciali, la moltiplicazione delle rotte mercantili e la continua evoluzione della tipologia delle merci in ingresso ed in uscita dal territorio unionale e nazionale, hanno indotto il Legislatore italiano e l'Unione Europea - nei differenti ambiti di competenza - ad interventi normativi che garantiscano, in specifici ambiti strategici (ad esempio: salute e sicurezza, protezione dell'ambiente, pesca e agricoltura, vigilanza del mercato e conformità dei prodotti, patrimonio culturale, etc..) un approccio orientato alla tutela del mercato, delle imprese e della salute dei cittadini, ferma restando la salvaguardia dei sottesi interessi erariali.

L'evoluzione dell'impianto normativo ha comportato, a carico degli operatori economici, l'introduzione, in singole discipline di settore, di adempimenti aggiuntivi rispetto agli obblighi dichiarativi imposti dalla normativa doganale unionale,

Lo "sdoganamento" delle merci soggiace, d'altronde, a una regolamentazione puntuale e stringente, riferibile sia ai profili oggettivi inerenti le merci (si pensi agli obblighi di attestazione della loro conformità) sia a quelli soggettivi relativi agli operatori e alle autorità titolari di poteri autoritativi o certificativi, tra cui il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero della Salute, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, i Servizi Fitosanitari Regionali, le Camere di Commercio, Industria Agricoltura e Artigianato ⁽¹⁾⁽²⁾.

Per quanto attiene all'oggetto della specifica regolamentazione, occorre premettere che, ai fini della corretta identificazione doganale delle merci, la comunità internazionale si avvale di un sistema armonizzato e standardizzato di classificazione dei prodotti, attraverso l'attribuzione di un numero che consenta di rappresentare univocamente le proprietà specifiche delle merci movimentate.

Nell'ambito dell'Unione doganale europea tale sistema armonizzato di classificazione dei prodotti si avvale della così detta Tariffa integrata comunitaria (TARIC) la cui rilevanza è stata evidente anche ai non addetti ai lavori in concomitanza con l'emergenza epidemica, in relazione all'importazione delle mascherine facciali in precedenza distinte solo in base alla destinazione medica/chirurgica ovvero a quella di protezione in altri ambienti lavorativi.

⁽¹⁾ Cfr. DPCM 4 novembre 2010, n. 242, Allegati A e B.

⁽²⁾ Allegato 1

DIREZIONE GENERALE

La diffusione del Covid-19 ha infatti reso necessari adattamenti della TARIC coerenti con le sopravvenute esigenze di differenziata tutela delle distinte categorie di utilizzatori finali.

Durante la prima fase della pandemia ad esempio, allorché il Legislatore ha consentito in deroga alle vigenti disposizioni, di importare la merce in questione anche in assenza di prevista marcatura CE (art. 15 del DL 17 marzo 2020, n. 18, c.d. Cura Italia), ADM ha messo in campo specifiche procedure per contemperare l'esigenza di celerità nell'approvvigionamento con la necessità di tutelare la salute pubblica, fronteggiando con grande efficacia e determinazione i rischi di contraffazione.

È utile in questa sede riferire che, in tale contesto, in continuità con le suddette scelte operative e strategiche, ADM ha proposto ai competenti Servizi della Commissione europea (DG TAXUD) una modifica dei codici TARIC delle mascherine facciali, per una loro più puntuale classificazione ai doganale ed una conseguente immediata riconoscibilità in fase di importazione delle relative proprietà merceologiche.

L'indirizzo proposto dall'Italia è stato accolto dall'Unione Europea, con la previsione a decorrere dal 1° gennaio 2021, di più specifici codici TARIC per le mascherine facciali impiegate nell'attività di contrasto al COVID-19, (Regolamento di Esecuzione (UE) 2020/2159 della Commissione del 16 dicembre 2020, che modifica l'allegato I del Regolamento del Consiglio (CEE) n. 2658/87, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla Tariffa doganale comune).

