

INTRODUZIONE

Sommario: 1. Dal diritto doganale al sistema doganale: prospettive di studio. – 2. Le funzioni di complementarità e di agevolazione degli scambi internazionali.

1. Dal diritto doganale al sistema doganale: prospettive di studio

Non è facile formulare una definizione di *diritto doganale* che sia sintetica ed allo stesso tempo completa. La dottrina italiana che ha affrontato la materia in modo organico risale ad un'epoca in cui non esisteva consapevolezza di cosa avrebbe potuto significare divenire parte di una comunità doganale globale: questa dottrina si colloca tra la metà degli anni Trenta del Novecento e fino al decennio successivo all'adozione del trattato istitutivo della Comunità economica europea avvenuta il 25.3.1957.

La definizione più evoluta di diritto doganale elaborata durante questo periodo aveva come riferimento l'ordinamento nazionale: secondo l'orientamento prevalente concorrevano a formare il diritto doganale tutte quelle disposizioni connesse con il traffico internazionale di persone e di merci che presentassero la caratteristica di essere «preordinate ad interessi politici ed economici dello Stato *assai più che a meri interessi finanziari*»⁽¹⁾. In questa definizione, che risale al 1941, si intravede l'individuazione da parte della dottrina di funzioni diverse da quella meramente impositiva e attribuite dal legislatore al sistema doganale nel suo complesso. Tuttavia, nel 1962 si potevano ancora leggere affermazioni come questa: «non v'ha dubbio che la *riscossione pura e semplice* dei diritti doganali costituisca, ancora oggi, la *caratteristica più evidente* del lavoro doganale»⁽²⁾. Questa definizione accendeva i riflettori sulla storica funzione impositiva⁽³⁾, cogliendo però solo una parte dell'universo doganale contem-

⁽¹⁾ M. DI LORENZO, *Le fonti del diritto doganale*, estratto dal fascicolo di marzo della rivista *Tributi*, Roma, 1941, pag. 7, corsivo aggiunto. V. ACH. CUTRERA, *Istituzioni di diritto doganale italiano*, Milano, 1931, pag. 16 ss.

⁽²⁾ E. LEPRI, *Istituzioni di diritto e tecnica doganale*, 2^a ed., Roma, 1962, pag. 7.

⁽³⁾ Cfr. V. UCKMAR, *L'evoluzione del diritto tributario internazionale*, in V. UCKMAR (coordinato da), *Diritto tributario internazionale*, 3^a ed., Padova, 2005, pag. 3 ss.: «[f]ino alla conclusione della prima guerra mondiale gli accordi internazionali erano concentrati sui movimenti delle merci e quindi sui dazi doganali, spesso gestiti in funzione protezionistica, ancor prima che per ragioni di gettito fiscale.».

poraneo: già nei primi anni Sessanta del Novecento un osservatore attento avrebbe potuto cogliere nella comunità internazionale i segnali che mostravano quale sarebbe stata la direzione che il sistema avrebbe preso nei decenni successivi, attraverso la stipula di convenzioni ed accordi multilaterali per le semplificazioni doganali.

Nel 1962 era vigente nell'ordinamento italiano la legge doganale 25.9.1940, n. 1424 (LD 1940): questa legge aveva ripreso la tradizione giuridica che risaliva ai testi normativi emanati dal 1861 in avanti ed era stata precisa nel confermare quali fossero le competenze attribuite ai funzionari doganali. Queste competenze risultavano molto più ampie di quelle connesse con la semplice riscossione dei diritti; la LD 1940 prevedeva che ai funzionari doganali fosse attribuita «la facoltà di accertare le violazioni della legge doganale e quelle di ogni altra legge la cui applicazione è demandata alle dogane»⁽⁴⁾. Qui sta il punto.

Gran parte dei controlli doganali sono oggi di natura extratributaria. Questi controlli sono basati proprio sulle *altre leggi* la cui applicazione è affidata alle dogane, cioè avvengono sulla base di leggi che hanno contenuto *diverso* da quello della normativa doganale-tributaria in senso stretto. Partendo dalle competenze dei funzionari e studiando quali siano le norme che essi applicano possiamo capire quale potrebbe essere l'oggetto del diritto doganale e come questo si sia evoluto in un sistema *condiviso nella comunità internazionale*, che presuppone la produzione uniforme delle norme, la formazione su basi comuni del personale ed il necessario coordinamento tra le amministrazioni degli Stati per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti negli accordi e nelle convenzioni internazionali.

