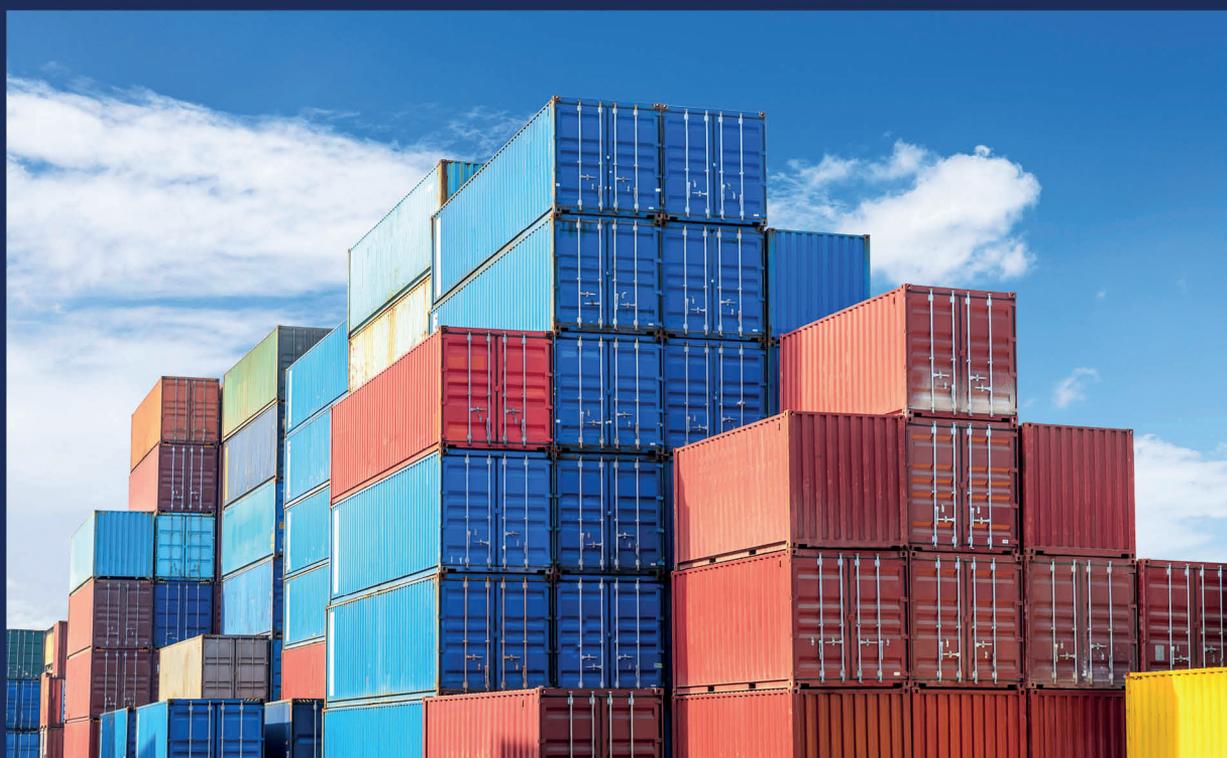


Piero Bellante

Il sistema doganale

Evoluzione – Istituti – Adempimenti



SECONDA EDIZIONE



Giappichelli

PREMESSA

alla seconda edizione

Tre anni nelle materie connesse agli scambi internazionali sono un intervallo di tempo importante; da qui la necessità di sottoporre quest'opera al suo primo aggiornamento. Il testo è stato adeguato alle novità legislative nel frattempo intervenute a livello nazionale e dell'Unione europea e riveduto nella sua interezza mantenendone l'impianto originario.

Chiunque per ragioni di lavoro o di studio debba confrontarsi con questa materia ed intenda approfondirla ha di fronte a sé temi su cui è aumentata negli ultimi anni l'attenzione della comunità internazionale ed in particolare dell'Unione europea. L'opera, arricchita in questa edizione da un indice cronologico e per argomento della giurisprudenza citata, si sofferma su temi come la crescente digitalizzazione delle procedure doganali, la realizzazione dello sportello unico dell'Unione europea per le dogane (*single window*) e l'entrata in vigore di nuovi e sempre più complessi accordi di partenariato economico.

Il rispetto delle normative armonizzate per la sicurezza dei prodotti immessi sul mercato dell'Unione europea è di particolare importanza sotto il profilo della *compliance* aziendale alle normative extra tributarie. L'opera si sofferma con rinnovata attenzione anche su questo tema e su quello altrettanto importante delle restrizioni commerciali all'esportazione, poiché le autorità doganali hanno «la responsabilità primaria della supervisione degli scambi internazionali dell'Unione» con i paesi terzi nei diversi settori ad esse affidati, come ci ricorda l'art. 3 del codice doganale.

Piero Bellante

Verona, 10 maggio 2023.

PREMESSA

Questo lavoro è destinato a coloro che intendono addentrarsi nel sistema doganale in modo consapevole, avendo presenti i confini tracciati dalle norme, dalla prassi amministrativa e dalla giurisprudenza. L'obiettivo è quello di fornire al lettore una visione unitaria del sistema, condiviso a livello internazionale ed in particolare dell'Unione europea, ricostruendone gli istituti anche da un punto di vista storico-evolutivo laddove questo è stato possibile, per favorirne la comprensione della *ratio*.

Oltre alla illustrazione delle fonti ed alla ricostruzione storica dei più importanti istituti sono stati trattati i principi che governano il rapporto doganale, i presupposti dell'obbligazione, gli elementi dell'accertamento, i regimi doganali ordinari e speciali, le decisioni dell'autorità doganale nel rispetto del diritto al contraddittorio ed i principali temi di rilevanza extra doganale. Fonti, giurisprudenza ed approfondimenti sono stati evidenziati in riquadri separati dal testo, in modo da rendere l'opera fruibile secondo le diverse esigenze del lettore.

Sebbene sia tradizione comprendere nei trattati di diritto doganale anche una parte relativa alle accise ed ai monopoli fiscali, ho preferito concentrare questo lavoro sui profili doganali propriamente detti, come emergono dal *corpus* di norme costituito dal Codice doganale dell'Unione europea e dai suoi regolamenti complementari in vigore dal primo maggio 2016, considerando la specifica interazione delle *customs rules* con il diritto del commercio internazionale, riservando ad un futuro lavoro la materia delle accise.

Tra i molteplici Autori che si sono cimentati in questa materia vorrei qui ricordarne due, non intendendo con questo fare torto agli altri indicati nella bibliografia: sugli studi appassionati di Mario Di Lorenzo, pubblicati tra gli anni trenta e la fine degli anni cinquanta del Novecento, si sono formate generazioni di funzionari e di studiosi del diritto doganale italiano. In epoca più recente, *La legge doganale commentata per articolo* di Attilio Pezzinga, pubblicata dal 1975 al 2000, è stata un riferimento imprescindibile per tutti coloro che abbiano voluto intraprendere l'esplorazione del sistema doganale. A questi Autori si devono i primi coraggiosi tentativi di dare una sistemazione ad una materia che a tratti sembra sfuggire ribelle, animata di vita propria e indomabile.

In questi anni ho chiesto consiglio a molte persone, cui va la mia gratitudine; ma sia consentito un riconoscimento particolare a Giovanni Laterra, che ha curato l'editing con pazienza certosina; alle colleghe di studio Rita La Lumia, Barbara Bona-

fini e alla nostra collaboratrice Paola Busolo, che mi hanno consentito di sottrarre loro tempo prezioso; a Umberto Santi, Michele Tiengo e agli altri colleghi della Camera degli avvocati tributaristi del Veneto, dal cui confronto ho tratto occasioni di approfondimento e così a Zeno Poggi e al comitato scientifico di AWOS-a world of sanctions. Infine, a Nevio Bole, Gianfranco Lorenzoni e all'Associazione spedizionieri del Porto di Trieste che mi hanno consentito l'accesso a preziosi testi fuori commercio sul porto franco internazionale di Trieste.

Ho ereditato la passione per questa materia da mio padre Francesco Paolo, in servizio presso la dogana di Livorno dal 1946 al 1982 ove svolse da ultimo funzioni dirigenziali ed ho respirato l'aria del porto di Livorno e della sua dogana fin da bambino. La gestazione di questo lavoro, che vuole anche essere una restituzione di quanto ho avuto la fortuna di apprendere dal 1980 ad oggi, è durata circa un decennio e senza la pazienza, infinita, di mia moglie non sarebbe stata possibile. Dedico ad entrambi questo lavoro.