Un altro diverso profilo di classificazione delle merci, anche esso rilevante ai fini dell'operazione doganale, riguarda i tipi di certificazione e le autorità competenti alla relativa emissione, riassunto nella seguente tabella:

MACRO-AREA	ESEMPI DI CERTIFICAZIONE	AUTORITÀ COMPETENTE
VETERINARIA/SANITARIA (animali vivi/alimenti/medicinali)	Rilascio dichiarazione di esenzione dai controlli veterinari Autorizzazione all'importazione di dispositivi medici	Ministero della Salute
FITOSANITARIA (piante)	Autorizzazione all'importazione di fiori recisi	Servizio fitosanitario regionale
MILITARE (armamenti)	Autorizzazione all'importazione di armi comuni o munizioni	Ministero dell'Interno
AMBIENTALE (prodotti inquinanti: amianto, gas fluorurati effetto serra, ozono, ecc.)	Autorizzazione prodotti contenenti amianti	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

DIREZIONE GENERALE

ATTIVITÀ PRODUTTIVE	Autorizzazione all'importazione di prodotti siderurgici da alcuni paesi dell'est	Ministero dello Sviluppo Economico
BENI CULTURALI (opere d'arte)	Licenze di esportazione e dichiarazione dell'importatore per beni culturali (opere d'arte)	Ministero dei Beni Culturali

Rilevante è anche l'impatto dell'attività doganale sulla competitività, anche rispetto alle altre realtà internazionali. I tempi e i costi di sdoganamento, possono essere condizionati negativamente dalla necessità di inviare a molteplici amministrazioni, a vario titolo coinvolte a latere degli adempimenti precipuamente doganali, le medesime informazioni.

A livello nazionale, una prima risposta a tale esigenza è stata fornita con la Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge Finanziaria 2004), che ha istituito, presso gli Uffici delle Dogane il SUD, ossia lo Sportello Unico Doganale (art. 4, commi 57-60).

Il DPR 4 novembre 2010, n. 242, adottato in attuazione di tale disposizione legislativa ha:

- stabilito il coordinamento per via telematica, da parte del SUD, dei procedimenti in cui molteplici amministrazioni intervengono nelle operazioni doganali;
- previsto la realizzazione di un sistema di cooperazione tra il sistema informativo ADM e quello delle altre amministrazioni interessate;
- definito i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi che concorrono all'assolvimento delle operazioni doganali di importazione ed esportazione.

Lo Sportello Unico Doganale nasceva con l'obiettivo di gestire circa 113 certificazioni (nulla osta/autorizzazioni) di competenza di 18 autorità amministrative differenti.

Attualmente, all'interno del SUD, vengono scambiate le informazioni rilasciate dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero della Salute, informazioni corrispondenti circa all'80% delle certificazioni richieste in fase di Import/Export. ADM ha comunque avviato le attività per l'interoperabilità con le altre amministrazioni ai fini della copertura totale delle certificazioni previste.

Il completamento del processo richiede, tuttavia, ancora uno sforzo in relazione alla parcellizzazione delle competenze: basti pensare, ad esempio, che è previsto il rilascio di un nulla osta da parte delle C.C.I.A.A. per le operazioni doganali verso gli USA che attengono ai capelli umani ed ai relativi manufatti, oppure che per i cascami di canapa non filabili è necessario un certificato del Consorzio Nazionale Tutela della Canapa.

DIREZIONE GENERALE

Nell'ambito del SUD, le certificazioni emesse dalle autorità competenti sono rese disponibili ad ADM tramite la cooperazione applicativa dei rispettivi sistemi informatici, così da consentire il monitoraggio dell'*iter* di rilascio sia da parte degli operatori economici che degli Uffici delle Dogane, potendo quest'ultimi procedere direttamente allo svincolo delle merci senza ulteriore intervento degli operatori interessati, che possono così beneficiare di una riduzione dei tempi e dei costi connessi alle operazioni doganali.