Anche la formazione dei difensori e dei magistrati chiamati a dirimere complessi contenziosi nella materia doganale postula un'adeguata specializzazione, ai fini della corretta applicazione al caso concreto delle disposizioni doganali e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. La specialità della materia è stata anche riconosciuta dal Comitato economico e sociale europeo che, nel parere reso sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali del 21-22.9.2016, giunge ad ipotizzare la creazione «di un tribunale europeo delle dogane e la formazione di un corpo doganale comune efficace ed efficiente»⁽⁵⁾.

Al termine di questa analisi potremo quindi verificare la possibilità di giungere ad una nozione unitaria di diritto doganale, nel senso di *diritto applicato o applicabile al movimento internazionale delle merci sottoposto al controllo delle dogane* ed in tal senso costituente un «sistema» con un'autonomia e peculiare fisionomia. Una nozione simile può sembrare indefinita e quindi poco utile. Tuttavia, come ben sanno gli operatori del settore, *questo diritto* apparentemente indefinibile è *quello che vive e si appli-*

⁽⁴⁾ Art. 132, comma 1, LD 1940, corsivo aggiunto.

⁽⁵⁾ Cfr. *Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali»*, 519ª sessione plenaria del CESE del 21-22.9.2016, Bruxelles, 21.9.2016, in GU C 487 del 28.12.2016, pag. 57 ss.

ca tutti i giorni negli «spazi doganali» in contraddittorio, spesso anche aspro, tra gli uffici doganali, da una parte e le persone e le imprese, dall'altra. La dottrina ha posto in luce fin dagli anni Cinquanta del Novecento che «le leggi, i regolamenti, i decreti e le ordinanze tutte, che contengono disposizioni di carattere generale, costituiscono quello che può denominarsi il sistema delle leggi doganali»⁽⁶⁾. Per questo e per la difficoltà di considerare sotto un profilo unitario questa materia, sembra più adeguato ormai accedere ad una nozione di *sistema doganale*, anziché di *diritto doganale*.

Posta la questione in questi termini sorge un problema non indifferente, a causa della difficoltà di individuare la disciplina più adatta all'interno della quale svolgere studi ed insegnamenti sugli istituti che connotano questo sistema, in continua evoluzione; l'estensione delle attività di controllo varia nel tempo con il variare della politica economica e della scala di valori che sta alla base della tutela degli interessi pubblici e, per quanto riguarda l'Unione europea, di quelli sovranazionali. Il sistema doganale acquista, così, contorni necessariamente sfumati che spesso anche gli specialisti faticano a percepire.

La condivisione globale delle norme porta ad accostare il diritto doganale o quanto meno buona parte del suo contenuto, al diritto del commercio internazionale e, per quanto riguarda orizzonti a noi più vicini, al diritto dell'Unione europea. Non è un caso se la dottrina che si è occupata di fiscalità internazionale abbia riservato la definizione di *diritto tributario internazionale* «a quella branca del diritto volta a disciplinare tutte le fattispecie sostanziali di indole tributaria, che interessano simultaneamente più ordinamenti giuridici statali»⁽⁷⁾ ponendo l'accento, quindi, più sul tradizionale aspetto impositivo che su eventuali profili extratributari. Anche quando la materia viene affrontata nell'ambito del diritto tributario, si riconosce che «rispetto ai tributi doganali vanno distinte altre forme di limitazione quantitativa degli scambi commerciali che, pur rappresentando un onere economico sulle importazioni ed esportazioni di merci, non si sostanziano in prestazioni pecuniarie e dunque non assumono carattere di tributo (quali il contingentamento delle importazioni, le licenze di importazione o esportazione ovvero i provvedimenti di salvaguardia del mercato interno)»⁽⁸⁾.

Preso atto dell'esistenza di un *sistema* e del sempre maggior bisogno di conoscenza che si avverte tra i soggetti che vi si confrontano, siano essi studiosi, operatori del diritto o manager, i possibili atteggiamenti di fronte a questa complessità sono due.

L'approccio tradizionale consiste nell'isolare gruppi omogenei di norme e di istituti, individuati secondo la tripartizione delle funzioni che sarà descritta nel paragrafo che segue e affrontarne separatamente lo studio all'interno delle discipline di riferimento riservando, ad esempio, al diritto tributario, al diritto dell'Unione europea o al diritto del commercio internazionale lo studio e l'approfondimento delle parti del sistema più affini con queste materie. Questo approccio frammentato può dare buoni ri-

⁽⁶⁾ M. DI LORENZO, *Istituzioni di diritto doganale italiano – Parte Generale*, Roma, 1954, pag. 17.