Per ricevere consigli e porre rimedio alle inevitabili inesattezze sono raggiungibile all'indirizzo *bellante@legalassociati.com*.

Piero Bellante

Verona, 10 maggio 2020.

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 risale ai testi normativi emanati nel Regno d'Italia 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. CESE, *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 si-

⁽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.

stema più affini con queste materie. Questo approccio frammentato può dare buoni risultati; 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

⁽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*, 7^a 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*, 13^a ed., Milano, 2021, pag. 1127.

perdere di vista l'unitarietà dell'operazione commerciale internazionale; significa sottovalutare la necessità di compiere una accurata pianificazione dell'operazione commerciale, 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 interdisci-*

⁽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.

plinare 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 complementarità e di agevolazione degli scambi internazionali.

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»⁽¹¹⁾, 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 cambii [*sic*]»⁽¹²⁾.

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»⁽¹³⁾. 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.

⁽¹¹⁾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.

⁽¹²⁾O. SAY, *Idea generale delle Dogane*, 1851, in *Biblioteca dell'Economista*, Serie II, *Trattati Speciali*, VIII, Torino, 1867, pag. 1.

⁽¹³⁾O. SAY, op. cit., *ibid.* L'Autore precisava *ibid.* che «per estensione si dà il nome di dogane agli edifici in cui sono installati gli uffici dell'Amministrazione ed anche il diritto medesimo che sia da riscuotersi».

In realtà, quello che nella seconda metà dell'Ottocento, in occidente, poteva essere percepito come un'inammissibile espansione dei poteri dello Stato era il delinear-si 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.

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 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.

⁽¹⁴⁾ Corsivo aggiunto.

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 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.

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

⁽¹⁶⁾ Cfr. art. 3, lett. d, Codice doganale dell'Unione, reg. (UE) n. 952/2013. «La globalizzazione è un insieme cumulativo di processi di espansione del commercio, della finanza e della produzione, ma che coinvolge anche la moda, le comunicazioni, i *media*, i trasporti, i movimenti demografici, i rischi delle nuove tecnologie, l'ambiente, la sanità, il crimine organizzato e il terrorismo. Questi processi denazionalizzano istituti e procedure che sono nati come statali e sono stati ordinati intorno allo Stato, con la conseguenza che la stessa statalità, una volta frutto della volontà di un sovrano, è oggi il prodotto del sistema complessivo degli Stati, operanti nello spazio globale: invece di nascere dal basso, discende dall'alto»; così S. CASSESE, *Governare gli italiani – Storia dello Stato*, Bologna, 2014, pag. 376 s.

nale 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*.

Parte prima

LE FONTI ED IL TERRITORIO DOGANALE

Capitolo I

ACCORDI E CONVENZIONI

Sommario: 1. Premessa. – 2. Gli accordi internazionali. – 2.1. L'accordo GATT e la nascita dell'Organizzazione mondiale per il commercio. – 2.2. Gli accordi commerciali e di integrazione economica. – 2.2.1. Europa. – 2.2.2. America del Nord. – 2.2.3. America del Sud, Paesi dei Caraibi e dell'America Centrale. – 2.2.4. Africa. – 2.2.5. Medio Oriente. – 2.2.6. Asia. – 2.2.7. Australia e isole del Pacifico. – 3. Le convenzioni doganali internazionali. – 3.1. Le convenzioni doganali di Bruxelles del 1950. – 3.2. L'introduzione temporanea nel territorio doganale. – 3.2.1. L'introduzione temporanea di strumenti e mezzi di trasporto. – 3.2.2. L'introduzione temporanea di merce per finalità non commerciali. – 3.2.3. Il trasporto internazionale delle merci su strada. – 3.2.4. Il regime comune di transito. – 3.3. La tutela delle specie protette. – 3.4. La semplificazione e l'armonizzazione del sistema dogane. – 3.4.1. La Convenzione di Kyoto del 18.5.1973. – 3.4.2. La Convenzione di Ginevra del 21.10.1982. – 3.5. La collaborazione amministrativa e la repressione delle frodi. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

Nei paragrafi che seguono saranno delineate le principali fonti del sistema doganale; guardando alla realtà a noi più vicina, l'ordinamento comunitario ha ridisegnato alcuni istituti doganali presenti negli ordinamenti degli Stati membri, ne ha creati altri ed ha uniformato le diverse discipline nazionali. Alcune norme dell'ordinamento doganale italiano conservano ancora la loro rilevanza sotto il profilo organizzativo e sanzionatorio; ma tutte queste norme, naturalmente, devono fare i conti con i trattati e con le convenzioni che hanno inciso profondamente nel sistema degli scambi internazionali. Determinanti per l'assetto che avrebbe assunto il sistema doganale internazionale dopo la fine della seconda guerra mondiale furono i negoziati che condussero, da una parte, all'adozione dell'accordo GATT nel 1947; dall'altra, all'adozione delle tre convenzioni doganali internazionali concluse a Bruxelles il 15.12.1950. Gran parte delle norme quadro rilevanti nel sistema doganale sono di natura convenzionale; la maggior parte delle convenzioni doganali ha un oggetto specifico che sarà approfondito in sede di trattazione dei rispettivi istituti. Un ruolo fondamentale è svolto dai numerosi accordi generali, regionali e sub-regionali per l'integrazione politico-economica delle diverse aree geopolitiche del pianeta. È quindi necessaria una ricognizione sommaria dei

principali strumenti mediante i quali si è conformato il sistema doganale moderno nella sua dimensione globale⁽¹⁾.

2. Gli accordi internazionali

Nel tradizionale esame delle fonti non si può prescindere, in particolare nella materia doganale, dal riferimento agli accordi ed alle convenzioni internazionali. Il riferimento sarà necessariamente sintetico; poiché il tema è vasto, per gli approfondimenti si rinvia alla dottrina che ha trattato il tema dei principi e delle fonti del diritto internazionale, del diritto comunitario, del diritto del commercio internazionale e del diritto tributario⁽²⁾.

⁽¹⁾ Cfr. B. BIANCHERI, *Globalizzazione e regionalizzazione*, in *Atlante Geopolitico Treccani*, Roma, 2011, I, pag. 3; G. DE ARCANGELIS, *Un nuovo protezionismo per il 21° secolo?*, in *Atlante*, cit., 2019, pag. 25; F. PALERMO, *2019: tramonto o rilancio dell'Unione Europea?*, in *Atlante*, cit., 2019, pag. 38; M. TELÒ, *Regionalismo, globalizzazione e governance globale*, in *Atlante*, cit., 2013, pag. 3; ID., *L'integrazione regionale dell'Unione Europea*, in *Atlante*, cit., 2015, pag. 131.