In relazione alla positiva esperienza del SUD, l'articolo 20 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"*, adottato in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n.124) ha previsto l'istituzione di uno Sportello Unico Doganale e dei Controlli (SUDOCO).

La norma ha esteso la competenza del SUD a tutti i controlli connessi all'entrata e all'uscita delle merci nel o dal territorio dello Stato, con l'obiettivo precipuo di migliorare l'efficienza e la competitività a livello internazionale delle strutture portuali, aeroportuali e di altri nodi logistici nazionali attraverso la velocizzazione del processo di sdoganamento, la riduzione dei tempi ingiustificati di sosta delle merci ed il contrasto alla distorsione dei traffici.

Il citato articolo 20, al comma 2, prevede l'adozione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con i Ministeri interessati, con il quale individuare, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, le risorse umane, strumentali e finanziarie per lo svolgimento dei compiti dello sportello medesimo, di cui l'Ufficio doganale può avvalersi.

La disciplina sul funzionamento del SUDOCO è, invece, demandata a un Decreto del Presidente della Repubblica, da adottarsi ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Attualmente, è in corso l'*iter* per l'adozione dei suddetti provvedimenti, alla cui predisposizione ADM ha fornito il proprio puntuale contributo.

il SUD è, invero, l'antesignano dello Sportello Unico dell'Unione Europea per le Dogane (*EU Custom Single Window - EU CSW*).

A livello unionale, infatti, il primo impegno degli Stati membri e della Commissione a promuovere un ambiente doganale elettronico nell'UE, adoperandosi per istituire un quadro di servizi di sportello unico, risale alla Decisione n. 70/2008/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente l'allestimento di un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio.

La base giuridica per un ambiente doganale moderno ed elettronico è rinvenibile nelle disposizioni contenute nel Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013, n. 952, che istituisce il Codice Doganale dell'Unione (CDU).

DIREZIONE GENERALE

In particolare, in base all'articolo 3 del CDU, alle autorità doganali è affidato il compito di garantire la sicurezza dell'Unione Europea e dei suoi cittadini, così come la tutela dell'ambiente, cooperando con altre autorità al fine di assicurare il giusto equilibrio tra i controlli doganali e l'agevolazione degli scambi legittimi.

L'articolo 47, paragrafo 1, del CDU prescrive, inoltre, che, qualora relativamente alle stesse merci debbano essere effettuati controlli, diversi da quelli doganali, da autorità competenti diverse da quelle doganali, quest'ultime si impegnano, in stretta collaborazione con le altre autorità, a far effettuare i propri controlli, ogniqualvolta sia possibile, contemporaneamente e nello stesso luogo in cui si effettuano quelli doganali.

I lavori per l'implementazione dell'*EU CSW* sono stati avviati dalla Commissione con l'istituzione, rispettivamente nel 2010 e nel 2014, dei primi Gruppi di Progetto (*Single window project group*) ai quali, sin da subito, ADM ha partecipato con propri rappresentanti.

Sul tema dell'*EU CSW*, nel 2014, durante il Semestre di Presidenza italiana, si è tenuto a Venezia un seminario di alto livello che ha adottato la c.d. Dichiarazione di Venezia ⁽³⁾^{4}, che contiene un piano d'azione progressivo per attuare l'ambiente dello Sportello Unico dell'Unione Europea per le Dogane e per sviluppare il relativo quadro giuridico, e costituisce il fondamento dei lavori successivi che hanno condotto all'odierna proposta di Regolamento.

I principi contenuti nella Dichiarazione sono stati poi ripresi e ribaditi nella comunicazione del 2016 della Commissione "*Sviluppare l'unione doganale dell'UE e la sua governance*", relativa ai piani per esplorare una soluzione praticabile per lo sviluppo e la creazione di un ambiente dello Sportello Unico dell'UE per le Dogane.