⁽⁷⁾ B. SANTAMARIA, *Diritto tributario – Parte generale – Fiscalità internazionale*, 7^a ed., Milano, 2011, pag. 514.

⁽⁸⁾ P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, 3^a ed., Milano, 2017, pag. 387.

sultati; ma solo a patto di stabilire, a valle delle singole materie, solidi collegamenti interdisciplinari oggetto di appositi approfondimenti.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, la strada da seguire, difficile ma certamente più affascinante, è quella di abbandonare l'approccio frammentato e di studiare il sistema doganale all'interno di una disciplina unitaria, sia pure con tutte le cautele del caso ⁽⁹⁾. Perché un dato è certo: *questa esigenza è sempre più avvertita nel mondo economico reale*. Tracciare i possibili confini di un sistema che comprenda, fin dove è possibile, questo insieme eterogeneo di norme e farne un autonomo oggetto di studio non è solo una questione terminologica o accademica. Il fulcro degli scambi commerciali con l'estero è costituito dal *passaggio fisico* delle merci in dogana. Diventa fondamentale conoscere se, ed in che termini, esista un corpus di norme eterogeneo che ci attenda, è il caso di dire, al varco nel momento di questo passaggio.

Trascurare questo aspetto, esaminando le norme singolarmente sotto il profilo meramente tributario o extratributario e non, invece, in quanto parti di un tutto, significa perdere di vista l'unitarietà dell'operazione commerciale internazionale; significa sottovalutare la necessità di compiere una accurata pianificazione dell'operazione com-

⁽⁹⁾ Esprime una riserva sulla reale possibilità di ricondurre a categoria unitaria il diritto tributario ed il commercio internazionale A. UCKMAR, *Aspetti fiscali nelle regole della Organizzazione mondiale per il commercio (OMC/WTO)*, in V. UCKMAR (coordinato da), *Diritto tributario internazionale*, cit., pag. 1069 ss., anche se in verità la riserva sembra più focalizzata sul raffronto con la c.d. fiscalità interna. Perplesso anche G. ARDIZZONE, *Comunità economica europea (disciplina tributaria e valutaria)*, in *Enciclopedia Giuridica*, VII, Roma, 1988. Questo Autore rileva come il problema della qualificazione del diritto doganale (quantomeno) europeo non sia di facile soluzione. Questo perché il diritto doganale europeo avrebbe una *ratio* diversa da quella che presiede a quello nazionale: quest'ultimo incardinato in un sistema tributario di tipo impositivo, il primo invece finalizzato alla libera circolazione delle merci. Il diritto doganale europeo avrebbe solo in parte natura fiscale; la conclusione è che «se senz'altro si può dire che le norme in materia doganale non costituiscono diritto tributario della CEE, d'altra parte si conferma che il diritto doganale della CEE, definisce, sia pure nel perseguimento di una *ratio* particolare, elementi di quello spaccato normativo, in cui consiste il diritto tributario dei singoli stati»; cit., pag. 3. Per l'opportunità di riconoscere una sua originalità al sistema, al quale mal si adattano le categorie giuridiche tradizionali, sembra propendere M. BASILAVECCHIA, *La politica fiscale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'Ordinamento europeo*, III, *Le politiche dell'Unione*, Milano, 2008, pag. 429, laddove riconosce che «la creazione di un sistema doganale comune, all'interno del quale il trattato vieta non solo dazi e tributi doganali, ma anche tasse di effetto equivalente [...], rispetto al quale possono anche essere esercitate anche scelte di politica economica di impatto significativo, rappresenta certamente un traguardo sotto il profilo di una politica fiscale, che, sia pure limitata ad un certo ambito, può essere considerata piuttosto come "propria" dell'Unione, che non "comune" agli altri stati membri». Anche G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, 7ª ed., Padova, 2012, pag. 204, riconosce che «l'Unione europea (e già la Comunità) ha degli aspetti di tale originalità da costringere spesso ad uso diverso di talune categorie giuridiche tradizionali». G. FALSITTA, riconosce che «gli Stati svolgono tradizionalmente lungo i loro confini una *funzione di vigilanza amministrativa*, che si esplica in una serie di controlli per la tutela del patrimonio storico e artistico, per la salvaguardia di determinati *standards* igienico sanitari e per il rispetto delle limitazioni valutarie. Inoltre, gli Stati svolgono una *funzione di finanza*, e cioè di imposizione, colpendo con i dazi doganali gli atti di circolazione della ricchezza che si manifestano nel passaggio delle merci attraverso le linee di confine. La legislazione doganale è volta a disciplinare le operazioni amministrative che presidiano il passaggio delle merci da e verso l'estero, al fine di soddisfare le esigenze appena menzionate» [corsivi nell'originale]; così l'Autore in R. SCHIAVOLIN (agg. da), *Le imposte doganali*, in G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario - Parte speciale*, 12ª ed., Milano, 2018.