⁽²⁾ La letteratura è vasta. Si indicano come approccio iniziale le seguenti opere di carattere generale, ricche di riferimenti bibliografici: G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, 5ª ed., Torino, 2017; M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo – Parte generale e Parte speciale*, 2ª ed., Milano, 2007; A. AMATUCCI, *La normativa comunitaria quale fonte per l'ordinamento tributario interno*, in V. UCKMAR (coordinato da), *Diritto tributario internazionale*, cit., pag. 1165 ss.; M. BASILAVECCHIA, *La politica fiscale*, cit.; P. BORIA, *Diritto tributario*, cit., pag. 67 ss.; L. DANIELE, *Atti dell'Unione Europea*, in *Enc. Dir.*, Annali, VIII, Milano, 2015; ID., *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, 3ª ed., Milano, 2016; L. DEL FEDERICO, *Tutela del contribuente ed integrazione giuridica europea*, con un'ampia disamina dei principi generali desumibili dai trattati comunitari; D. DELLA PORTA, *I nuovi attori della politica internazionale*, in *Atlante*, cit., 2011, I, pag. 211; L. DI GIAMBATTISTA, *La politica agricola comune*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'Ordinamento europeo*, III, cit., pagg. 503-525; M. DI PACE, *Manuale di diritto comunitario dell'economia*, Padova, 2000; E. FALSITTA, L. PAREDI (agg. a cura di), *La fiscalità nella Unione europea*, in G. FALSITTA, *Manuale – Parte speciale*, cit., pag. 1231 ss.; G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario – Parte generale*, 11ª ed. riv., Milano, 2020, pag. 37 ss.; O. FERRAJOLO, voce *Trattati (diritto dei)*, in *Enc. Giur.*, XXXI, Roma, 2006; M.R. FERRARESE, *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. Dir.*, Annali IV, Milano, 2011; G. GAJA, voce *Trattati internazionali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XV, Torino, 1999; F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto e prassi del commercio internazionale*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, LIV, Padova, 2010; P. GRAMATICA, *Economia e tecnica degli scambi internazionali*, Milano, 2002, pag. 469 ss.; S. MANGIAMELI, G. SAPUTELLI, *Instaurazione del mercato interno e attuazione delle libertà fondamentali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'Ordinamento europeo*, III, cit., pag. 21 ss.; D. MARESCA, *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali*, Torino, 2012; A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *Diritto del commercio internazionale – Fondamenti e prospettive*, Torino, 2019; M. MICHETTI, *La libera circolazione delle merci*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'Ordinamento europeo*, III, cit., pag. 51 ss.; A. MIGNOLLI, *La politica commerciale comune*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'Ordinamento europeo*, III, cit., pag. 133 ss.; A. PERFETTI, *La cooperazione doganale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'Ordinamento europeo*, III, cit., pag. 95 ss.; P. PISTONE, *Diritto tributario europeo*, Torino, 2018; F. POCAR, *Diritto dell'Unione europea*, 11ª ed., Milano 2010; F. ROCCATAGLIATA, *Diritto tributario comunitario*, in V. UCKMAR (coordinato da), *Diritto tributario internazionale*, cit., pag. 1203; C. SACCHETTO, *Le fonti del diritto internazionale tributario*, in V.

Ci limiteremo qui ad evidenziare principi e norme contenuti nei principali trattati e convenzioni che hanno o hanno avuto rilevanza per il diritto doganale. *Trattato, accordo o convenzione, protocollo*, sono termini equivalenti nel lessico diplomatico, che si differenziano per la portata dell'intesa che sono destinati a formalizzare, rispettivamente: accordi di natura politica, accordi su una materia determinata, accordi di modifica o di completamento di altri strumenti negoziali di più ampia portata. Va qui ricordato che anche la negoziazione degli accordi internazionali trova la sua disciplina nelle fonti, prima fra tutte la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23.5.1969, in vigore dal 27.1.1980⁽³⁾.

2.1. L'accordo GATT e la nascita dell'Organizzazione mondiale per il commercio

Tra gli accordi internazionali il riferimento fondamentale è all'accordo GATT (*General agreement on tariffs and trade*), trattato di cooperazione commerciale sottoscritto dai 23 paesi originari il 30.10.1947 ed entrato in vigore il 1.1.1948 in virtù di un Protocollo di applicazione provvisoria⁽⁴⁾. L'accordo fu stipulato a Ginevra durante i

UCKMAR (coordinato da), *Diritto tributario internazionale*, cit., pag. 47 ss.; L. SALVINI (a cura di), *Diritto tributario e delle attività economiche*, Torino, 2019; B. SANTAMARIA, *Diritto tributario*, cit., pag. 514 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'unione europea – Parte istituzionale*, 7^a ed., Torino, 2016; P. TARI-GO, *Diritto internazionale tributario*, I, *Principi ed istituti*, Torino, 2018; F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, I – *Parte generale*, 13^a ed., Milano, 2017; ID., *Istituzioni di diritto tributario*, II – *Parte speciale*, A. CONTRINO, M.C. FREGNI (agg. da), 12^a ed., Milano 2019; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit.; A. UCKMAR, *Aspetti fiscali*, cit., pag. 1069 ss.; V. UCKMAR, *L'evoluzione*, cit., pag. 3 ss.; ID., *I trattati internazionali in materia tributaria*, in V. UCKMAR, *Diritto tributario internazionale*, cit., pag. 101 ss.; per una ricostruzione del quadro internazionale tra la fine della seconda guerra mondiale e la metà degli anni Cinquanta del secolo scorso, cfr. M. DI LORENZO, *Istituzioni – Parte generale*, cit., pag. 35 ss.

⁽³⁾ F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto e prassi del commercio internazionale*, cit., pag. 220 ss.; O. FER-RAJOLO, voce *Trattati (diritto dei)*, cit. La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati è stata resa esecutiva in Italia con legge 12.2.1974, n. 112; v. anche le Convenzioni Vienna del 23.8.1978, sulla successione degli Stati nei trattati, in vigore dal 6.11.1996, e sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali del 21.3.1986, quest'ultima al 31.12.2019 non ancora in vigore, tutte [in rete] https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=23&subid=A&clang=_en (31.12.2019).

⁽⁴⁾ I primi paesi firmatari dell'accordo GATT furono Australia, Belgio, Brasile, Birmania, Canada, Cecoslovacchia, Ceylon, Cile, Cina, Cuba, Francia, India, Libano, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Pakistan, Paesi Bassi, Regno Unito, Rhodesia del Sud, Siria, Stati Uniti, Sudafrica. L'Italia aderì al GATT il 30.5.1950 con l'entrata in vigore della legge 5.4.1950, n. 295 di ratifica del Protocollo di Anncy del 10.10.1949. Per la ricostruzione storica ed il commento puntuale al contenuto dell'Accordo GATT 1947 cfr. E. ANZILOTTI, voce *GATT*, in *Enc. Dir.*, XVIII, Milano, 1969, pag. 546; v., inoltre, G. ARDIZZONE, voce *Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988; A. BEVIGLIA ZAMPETTI, voce *Organizzazione mondiale per il commercio (OMC)*, in *Enc. Giur.*, XXII, Torino, 1996 ed *ivi*, Postilla di aggiornamento, Torino, 2004; M. COCCIA, voce *GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sez. Comm.*, VI, Torino, 1991; AL. CUTRE-RA, voce "G.A.T.T.", in *Novissimo Digesto Italiano*, VII, Torino, 1961; F. DE LEONARDIS, voce *OMC (Organizzazione mondiale per il commercio)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, agg., IV, Torino, 2010; A. FABBRICOTTI, *Gli accordi di integrazione economica regionale e il diritto dell'Organizzazione mondiale per il commercio*, 2^a ed., Roma, 2009; F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto e prassi del commer-*

lavori preparatori della Conferenza internazionale sul commercio e l'occupazione, in detta con la risoluzione del 18.2.1946 dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite⁽⁵⁾, allo scopo di promuovere lo sviluppo economico mondiale e favorire l'occupazione. La conferenza costituiva il naturale sviluppo delle iniziative che due anni prima avevano portato alla stesura degli accordi di Bretton Woods⁽⁶⁾ ed avrebbe avuto lo scopo di istituire l'*International Trade Organization* (ITO), come organizzazione internazionale del commercio. I lavori preparatori durarono oltre un anno.

I lavori preparatori si svolsero in Londra dal 15.10.1946 al 26.11.1946 e proseguirono a Ginevra dal 10.4.1947 al 30.10.1947; la conferenza si tenne all'Avana dal 21.11.1947 al 24.3.1948 e vi parteciparono 53 paesi⁽⁷⁾. Scopo della conferenza era anche quello di individuare principi ed istituti condivisi che avrebbero dovuto presiedere all'ordinato svolgimento del commercio internazionale, con l'obiettivo di ridurre quanto più possibile le barriere doganali e le restrizioni negli scambi commerciali in risposta al regime protezionistico che aveva caratterizzato le economie mondiali nei decenni precedenti. I lavori preparatori vennero affidati dal Consiglio delle Nazioni Unite ad un comitato formato dalle delegazioni governative di 19 paesi, scelti tra i più

cio internazionale, cit., pag. 66 ss., pag. 222 ss.; M. GERBINO, voce *Organizzazione mondiale per il commercio*, in *Enc. Dir.*, agg. II, Milano, 1998; F. MARRELLA, *Manuale di diritto del commercio internazionale*, 2ª ed., Milano, 2020, pag. 188 ss.; A. MURATORI, voce "G.A.T.T.", in *Nov. Dig.*, app. III, Torino, 1982; A. UCKMAR, *Aspetti fiscali*, cit., pag. 1069 ss.; G. VENTURINI, *L'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio* (GATT), Milano, 1988, ID., *L'Organizzazione mondiale per il commercio*, Milano, 2004; L. ZOPPO, *La soluzione delle controversie commerciali tra Stati tra multilateralismo e regionalismo*, Napoli, 2013; e la vasta bibliografia in essi citata.