Nel dicembre 2016, nell'ambito del programma Dogana 2020, la Commissione UE ha istituito un terzo Gruppo di progetto⁽⁵⁾ per studiare il possibile quadro di sviluppo di uno Sportello Unico dell'Unione Europea delle Dogane ed il suo contesto giuridico. Il Gruppo di progetto ha continuato a riunirsi regolarmente fino al giugno 2019, combinando le competenze dei delegati doganali e informatici di 19 Amministrazioni degli Stati membri - tra i quali il personale di ADM - e di sei rappresentanti delle associazioni di categoria.

Nell'ambito dei lavori di tale Gruppo di progetto è stato definito un documento tecnico ⁽⁶⁾^{7} per la valutazione d'impatto delle singole opzioni tecniche per la realizzazione dell'*EU CSW*, sia in materia di scambio digitale di informazioni tra le autorità doganali e amministrazioni competenti per il rilascio di certificazioni (*Government-to-Government - G2G*) sia con riferimento al

⁽³⁾ Cfr. *Venice Declaration on electronic customs and Single Window implementation in the European Union*.

^{4} Allegato 2

⁽⁵⁾ Cfr. *Project Group to study a possible framework to develop the EU Single Window environment for customs including its legal aspects*.

⁽⁶⁾ Cfr. *Policy Options Document*.

^{7} Allegato 3

DIREZIONE GENERALE

dialogo digitale tra gli operatori economici e le Amministrazioni competenti (*Business-to-Government - B2G*).

A conclusione dei lavori del Gruppo, nel 2019 si è tenuto a Bucarest, sotto la presidenza rumena, un seminario ad alto livello sullo Sportello Unico dell'Unione Europea delle Dogane, con la partecipazione delle amministrazioni doganali degli Stati membri e dei Paesi candidati, dei rappresentanti delle associazioni di categoria, dell'Agenzia delle Dogane e della Protezione delle Frontiere degli Stati Uniti e delle Organizzazioni internazionali di settore.

In quella sede è stata espressa una posizione favorevole alla creazione di un quadro giuridico specifico per la regolamentazione dello scambio di informazioni tra autorità doganali e altre autorità competenti, con particolare riferimento ai certificati unionali depositati nelle banche dati della Unione Europea ed allegati alla dichiarazione doganale.

Successivamente all'esperienza di Bucarest, la Commissione UE ha istituito un quarto Gruppo di progetto 2021-2022 "*Project Group EU Single Window Environment for Customs - Examination and concretisation of the Business-to-Government (B2G) dimension and functionality*", ad oggi, invero, non ancora riunitosi^[8], con l'obiettivo di lavorare sulla dimensione B2G (Business to Government), ossia l'interfaccia verso gli operatori economici da implementare a livello nazionale.

Al riguardo occorre, infine, aggiungere che, nel contesto delle attività sopra descritte, la Commissione ha avviato, sin dal 2015, un progetto pilota per lo scambio dei certificati nell'ambito dello sportello unico dell'Unione europea per le dogane (*EU CSW-CERTEX EU - Customs Single window: Certificates exchange*), al quale attualmente partecipano nove Stati membri e che consente lo scambio di alcuni certificati unionali depositati in banche dati unionali (ad esempio, *TRACES*^[9]). La Commissione ha già ricevuto l'impegno formale da parte dell'Italia e di altri diciannove Stati membri, a collegarsi alla piattaforma. Il programma è quello di allargare lo scopo del progetto ad un numero sempre maggiore di certificati unionali.

La piattaforma informatizzata, creata nell'ambito del progetto pilota *EU CSW-CERTEX*, realizza un processo automatizzato di verifica del rispetto dei requisiti normativi non doganali con effetti molto positivi sulle attività delle imprese, in particolare sulla riduzione degli oneri amministrativi, favorendo la parità di trattamento degli operatori economici e la lotta contro le attività fraudolente.

La suddetta piattaforma prevede la gestione dei seguenti certificati:

CERTIFICATI GIÀ DISPONIBILI

^[8]Per la partecipazione ai lavori del Gruppo di cui sopra, la Commissione ha selezionato, insieme all'Italia, l'Austria, il Belgio, la Repubblica Ceca, la Francia, la Germania, l'Ungheria, l'Irlanda, la Lettonia, i Paesi Bassi e la Spagna.