merciale, che per raggiungere l'obiettivo deve andare oltre la pur legittima ottimizzazione degli oneri fiscali e deve guardare anche alle regole che consentano di immettere in consumo la merce nel mercato di riferimento. Per gli operatori significa anche andare incontro, inconsapevolmente, a danni economici seri e, nei casi più gravi, ad importanti sanzioni amministrative o penali o alla perdita della merce stessa conseguenti al blocco in dogana delle operazioni, con conseguenti responsabilità civili nei rapporti commerciali tra privati. I controlli extratributari che il sistema affida all'autorità doganale, sia nell'ambito dell'Unione europea, sia nell'ambito della comunità internazionale, sono infatti funzionali all'attuazione delle scelte politiche ed economiche perseguite dagli Stati o dalle comunità di Stati, mediante adozione di misure di salvaguardia non tariffarie; come nel caso delle restrizioni applicabili al commercio internazionale delle merci c.d. dual use, cioè delle merci che possono essere utilizzate sia per scopi civili sia per scopi militari.

Occorre, dunque, compiere ogni possibile sforzo per ricostruire la disciplina unitaria del diritto doganale, quanto meno dell'Unione europea. Significative, in tal senso, sono le considerazioni preliminari contenute nella risoluzione 2011/2083/INI del Parlamento europeo, del 1.12.2011, sulla modernizzazione dei servizi doganali. Questa risoluzione traccia nei suoi «considerando» un quadro assolutamente convincente del sistema doganale moderno, così come si è andato evolvendo negli ultimi decenni in funzione dell'unione doganale comunitaria (v. *infra*, parte II, cap. I, § 1.). Ancor più incisiva è la definizione del «ruolo delle autorità doganali» contenuta nell'art. 3 del Codice doganale dell'Unione europea, secondo cui ad esse è affidata «la supervisione degli scambi internazionali dell'Unione in modo da contribuire al commercio leale e libero, all'attuazione degli aspetti esterni del mercato interno, della politica commerciale comune e delle altre politiche dell'Unione riguardanti il commercio e alla sicurezza dell'intera catena logistica» (art. 3 regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9.10.2013). Fondamentale è altresì il contenuto dei programmi di azione comunitaria che si susseguono senza soluzione di continuità dal 1991 in materia di formazione professionale dei dipendenti delle dogane e di elaborazione dei principi di politica doganale⁽¹⁰⁾.

Lo studio del sistema doganale, invero trascurato nelle Università o relegato nel ruolo di Cenerentola salvo rare ed encomiabili eccezioni, non può limitarsi al suo storico profilo impositivo. Deve andare oltre: *occorre porsi in una dimensione interdisciplinare che sappia cogliere non solo gli aspetti connessi con la fiscalità, ma anche quelli connessi con il diritto del commercio internazionale e con il diritto dell'Unione europea*, valorizzandone i profili attinenti alle sue funzioni di complementarietà e di agevolazione degli scambi internazionali.

⁽¹⁰⁾ Antesignano di questi programmi fu il Programma Matthaëus, introdotto con decisione 91/341/CE del Consiglio, del 20.06.1991; successivamente integrato nel programma «Dogana 2000» con decisione n. 210/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19.12.1996; ridenominato «Dogana 2002» con decisione n. 105/2000/CE, del 17.12.1999; «Dogana 2007» con decisione n. 253/2003/CE, del 11.2.2003; «Dogana 2013» con decisione n. 624/2007/CE, del 23.5.2007, abrogata dal reg. (UE) n. 1294/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che ha istituito il programma «Dogana 2020». Altri seguiranno negli anni a venire.