(5) L'Organizzazione delle Nazioni Unite fu costituita al termine della conferenza che si tenne in San Francisco dal 25.4 al 26.6.1945, in sostituzione della precedente Società delle Nazioni; il trattato istitutivo entrò in vigore il 24.10.1945; cfr. M. MUGNAINI (a cura di), *70 anni di storia dell'ONU-60 anni di Italia all'Onu*, Milano, 2017.

(6) Per iniziativa degli Stati Uniti e sotto l'egida delle Nazioni Unite, dal 1 al 22.7.1944 si era svolta a Bretton Woods (New Hampshire, USA) una conferenza monetaria e finanziaria, al termine della quale erano stati conclusi gli accordi per la stabilizzazione dei cambi nel commercio internazionale. Il sistema monetario delineato a Bretton Woods terminò nel 1971, in seguito alla decisione degli Stati Uniti di sospendere la convertibilità del dollaro in oro. Durante la conferenza di Bretton Woods furono concepiti il Fondo monetario internazionale (FMI), istituito il 27.12.1945 ed operativo dal 1.3.1947 e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), istituita insieme al FMI ed operativa dal 25.6.1946. BIRS, nota anche come Banca mondiale, è parte insieme ad altre quattro istituzioni del World Bank Group; cfr. <https://www.worldbank.org>. V. per tutti F. CAFFÈ, voce *Fondo monetario internazionale (funzione)*, in *Enc. Dir.*, Milano, XVII, 1968; A. COMBA, voce *Fondo monetario internazionale*, *ivi*, Annali, IV, 2011; F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto e prassi del commercio internazionale*, cit., pag. 75 ss.; R. MONACO, voce *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo*, in *Enc. Dir.*, V, 1959; T. TREVES, voce *Fondo monetario internazionale*, in *Dig. Pub.*, VI, Torino, 1991; D. CAVIGLIA, *Le Nazioni Unite e il nuovo ordine economico postbellico; interazione e conflitto con il sistema di Bretton Woods*, in M. MUGNAINI (a cura di), *70 anni di storia dell'ONU*, cit., pag. 67.

(7) Parteciparono ai lavori della Conferenza dell'Avana: Afghanistan, Australia, Austria, Belgio, Bolivia, Brasile, Birmania, Canada, Ceylon, Cile, Cina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Cecoslovacchia, Danimarca, Repubblica Dominicana, Ecuador, Egitto, El Salvador, Filippine, Francia, Grecia, Guatemala, Haiti, India, Indonesia, Iran, Iraq, Irlanda, Italia, Libano, Liberia, Lussemburgo, Messico, Nicaragua, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Pakistan, Panama, Perù, Portogallo, Regno Unito, Rhodesia del Sud, Siria, Svezia, Svizzera, Stati Uniti, Sudafrica, Transgiordania, Uruguay, Venezuela.

importanti sullo scenario internazionale. Durante i lavori preparatori vennero redatte diverse bozze del documento conclusivo, indicato come la «Carta», preparate da un apposito comitato di redazione e dove questi principi avrebbero trovato luogo accanto all'istituzione dell'*International Trade Organization*. Il 24.3.1948, al termine della Conferenza internazionale sul commercio e l'occupazione, venne quindi adottata la c.d. Carta dell'Avana, nel testo da sottoporre all'approvazione dei Governi rappresentati alla conferenza. La Carta, tuttavia, non sarebbe mai entrata in vigore a causa della mancata ratifica da parte degli Stati Uniti; conseguentemente, anche l'*International Trade Organization* non venne mai istituita. Si dovranno attendere cinquant'anni, con l'istituzione della *World Trade Organization* (v. *infra*), per vedere realizzato compiutamente il progetto nato a Bretton Woods nel 1944 dove, accanto al Fondo monetario internazionale ed alla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, era stata immaginata anche un'organizzazione internazionale del commercio come terzo pilastro di un'economia liberista, monetaria e commerciale.

Parallelamente ai lavori per la redazione della Carta dell'Avana, tuttavia, in seno al comitato per i lavori preparatori della conferenza procedevano anche i negoziati per la riduzione delle misure tariffarie e delle barriere commerciali. A causa della stretta interrelazione tra i principi contenuti nelle bozze della Carta in materia di politica commerciale ed i negoziati sulle misure tariffarie, all'interno del Comitato maturò la convinzione della necessità di anticipare l'entrata in vigore di questi principi, che costituivano in realtà un prerequisito dei negoziati tariffari. Lo strumento per raggiungere questo obiettivo venne individuato nell'Accordo generale sulle tariffe ed il commercio (GATT), siglato a Ginevra il 30.10.1947 prima ancora che iniziasse la conferenza dell'Avana. Nel GATT confluirono tutti i principi in materia di politica commerciale espressi nelle bozze di quello che sarebbe dovuto diventare il capitolo IV della Carta, insieme ad alcune altre disposizioni previste, sempre nella Carta, in materia di sviluppo economico e di ricostruzione⁽⁸⁾.

In attesa di conoscere l'esito della conferenza dell'Avana il GATT venne adottato dai paesi firmatari sulla base di un Protocollo di applicazione stipulato nella stessa data della sottoscrizione dell'accordo, non soggetto alle complesse procedure di ratifica e perfezionato soltanto per effetto della sottoscrizione da parte dei rappresentanti dei paesi contraenti. Il protocollo prevedeva la sua entrata in vigore provvisoria dal 1.1.1948, fino a quando non fosse entrata in vigore la Carta che sarebbe stata adottata nei mesi successivi all'Avana e, conseguentemente, fino a quando l'istituendo *International Trade Organization* non fosse divenuto operativo. Non essendo mai stato completato l'iter previsto dalla Carta dell'Avana per la sua entrata in vigore, l'accordo GATT ha continuato ad essere provvisoriamente applicato tra tutti i paesi che mano a mano ne sono entrati a far parte⁽⁹⁾, con alcune importanti modificazioni intervenute durante i diversi

⁽⁸⁾ Sulle ragioni che portarono all'anticipazione nell'accordo GATT dei principi delineati nel Capitolo IV della Carta v. P. GRAMATICA, *Economia*, cit., pag. 486 ss.

⁽⁹⁾ Col Protocollo di Ancey del 10.10.1949, oltre all'Italia, aderirono Danimarca, Finlandia, Grecia, Haiti, Liberia, Nicaragua, Repubblica Dominicana, Svezia e Uruguay. Col Protocollo di Torquay del

round previsti per le periodiche revisioni. L'applicazione provvisoria si è conclusa il 31.12.1994. Dal 1.1.1995 l'accordo e le sue modificazioni sono divenuti parte integrante dell'Accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale per il commercio (*World Trade Organization-WTO*) (v. *infra*). Nell'ambito del GATT, dal 1948 al 1994, tra i paesi aderenti furono negoziati in varie occasioni i primi fondamentali accordi per la riduzione delle tariffe doganali, dapprima per categorie di prodotti e successivamente in modo più sistematico, ad esempio con riferimento alle agevolazioni concesse ai paesi in via di sviluppo; anche la riduzione delle c.d. barriere non tariffarie è stata oggetto di negoziato.

L'accordo GATT originario, che per distinguerlo dalla versione WTO attualmente in vigore è indicato comunemente nelle fonti come GATT 1947, è diviso in quattro parti e contiene alcuni principi basilari per la struttura del diritto doganale internazionale, alcuni dei quali rimasti essenzialmente inalterati. Il più noto di questi principi è quello contenuto nella parte I, art. I, conosciuto come clausola della «nazione più favorita»: in base a questo principio qualsiasi vantaggio venga concesso alla merce proveniente da, o destinata a, un qualsiasi paese contraente deve essere esteso alla merce proveniente o destinata a tutti gli altri paesi contraenti. Le parti II e III dell'accordo contengono altri principi basilari in materia tariffaria e di importazione o esportazione delle merci. Alcuni di questi principi li ritroveremo più avanti nell'ordinamento comunitario recepiti, dapprima, in appositi regolamenti emanati nel corso degli anni Settanta/Ottanta del Novecento; successivamente, nel codice doganale comunitario del 1992 e poi nel Codice doganale dell'Unione del 2013. La parte IV, espressamente intitolata al «commercio e sviluppo», contiene invece alcune significative enunciazioni di principio a carattere programmatico, «coscienti che le finalità fondamentali del presente Accordo implicano innalzamento del tenore di vita e lo sviluppo progressivo delle economie di tutte le parti contraenti, e considerando che il raggiungimento di tali obiettivi è particolarmente urgente per le parti contraenti meno sviluppate»⁽¹⁰⁾.