^[9]*TRACES (TRAdE Control and Export System)* è una piattaforma informatica veterinaria per la segnalazione, la certificazione e il controllo delle importazioni, delle esportazioni e degli scambi di animali e prodotti di origine animale.

1.	certificato fitosanitario
2.	certificato su sostanze ozono
3.	certificato sanitario su alimenti e mangimi vegetali
CERTIFICATI DISPONIBILI ENTRO LA FINE DEL 2021	
1.	certificato veterinario per animali e prodotti di origine animale
2.	flegt (legname indonesia)
3.	biologico
4.	gas fluorurati

ADM ha ritenuto di non aderire alla prima fase del progetto pilota *EU CSW-CERTEX*, in quanto i livelli di servizio, allora offerti dalla Commissione europea, non erano in linea con le esigenze nazionali in termini di velocità nei tempi di risposta e di disponibilità del servizio durante l'intero arco della giornata ed in tutti i giorni della settimana. A seguito di una reingegnerizzazione del sistema, avvenuta alla fine del 2020, le prestazioni di *EU CSW-CERTEX* si presentano, tuttavia, sensibilmente migliorate: ad esempio, la Commissione ha realizzato, in sostituzione del precedente servizio web previsto per ogni singolo certificato, un unico servizio (*web service*) per le amministrazioni doganali, indipendentemente dal tipo certificato richiesto.

In considerazione di tale evoluzione del sistema, ADM ha positivamente valutato l'adesione al progetto *EU CSW-CERTEX*, sviluppando l'interfaccia per connettersi alla nuova versione reingegnerizzata.

Il progetto non presenta criticità di carattere informatico, in quanto il sistema informativo di ADM, denominato AIDA, è compatibile con quello di *CERTEX*. I test in ambiente di validazione (*conformance test*) saranno conclusi entro marzo 2021.

Di seguito alla completa adesione dell'Italia al suddetto progetto pilota, i certificati gestiti in ambiente *EU CSW-CERTEX* rientreranno automaticamente anche nel SUD, a tutto beneficio degli operatori economici nazionali e dell'operatività degli Uffici delle Dogane.

Per quanto attiene al profilo finanziario, secondo le previsioni contenute nella proposta di Regolamento, tutti i costi associati allo sviluppo, all'integrazione e al funzionamento dello Sportello Unico dell'Unione Europea per le Dogane (*EU CSW*), comprese le interfacce con i sistemi non doganali dell'UE (sistemi informatici delle altre amministrazioni coinvolte), saranno a carico della Commissione.

Gli Stati membri sosterranno solo i costi relativi alle interfacce di collegamento del sistema *EU CSW* con gli ambienti nazionali di sportello unico.

DIREZIONE GENERALE

Detti costi, per l'Italia, possono ritenersi di fatto corrispondenti a quelli già preventivati per il mantenimento e lo sviluppo del SUD.

Da questa pur succinta panoramica inerente lo specifico tema dello Sportello Unico dell'Unione Europea per le Dogane, appare evidente la più generale centralità di ADM nella promozione dei traffici commerciali e degli interessi economici dell'Italia nel contesto dell'Unione europea e nei rapporti con gli altri Paesi membri e con l'intera comunità internazionale.

Tale tutela passa infatti, sovente, attraverso una oculata gestione delle relazioni internazionali e la focalizzazione di profili tecnologici di non poco momento.

Il patrimonio di conoscenze specialistiche e altamente qualificate di cui ADM dispone si pone peraltro in rapporto strumentale con l'interesse nazionale non meno che con quello dell'intera Unione Europea.

Ed è con tale spirito, di leale collaborazione con le Istituzioni nazionali e unionali, che ADM e il suo Direttore Generale rimangono a disposizione del Parlamento per ogni futura proficua interlocuzione.