2. Le funzioni di complementarità e di agevolazione degli scambi internazionali

«Il processo contro le dogane è compiuto: tre secoli interi carichi di fatti enormi ed iniqui, depongono a danno loro, e al di sopra di essi galleggia una vergognosa delusione; perché di tutto ciò che il sistema doganale intese o finse promettere, nulla riuscì mai ad ottenere». Francesco Ferrara insorgeva così nel 1867 contro quanto fosse di ostacolo e violasse «le regole della giustizia e della libertà [...] in modo così sistematico»⁽¹⁾, insorgeva cioè contro i sistemi doganali. La dottrina liberista era per sua natura ostile a tutto ciò che potesse rivelarsi di ostacolo ai traffici: al di là delle considerazioni sul piano economico, si temeva che lo Stato finisse prima o poi per eccedere dai propri poteri e, dettando norme di carattere generale, giungesse ad «intrudersi» negli affari dei privati, attentando alla «libertà dei cambi [*sic*]»⁽²⁾.

L'idea che ha caratterizzato la nascita e l'evoluzione dei sistemi doganali è quella di procurare un gettito all'erario attraverso la riscossione dei diritti di confine: una funzione di tipo prettamente impositivo, talvolta accompagnata da finalità protezionistiche. Nel 1851 l'economista Orace Say descriveva la dogana come «un'Amministrazione incaricata di riscuotere i diritti imposti all'entrata o all'uscita delle merci, e vegliare perché le importazioni o le esportazioni che fossero proibite non abbiano luogo»⁽³⁾. Di lì a poco, nel 1861, sarebbero state gettate le basi della normativa doganale del Regno d'Italia. La sostanza di questa definizione era destinata a tramandarsi pressoché invariata fino alla metà del XX secolo, quando nuove esigenze di politica economica avrebbero determinato un mutamento nella fisionomia del sistema, nel quadro degli accordi internazionali stipulati dopo la fine della seconda guerra mondiale, favorendo l'emersione accanto alla funzione impositiva tradizionale di almeno altre due funzioni che potremmo definire di complementarità ad altri rami della pubblica amministrazione e di agevolazione dei traffici.

In realtà, quello che nella seconda metà dell'Ottocento, in occidente, poteva essere percepito come un'inammissibile espansione dei poteri dello Stato era il delinarsi del sistema doganale moderno come un sistema organico e strutturato, funzionale al perseguimento di obiettivi eterogenei da parte della funzione pubblica. Attraverso questo sistema, oggi come allora, la pubblica amministrazione utilizza l'organizzazione capillare di una sola struttura, quella doganale con i suoi uffici disseminati non solo ai confini terrestri, nei porti e negli aeroporti, ma anche all'interno del territorio dello Stato ed oggi di quello dell'Unione europea, per perseguire interessi diversi.

⁽¹⁾F. FERRARA, *Le dogane moderne*, in *Biblioteca dell'Economista*, Serie II, *Trattati Speciali*, VIII, Torino, 1867, pag. 1; economista ed accademico, fu Ministro delle finanze del Regno d'Italia nel 1867, durante il governo Rattazzi.

⁽²⁾O. SAY, *Idea generale delle Dogane*, 1851, in *Biblioteca dell'Economista*, Serie II, *Trattati Speciali*, VIII, Torino, 1867, pag. 1.

⁽³⁾O. SAY, op. cit., *ibid.* L'Autore precisava *ibid.* che «per estensione si dà il nome di dogane agli edifizii in cui sono installati gli uffici dell'Amministrazione ed anche il diritto medesimo che sia da riscuotersi».

L'entrata in vigore il 1.1.1958 del trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea e delle numerose normative comunitarie adottate nei decenni successivi, ha gradualmente modificato i sistemi doganali degli Stati membri; istituti tradizionali hanno cambiato volto ed accanto ad essi sono sorti istituti nuovi. L'abolizione dal 1.7.1968 dei dazi e degli altri diritti di confine all'interno della Comunità, oggi Unione europea, ha determinato un parallelo affievolimento della tradizionale funzione impositiva nei confronti delle merci provenienti dai paesi terzi. Come si legge nel «considerando» n. 16 premesso al Codice doganale dell'Unione, vi è ora la piena consapevolezza che «il completamento del mercato interno, la riduzione degli ostacoli al commercio e agli investimenti internazionali e l'accresciuta necessità di garantire la sicurezza alle frontiere esterne della Comunità hanno trasformato il ruolo delle dogane, assegnando loro una funzione di guida nella catena logistica e rendendole, nella loro attività di monitoraggio e gestione del commercio internazionale, un catalizzatore della competitività dei paesi e delle società»⁽¹⁴⁾.

Per comprendere la complessa struttura del sistema doganale moderno e, per quello che a noi interessa, del sistema doganale italiano all'interno nel contesto di quello unionale, bisogna porre in primo piano le funzioni di *agevolazione dei traffici* e quella di *complementarità* ad altri rami della funzione pubblica, lasciando sullo sfondo la tradizionale funzione impositiva.