Tra i principi contenuti nella parte II che interessano direttamente il diritto doganale vi sono, ad esempio: il principio di non discriminazione delle merci importate rispetto alle merci nazionali, mediante l'uso distorto di misure di fiscalità interna (art. III); la libertà di transito delle merci attraverso i territori delle parti contraenti (art. V); la possibilità per i paesi contraenti di introduzione di dazi antidumping⁽¹¹⁾ qualora se

21.4.1951 si aggiunsero Austria, Corea, Filippine, Germania, Perù e Turchia. Adesioni e defezioni si verificarono nei decenni successivi. L'Italia ratificò l'accordo GATT con legge 5.4.1950, n. 295 in vigore dal 30.5.1950. La CEE partecipò per la prima volta ai negoziati multilaterali a partire dalla quinta conferenza (Dillon Round), i cui lavori iniziarono a Ginevra il 2.9.1960 e si conclusero con la sottoscrizione del Protocollo di Ginevra del 16.7.1962. Il Protocollo fu concluso a nome della Comunità economica europea con decisione del Consiglio 3.7.1962, non pubblicata. Al termine dei successivi negoziati (Kennedy Round 1964-1967) il Protocollo di Ginevra del 30.6.1967 fu ratificato con decisione 68/411 del 27.11.1967; cfr. CGCE, sentenza del 16.3.1983, Amministrazione delle finanze dello Stato contro Società petrolifera italiana Spa (SPI) e Spa Michelin italiana (SAMI), cause riunite 267 a 269/81, EU:C:1983:78.

⁽¹⁰⁾ Accordo GATT 1947, parte IV, art. XXXVI. Cfr. CGCE, cause riunite 267 a 269/81, cit.

⁽¹¹⁾ Si definiscono dazi antidumping le misure tariffarie adottate nel paese di importazione allo scopo di

ne verifichino i presupposti (art. VI); i criteri per la determinazione del valore da dichiarare in dogana (art. VII); gli oneri e formalità di importazione ed esportazione (art. VIII); l'apposizione di marchi di origine (art. IX); l'applicazione «*in a uniform, impartial and reasonable manner*» di leggi, regolamenti, decisioni e disposizioni adottate in relazione ai principali istituti di diritto doganale come, ad esempio, la classificazione doganale dei prodotti o la determinazione del loro valore in dogana (art. X)⁽¹²⁾; l'eliminazione generale delle restrizioni quantitative, fatte salve le debite eccezioni indicate in dettaglio per prevenire o alleviare situazioni critiche dovute a penuria alimentare o altri prodotti essenziali e quelle previste per proteggere l'equilibrio della bilancia dei pagamenti (artt. XI e XII); l'applicazione non discriminatoria delle restrizioni quantitative nei casi consentiti e relative eccezioni alla regola (artt. XIII e XIV); la possibilità, per i paesi contraenti, di concedere sovvenzioni alle esportazioni a determinate condizioni (art. XVI). Gli articoli XX e XXI contengono le eccezioni generali a questi ed agli altri principi contenuti nell'accordo, in funzione delle esigenze dei singoli paesi relative, ad esempio, alla tutela della sicurezza nazionale, della moralità pubblica, della salute e della vita delle persone, degli animali e delle specie vegetali, alla tutela dei beni di valore artistico, storico o archeologico, alla protezione dei marchi, brevetti e diritti di autore ed alla repressione delle pratiche ingannevoli. Si prevede la possibilità di creare «zone di libero scambio» e più in generale «unioni doganali» tra i paesi aderenti (art. XXIV).

Le zone di libero scambio sono caratterizzate dal mantenimento dell'identità dei territori doganali dei paesi aderenti all'accordo, con conseguente libera circolazione tra essi soltanto dei prodotti originari dei medesimi territori e dalla libertà dei paesi aderenti di adottare diverse ed autonome politiche tariffarie nei confronti dei paesi terzi; mentre le unioni doganali presuppongono l'esistenza di un unico territorio doganale in cui si fondono i territori dei paesi aderenti e l'unicità della politica tariffaria dell'unione verso i paesi terzi; all'interno delle unioni doganali, inoltre, possono circolare liberamente non solo le merci originarie dei paesi aderenti, ma anche quelle originarie di paesi terzi che siano state immesse in libera pratica nell'Unione (v. *infra*, parte IV, cap. II, § 1.1.)⁽¹³⁾.

L'accordo GATT prevede espressamente la possibilità di condurre «negoziati tariffari» tra le parti contraenti, al fine di ridurre sostanzialmente il livello generale dei dazi doganali e delle altre imposizioni all'importazione e all'esportazione, sulla base della

contrastare le pratiche di dumping, cioè la vendita di merci nel paese di importazione a prezzi inferiori a quelli che le stesse merci hanno per la vendita nel paese di esportazione; v. *infra*, parte II, cap. III, § 1.1.1.). V. per tutti M. GERBINO, voce *Dumping*, in *Enc. Dir.*, XIV, 1965; P. GRAMATICA, *Economia*, cit., pag. 301 ss.

⁽¹²⁾ I criteri per la determinazione del valore in dogana, contenuti nel GATT 1947, sono stati significativamente modificati nel 1979 con l'accordo tra i paesi contraenti sull'applicazione dell'art. VII. Questi nuovi criteri sono stati recepiti successivamente anche nell'ordinamento comunitario (v. *infra*, parte III, cap. III, § 1.1.). Sull'applicazione dei principi contenuti nell'art. X GATT cfr. F. VISMARA, *Diritto doganale come obbligo internazionale*, in *Il Doganalista*, n. 2, Roma, marzo-aprile 2021, pag. 26 ss.

⁽¹³⁾ Sulla distinzione tra unione doganale e zona di libero scambio v. per tutti G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., pag. 376 ss.

reciprocità e di mutui vantaggi (art. XXVIII bis). Alcune importanti note esplicative e «disposizioni addizionali» sono contenute nell'allegato I all'accordo, come parte integrante di esso.



General Most-Favoured-Nation Treatment

1. *With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.*

Art. I, § 1, GATT 1947

National Treatment on Internal Taxation and Regulation

1. *The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.*

2. *The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.*

Art. III, §§ 1 e 2, GATT 1947

Freedom of Transit

1. *Goods (including baggage), and also vessels and other means of transport, shall be deemed to be in transit across the territory of a contracting party when the passage across such territory, with or without trans-shipment, warehousing, breaking bulk, or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey beginning and terminating beyond the frontier of the contracting party across whose territory the traffic passes. Traffic of this nature is termed in this article "traffic in transit".*

2. [...].

3. *Any contracting party may require that traffic in transit through its territory be entered at the proper custom house, but, except in cases of failure to comply with applicable customs laws and regulations, such traffic coming from or going to the territory of other contracting parties shall not be subject to any unnecessary delays or restrictions and shall be exempt from customs duties and from all transit duties or other charges imposed in respect of transit, except charges for transportation or those commensurate with administrative.*

Art. V, §§ 1 e 3, GATT 1947

Anti-dumping and Countervailing Duties

1. *The contracting parties recognize that dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is*

to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in the territory of a contracting party or materially retards the establishment of a domestic industry. [...].

2. In order to offset or prevent dumping, a contracting party may levy on any dumped product an anti-dumping duty not greater in amount than the margin of dumping in respect of such product. For the purposes of this Article, the margin of dumping is the price difference determined in accordance with the provisions of paragraph 1.* [cfr. nota n. 11, nel testo].

Art. VI, §§ 1 e 2, GATT 1947

Valuation for Customs Purposes

1. The contracting parties recognize the validity of the general principles of valuation set forth in the following paragraphs of this Article, and they undertake to give effect to such principles, in respect of all products subject to duties or other charges* or restrictions on importation and exportation based upon or regulated in any manner by value. [...] [cfr. nota n. 14, nel testo].

Art. VII, § 1, GATT 1947

Fees and Formalities connected with Importation and Exportation

1. (a) All fees and charges of whatever character (other than import and export duties and other than taxes within the purview of Article III) imposed by contracting parties on or in connection with importation or exportation shall be limited in amount to the approximate cost of services rendered and shall not represent an indirect protection to domestic products or a taxation of imports or exports for fiscal purposes.

(b) The contracting parties recognize the need for reducing the number and diversity of fees and charges referred to in sub-paragraph (a).

(c) The contracting parties also recognize the need for minimizing the incidence and complexity of import and export formalities and for decreasing and simplifying import and export documentation requirements.

2. [...].

3. No contracting party shall impose substantial penalties for minor breaches of customs regulations or procedural requirements. In particular, no penalty in respect of any omission or mistake in customs documentation which is easily rectifiable and obviously made without fraudulent intent or gross negligence shall be greater than necessary to serve merely as a warning.

4. The provisions of this Article shall extend to fees, charges, formalities and requirements imposed by governmental authorities in connection with importation and exportation, including those relating to:

(a) consular transactions, such as consular invoices and certificates;

(b) quantitative restrictions;

(c) licensing;

(d) exchange control;

(e) statistical services;

(f) documents, documentation and certification;

(g) analysis and inspection; and

(h) quarantine, sanitation and fumigation.

Art. VIII, §§ 1, 3 e 4, GATT 1947

Marks of Origin

1. Each contracting party shall accord to the products of the territories of other contracting parties treatment with regard to marking requirements no less favourable than the treatment accorded to like products of any third country.

2. The contracting parties recognize that, in adopting and enforcing laws and regulations relating to marks of origin, the difficulties and inconveniences which such measures may cause to the commerce and industry of exporting countries should be reduced to a minimum, due regard being had to the necessity.

3. [...]. 4. [...].

5. As a general rule, no special duty or penalty should be imposed by any contracting party for failure to comply with marking requirements prior to importation unless corrective marking is unreasonably delayed or deceptive marks have been affixed or the required marking has been intentionally omitted.

6. The contracting parties shall co-operate with each other with a view to preventing the use of trade names in such manner as to misrepresent the true origin of a product, to the detriment of such distinctive regional or geographical names of products of the territory of a contracting party as are protected by its legislation. [...].

Art. IX, §§ 1, 2, 5 e 6, GATT 1947

Publication and Administration of Trade Regulations

1. Laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application, made effective by any contracting party, pertaining to the classification or the valuation of products for customs purposes, or to rates of duty, taxes or other charges, or to requirements, restrictions or prohibitions on imports or exports or on the transfer of payments therefor, or affecting their sale, distribution, transportation, insurance, warehousing inspection, exhibition, processing, mixing or other use, shall be published promptly in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them. [...].

2. [...].

3. (a) Each contracting party shall administer in a uniform, impartial and reasonable manner all its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in paragraph 1 of this Article.

Art. X, § 1, 3a, GATT 1947

General Elimination of Quantitative Restrictions

1. No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party. [...].

Art. XI, § 1, GATT 1947

Non-discriminatory Administration of Quantitative Restrictions

1. [...].

2. In applying import restrictions to any product, contracting parties shall aim at a distribution of trade in such product approaching as closely as possible the shares which the various contracting parties might be expected to obtain in the absence of such restrictions, [...].

Art. XIII, § 2, GATT 1947

Territorial Application – Frontier Traffic – Customs Unions and Free-trade Areas

1. The provisions of this Agreement shall apply to the metropolitan customs territories of the contracting parties and to any other customs territories in respect of which this Agreement has been accepted [...].

2. For the purposes of this Agreement a customs territory shall be understood to mean any territory with respect to which separate tariffs or other regulations of commerce are maintained for a substantial part of the trade of such territory with other territories.

3. [...]. 4. [...],

5. [...] the provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the formation of a customs union or of a free-trade area [...].

6. [...]. 7. [...]

8. For the purposes of this Agreement:

(a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that

(i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and,

(ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union;

b) A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories.

Art. XXIV, §§ 1, 2, 4 e 8, GATT 1947

Protocol of provisional application of the general agreement on tariffs and trade [grandfather clause, n.d.a.]

1. The Governments of the Commonwealth of Australia, the Kingdom of Belgium (in respect of his metropolitan territory), Canada, the French Republic (in respect of his metropolitan territory), the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands (in respect of his metropolitan territory), the United Kingdom of Great Britain and Ireland (in respect of his metropolitan territory), and the United States of America, undertake, provided that this Protocol shall have been signed on behalf of all the foregoing Governments not late than 15 November 1947, to apply provisionally on and after 1 January 1948:

a) Parts I and III of the General Agreement on Tariff and Trade, and

b) Parts II of that Agreement to the fullest extent not inconsistent with existing legislation. [...]

Art. 1b Protocol of provisional application of GATT, Ginevra, 30.10.1947

Dal 1947 al 1994 si svolsero, in seno al GATT, alcuni importanti negoziati ai quali aderirono un numero sempre crescente di paesi. I negoziati ebbero ad oggetto, principalmente, la riduzione delle tariffe, l'introduzione di misure antidumping e, più in generale, il miglioramento del sistema di cooperazione economica delineato dal testo originario dell'accordo. In particolare, al termine dei negoziati di Tokio durati dal 1973 al 1979 (c.d. Tokyo Round), il 1.11.1979 fu negoziato l'accordo per l'applicazione dell'articolo VII, entrato in vigore il 1.1.1981, che ha riscritto i criteri per la determinazione del valore in dogana e che furono successivamente recepiti tal quali nell'ordinamento doganale comunitario con appositi provvedimenti normativi⁽¹⁴⁾.

L'accordo GATT 1947, tuttavia, pur avendo un minimo di struttura organizzativa,

⁽¹⁴⁾ La Comunità economica europea ha aderito all'accordo di applicazione dell'art. VII GATT 1947, che sarebbe entrato in vigore dal 1.1.1981, con decisione 80/271/CEE del Consiglio, del 10.12.1979. Tuttavia, l'entrata in vigore nell'ordinamento comunitario dei nuovi criteri per la determinazione del valore in dogana fu anticipata al 1.7.1980, con l'emanazione del reg. (CEE) n. 1224/80 del Consiglio, del 28.5.1980 sul valore in dogana. Questi criteri, interamente assorbiti negli artt. 29 ss. del codice doganale comunitario, CDC 1992, che aveva nel frattempo abrogato il reg. n. 1224/80, sono oggi contenuti negli artt. 69 ss., del Codice doganale dell'Unione, CDU 2013, e negli artt. 127 ss. RE 2015; v. *infra*, parte III, cap. III.

costituiva soltanto il contenuto di una convenzione tra gli Stati aderenti. Uno dei principali ostacoli che si era frapposto alla sua effettiva e completa attuazione era contenuto nello stesso Protocollo di applicazione provvisoria del 30.10.1947. Ai sensi dell'art. 1b del protocollo, infatti, le Parti contraenti restavano libere di mantenere in vigore eventuali diversi accordi stipulati tra loro antecedentemente al 30.10.1947, o alla data di successiva adesione per i nuovi contraenti, anche se contrastanti con i principi e gli istituti di cui alla parte seconda dell'accordo. Si è detto più sopra come questa parte dell'accordo contenesse il cuore delle semplificazioni commerciali e doganali. Per effetto di questa «clausola di riserva limitativa»⁽¹⁵⁾ contenuta nella norma di cui all'art. 1b cit., nota anche con il nome di *grandfather clause* perché consentiva di mantenere in vita le disposizioni pattizie precedenti, la portata innovativa della parte II dell'accordo GATT veniva di fatto svuotata di contenuto. La clausola di riserva era stata dichiarata provvisoriamente operativa fintantoché non fosse entrata in vigore la Carta dell'Avana, che avrebbe dovuto essere adottata al termine della conferenza che si sarebbe svolta sotto l'egida delle Nazioni Unite dal 21.11.1947 al 24.3.1948. Tuttavia, la Carta dell'Avana come si è detto non sarebbe mai entrata in vigore. Perciò, durante il prolungato regime di provvisorietà dell'accordo GATT 1947, l'unico modo per neutralizzare la *grandfather clause* fu quello di dichiararne formalmente la non applicabilità, mediante convenzioni specificamente adottate dai paesi contraenti su specifici punti dell'accordo. Una delle intese più significative sarà quella che porterà il 1.11.1979 alla sottoscrizione dell'accordo per l'applicazione dell'art. VII, GATT 1947, relativo alla determinazione del valore in dogana, cui si è già fatto riferimento.