Accanto agli istituti più antichi giunti a noi attraverso i secoli (ad es. importazione, esportazione, deposito, spedizione da una dogana all'altra), altri istituti hanno visto accrescere l'importanza della loro funzione economica, come i regimi doganali di perfezionamento, oppure hanno assunto un ruolo strumentale insostituibile nella comunità internazionale, come i regimi doganali di transito convenzionale. Attraverso il recepimento di importanti convenzioni internazionali, promosse dagli organismi delle Nazioni unite e dall'Organizzazione mondiale delle dogane (*World Customs Organization-WCO*), sono state introdotte nell'ordinamento dell'Unione europea importanti semplificazioni per la dichiarazione della merce in dogana, la disciplina dell'operatore economico autorizzato, l'informatizzazione delle procedure ed altri strumenti. Lo scopo di questi istituti, alcuni già presenti nell'ordinamento doganale italiano e descritti nel testo unico della legge doganale d.P.R. 23.1.1973, n. 43, è palesemente quello di agevolare il commercio internazionale.

Come si è detto, molta parte dei controlli doganali riguarda la materia extratributaria: se è vero che le dogane sono gli «organi periferici in cui si esplica primariamente la funzione di sovranità territoriale nello Stato»⁽¹⁵⁾, è naturale che anche la tutela di tutti gli altri interessi pubblici non strettamente fiscali ma connessi con la mobilità delle persone e delle merci non solo possa, ma *debba* iniziare nel momento in cui la merce attraversa la linea doganale. Questa tutela è affidata alle autorità amministrative competenti; la struttura doganale è un anello fondamentale nella catena di queste attività di

⁽¹⁴⁾ Corsivo aggiunto.

⁽¹⁵⁾ M. DI LORENZO, *Le fonti del diritto doganale*, cit., pag. 3.

controllo: questo anello potrà essere il primo o l'ultimo, a seconda che la collaborazione tra le diverse autorità amministrative si espliciti in entrata o in uscita dal territorio doganale di riferimento, ma non può mancare. In queste fasi agli uffici doganali sono delegate attività di natura extratributaria, ad esempio, per i controlli in materia sanitaria, veterinaria e fitopatologica; in materia di divieti all'esportazione in settori particolarmente sensibili; di tutela del patrimonio artistico e culturale; in materia valutaria; in materia di tutela delle specie animali protette; di tutela dei diritti di proprietà industriale; di tutela della sicurezza nazionale; di tutela dei diritti del consumatore e della leale concorrenza e così in molti altri settori diversi da quello tradizionalmente fiscale.

Tutela degli interessi pubblici ed agevolazione del commercio, tuttavia, sono funzioni contrapposte. L'equilibrio tra le due funzioni di complementarità e di agevolazione dei traffici è difficile e non sempre si raggiunge: la prima funzione tende a prevalere sulla seconda; ma è lo stesso ordinamento doganale dell'Unione che tra gli obiettivi delle autorità doganali prevede quello di mantenerne «un equilibrio adeguato»⁽¹⁶⁾. Una adeguata conoscenza del sistema doganale consente perciò una corretta pianificazione dell'operazione commerciale internazionale mediante il raggiungimento di questo equilibrio, riducendone per quanto possibile gli imprevisti.

Un ultimo accenno al tema dei principi fondamentali. Non vi può essere corretta attuazione del sistema doganale senza il rispetto, da parte di tutti i soggetti coinvolti, dei principi di diritto universalmente condivisi, primi fra tutti del principio di legalità, del principio di non discriminazione, del principio di proporzionalità, del principio della parità delle armi e del principio di buona fede e collaborazione. Nell'ordinamento doganale dell'Unione europea questi principi si trovano declinati sotto il profilo della tutela dell'affidamento incolpevole, della responsabilità consapevole del debitore e della tutela della posizione del debitore; così come l'esercizio del diritto al contraddittorio all'interno dei procedimenti per l'adozione delle decisioni da parte dell'autorità doganale costituisce una conquista in linea con il contenuto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con quello della Convenzione EDU.

L'interprete ha il compito di individuare i principi e l'operatore del diritto ha il compito di vigilare affinché questi principi e gli altri che ne costituiscono corollario non risultino traditi nell'attuazione quotidiana delle *customs rules*.

⁽¹⁶⁾ Cfr. art. 3, lett. d, Codice doganale dell'Unione, reg. (UE) n. 952/2013.