Divenuta sempre più pressante, da una parte, l'esigenza di porre rimedio alle disparità generate dalla *grandfather clause*; dall'altra, quella di porre fine alla provvisorietà del dell'accordo GATT 1947, al termine di un negoziato iniziato il 20.9.1986 e conclusosi con la conferenza del 12-15.4.1994, noto come *Uruguay Round* e terminato con l'accordo di Marrakech adottato il 15.4.1994, venne formalizzata la nascita di una vera e propria organizzazione internazionale: la *World Trade Organization-WTO* (Organizzazione mondiale per il commercio-OMC), con sede a Ginevra.

Dal 1.1.1995 la WTO è attiva, con la ratifica da parte dei paesi contraenti delle tre fondamentali intese allegate all'accordo costitutivo: l'accordo GATT 1947, comprensivo di note interpretative, protocolli modificativi e delle intese interpretative raccolte e stipulate nel 1994 al termine dell'*Uruguay Round*; l'accordo GATS (*General agreement on trade in services*) e l'accordo TRIPs (*Trade related aspects of intellectual property rights*). L'accordo GATS riguarda il commercio dei servizi e l'accordo TRIPs riguarda i diritti di proprietà intellettuale (marchi, brevetti, diritti d'autore ed

⁽¹⁵⁾ Così definita dalla giurisprudenza che si è occupata della natura della clausola; G. VENTURINI osserva che «non può definirsi una riserva in senso tecnico, poiché è stata simultaneamente adottata da tutte le parti contraenti dell'Accordo generale», né un mero emendamento perché sottoposto a termine, bensì costituisce «una disposizione che chiarisce il contenuto degli obblighi delle parti contraenti, consentendo loro l'applicazione, in luogo delle norme della Parte II del GATT, delle norme interne vigenti alla data della firma dell'Accordo generale o della adesione ad esso», in *L'Accordo generale sulle tariffe doganali*, cit., pag. 6.

invenzioni industriali). Obiettivo della WTO è dunque la semplificazione del commercio internazionale di merci, dei servizi e della proprietà intellettuale. Come è stato efficacemente osservato, «l'OMC svolge anzitutto un ruolo di facilitazione, ponendo a disposizione dei suoi Membri delle risorse strumentali, piuttosto che esercitare una vera e propria funzione di governo mondiale della cooperazione in materia commerciale»⁽¹⁶⁾ e costituisce ormai l'ordinamento giuridico del commercio internazionale⁽¹⁷⁾.

Al termine del 1994 si contavano 128 paesi aderenti all'accordo GATT. Al 30.12.2022 aderivano alla WTO 164 nazioni oltre a 25 paesi «osservatori», cioè in attesa di essere ammessi, per un totale di 189 paesi interessati: oltre il 90% delle nazioni censite e riconosciute a livello planetario⁽¹⁸⁾. Il testo dell'accordo di base sulle tariffe ed il commercio, cioè il GATT 1947, aggiornato ed adeguato alle nuove esigenze del commercio internazionale, viene ora indicato nelle fonti come GATT 1994⁽¹⁹⁾. La Comunità europea, oggi Unione europea, ha aderito alla WTO dal 1.1.1995, partecipando al negoziato per la sua fondazione insieme agli altri paesi all'epoca aderenti al GATT 1947⁽²⁰⁾. Per espressa previsione del trattato istitutivo della Comunità economica europea, i rapporti istituzionali con i paesi terzi e con le altre organizzazioni internazionali sono tenuti dalla Commissione europea in rappresentanza degli Stati membri. Questi mantengono tuttavia la propria autonoma adesione alla WTO.

L'Organizzazione mondiale per il commercio è un'organizzazione internazionale con personalità giuridica, dotata di propri organi decisionali composti da rappresentanti di tutti i paesi membri, di un segretariato e di un direttore generale, quest'ultimo con funzioni esclusivamente istituzionali⁽²¹⁾.

⁽¹⁶⁾ Così G. VENTURINI, *L'Accordo generale sulle tariffe doganali*, cit., pag. 7.

⁽¹⁷⁾ G. VENTURINI, *ibid.*, pag. 3.

⁽¹⁸⁾ I riferimenti sono tratti dal sito ufficiale della WTO, <https://www.wto.org> (30.12.2019). Nel sito è possibile consultare l'elenco aggiornato dei paesi aderenti alla WTO, con la data di rispettiva adesione, nonché l'elenco dei paesi già aderenti al GATT alla data del 31.12.1994: questi paesi, insieme alle Comunità europee, accettando l'accordo istitutivo della WTO e gli accordi multilaterali allegati, sono divenuti membri originari della WTO.

⁽¹⁹⁾ V. G. VENTURINI, *ibid.*; questo Autore in *L'Organizzazione mondiale per il commercio*, cit., pag. 45, rileva come circa l'80% dei paesi aderenti alla WTO sia costituito da paesi in via di sviluppo e, fra questi, 30 siano i paesi meno sviluppati. Ciò nonostante, la condizione di questi paesi non sembra essere particolarmente migliorata, poiché essi «non dispongono delle competenze tecniche e amministrative necessarie per dare attuazione all'insieme degli Accordi commerciali multilaterali, né hanno la capacità di partecipare pienamente al processo decisionale nell'OMC»; A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *Diritto del commercio internazionale*, cit., pag. 72 ss.

⁽²⁰⁾ Sulle problematiche relative alla competenza della Comunità europea a rappresentare gli Stati membri ai negoziati di adesione, cfr. A. MIGNOLLI, *La politica commerciale comune*, cit., pag. 139 ss.

⁽²¹⁾ Cfr. A. UCKMAR, *Aspetti fiscali*, cit., pag. 1075: «contrariamente a come a volte è descritta, l'OMC non è l'istituzione "per il libero scambio", se non altro perché accetta l'applicazione dei dazi doganali e, in circostanze limitate, altre forme di protezione. È più preciso affermare che si tratta di un sistema normativo mirante a favorire una concorrenza aperta, leale ed esente da distorsioni».



Statuto della OMC

1. La OMC ha personalità giuridica e ciascuno dei suoi membri le riconosce le capacità giuridiche necessarie per l'esercizio delle sue funzioni.
2. Ciascun membro riconosce alla OMC i privilegi e le immunità necessari per l'esercizio delle sue funzioni.
3. Ciascun membro riconosce inoltre ai funzionari della OMC e ai rappresentanti dei membri i privilegi e la immunità necessari perché possano esercitare in modo indipendente le loro funzioni relative alla OMC.
4. I privilegi e le immunità riconosciuti dai membri alla OMC, ai suoi funzionari e ai rappresentanti dei suoi membri sono analoghi ai privilegi e alle immunità previsti dalla Convenzione sui privilegi e sulle immunità dalle agenzie specializzate approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 21 novembre 1947.
5. [...].

Art. VIII accordo WTO, Marrakech, 15.4.1994

Segretariato

1. Si costituisce un Segretariato della OMC (di seguito denominato il Segretariato) diretto da un Direttore generale.
2. La Conferenza dei ministri nomina il Direttore generale e adotta i regolamenti che specificano i poteri, i doveri, le condizioni di servizio e la durata del mandato del mandato di Direttore generale.
3. Il Direttore generale nomina il personale del Segretariato e ne stabilisce i doveri e le condizioni di servizio conformemente ai regolamenti adottati dalla Conferenza dei ministri.
4. Le funzioni del Direttore generale e del personale del Segretariato sono di carattere esclusivamente internazionale. Nell'esercizio delle sue funzioni, il Direttore generale e il personale del Segretariato non chiedono né accettano istruzioni da alcun governo né da alcun'altra autorità esterna al OMC. Essi evitano qualsiasi azione che possa ripercuotersi negativamente sulla loro posizione di funzionari internazionali. I membri del OMC rispettano il carattere internazionale delle funzioni del Direttore generale e del personale del Segretariato e non cercano di influenzarli nell'esercizio delle loro funzioni.

Art. VI accordo WTO, Marrakech, 15.4.1994

Sono organi decisionali della WTO la Conferenza dei ministri, massimo organo dell'organizzazione per tutti gli aspetti contemplati dagli accordi multilaterali e per la ratifica di nuovi accordi, ed il Consiglio generale. Il Consiglio generale ha funzione esecutiva per tutte le tematiche della WTO, operando per conto della Conferenza dei ministri; svolge anche le funzioni di organo di conciliazione per la risoluzione delle controversie che possono sorgere tra i paesi aderenti (*Dispute settlement body-DSB*), secondo le norme e le procedure di cui all'intesa contenuta nell'allegato 2 all'accordo istitutivo della WTO (*Understanding on the rules and procedures governing the settlement of dispute-DSU*)⁽²²⁾.

Sotto la direzione del Consiglio generale, inoltre, per ciascuno dei tre accordi di

⁽²²⁾ Per le procedure di conciliazione disciplinate dal DSU v. per tutti: A. FABBRICOTTI, *Gli accordi di integrazione economica regionale*, cit., pag. 94 ss.; G. VENTURINI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., pag. 191 ss.; L. ZOPPO, *La soluzione delle controversie commerciali tra Stati*, cit., pag. 15 ss.

base (GATT 1997, GATS e TRIPs) sono costituiti i tre rispettivi Consigli, che si occupano delle relative questioni e sovrintendono al funzionamento delle tre intese. Ad un livello inferiore a quello dei Consigli sono costituiti dei comitati esecutivi che esercitano le funzioni loro delegate, di volta in volta, dalla Conferenza dei ministri e dal Consiglio generale. Il Direttore generale viene nominato dalla Conferenza dei ministri e resta in carica per quattro anni; oltre a sovrintendere al Segretariato ed alle questioni amministrative, di fatto ha un importante ruolo diplomatico-propulsivo dell'intera organizzazione, tanto maggiore quanto maggiore è il proprio carisma politico. Il Segretariato, il cui personale è nominato dal Direttore generale, non ha funzioni decisionali ma soltanto di supporto tecnico-organizzativo per la Conferenza dei ministri, per i diversi Consigli, per i comitati e per i rapporti con i media. Quanto agli obiettivi che la WTO intende perseguire, più efficace di qualsiasi descrizione è la lettura della dichiarazione programmatica contenuta nell'Atto finale del 15.4.1994; l'Atto finale, adottato in contemporanea con l'Atto istitutivo della WTO, incorpora i risultati dei negoziati commerciali multilaterali svolti in occasione dell'Uruguay Round e contiene, oltre alle altre, questa significativa dichiarazione:



Dichiarazione sul contributo dell'Organizzazione mondiale per il commercio per il raggiungimento di una maggiore coerenza a livello globale nella definizione delle politiche economiche

1. [...].

2. [...].

3. [...]. Il sistema commerciale multilaterale rafforzato che emerge dall'Uruguay Round ha i requisiti per fornire un contesto migliore per la liberalizzazione, per contribuire a una sorveglianza più efficace e per garantire un rigoroso rispetto delle norme e delle discipline concordate a livello internazionale. Grazie a questi miglioramenti, negli anni a venire la politica commerciale potrà svolgere un ruolo più sostanziale nel garantire la coerenza, a livello globale della definizione delle politiche economiche.

4. [...].

5. [...]. I collegamenti esistenti tra i diversi aspetti della politica economica richiedono che le istituzioni internazionali responsabili di ciascuno di questi settori seguano politiche coerenti che si sostengano reciprocamente. La WTO dovrebbe pertanto perseguire e sviluppare la cooperazione con le organizzazioni internazionali responsabili in campo monetario e finanziario, nel rispetto del mandato, della riservatezza e della necessaria autonomia delle procedure decisionali di ciascuna istituzione, evitando di imporre ai governi condizioni aggiuntive o incrociate. [...].

Gli accordi multilaterali adottati in ambito GATT 1947/WTO furono recepiti nell'ordinamento comunitario, e continuano ad esserlo in quello dell'Unione europea, tramite apposite decisioni del Consiglio, come ad esempio avvenne con la decisione 80/271 del 10.12.1979 per il recepimento dell'accordo per l'applicazione dell'art. VII GATT 1947 sulla determinazione del valore in dogana⁽²³⁾. Con la decisione 94/800/CE

(23) V. *supra*, nota 14.

del Consiglio, del 22.12.1994, la Comunità europea, oggi Unione europea, ha approvato l'accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale per il commercio ed i suoi allegati.

2.2. Gli accordi commerciali e di integrazione economica

Numerosi accordi commerciali per la liberalizzazione del commercio internazionale, di collaborazione e di integrazione economica sono stati stipulati tra i diversi Stati a partire dal 1960⁽²⁴⁾. Oggi quasi tutti i paesi aderenti alla WTO, singolarmente o in gruppi di paesi, sono parti di almeno di uno di essi. Gli accordi regionali, multilaterali o bilaterali per la costituzione di unioni doganali e di zone di libero scambio sono tra i modelli più diffusi di cooperazione intergovernativa che gli Stati utilizzano in vista della progressiva istituzione tra essi di un mercato unico⁽²⁵⁾.

Le nozioni di zona di libero scambio e di unione doganale sono contenute nell'art. XXIV, § 8., dell'accordo GATT 1947, oggi costituente l'allegato 1A all'accordo istitutivo della WTO e comprensivo dei Protocolli di modifica successivi al 1947 (GATT 1994).



a) **si intende per unione doganale** la sostituzione di due o più territori doganali con un solo territorio doganale, quando tale sostituzione implica che

i) i dazi doganali e le altre regolamentazioni commerciali restrittive [...] sono eliminati per quel che riguarda sostanzialmente tutti gli scambi commerciali tra i territori costitutivi dell'unione, o per lo meno per quel che riguarda sostanzialmente tutti gli scambi commerciali dei prodotti originari di tali territori; e

ii) [...], i dazi doganali e le altre regolamentazioni applicate da ciascuno dei membri dell'unione nei confronti del commercio con i territori che non ne fanno parte, siano sostanzialmente identici;

⁽²⁴⁾ V.B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, XI ed., M. IOVANE (a cura di), Napoli, 2018, pag. 233 ss.

⁽²⁵⁾ J.N. BHAGWATI, nel suo *pamphlet* contro gli accordi per la creazione di zone libero scambio (*free trade agreements*, FTAs), propone di mutarne la definizione in aree di scambio preferenziale (*preferential trade agreements*, PTAs), per poi affermare causticamente che «*the proliferation of such PTAs, where countries extend preferences in different trading arrangements, creates a "spaghetti bowl" phenomenon*» con effetti discriminatori, dal suo punto di vista, per il commercio internazionale: «*the phrase Free Trade Areas is Orwellian newspeak. It lulls us, indeed editorialists and columnists and politicians, into focusing only on the fact that trade barriers are lowered for members to the exclusion of the fact that, implicitly, the barriers are raised (relatively) for nonmembers. FTAs are therefore two-faced: they embody both free trade and protection*»; così l'Autore in *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs*, DEPARTMENT OF ECONOMICS, COLUMBIA UNIVERSITY (a cura di), April 1995, Discussion Paper Series No. 726, pag. 2, [in rete] <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8CN7BFM> (4.7.2019). L'immagine della «*spaghetti-bowl proliferation*» è talmente efficace per descrivere lo sviluppo dei FTAs *agreements* da essere stata spesso ripresa nella letteratura intervenuta sul tema negli anni successivi. L'Autore mostra tutto il suo scetticismo nei confronti dell'art. XXIV, § 4., GATT 1994; in questa disposizione si legge che «*the purpose of a customs union or of a free-trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories*».

b) si intende per **zona di libero scambio** un gruppo di due o più territori doganali tra i quali i dazi doganali e le altre regolamentazioni commerciali restrittive [...] sono eliminati per quel che riguarda sostanzialmente tutti gli scambi commerciali dei prodotti originari dei territori costitutivi della zona di libero scambio.

Art. XXIV, § 8, accordo GATT, Ginevra, 30.10.1947

La differenza tra i due strumenti è agevolmente percepibile: la *zona di libero scambio* comporta l'abolizione o la riduzione delle barriere doganali e commerciali *solo* per merci, o per categorie di merci, originarie dei paesi membri e che circolino all'interno di essa, cioè che circolino da un territorio doganale all'altro degli Stati aderenti alla zona; i singoli Stati restano teoricamente liberi di adottare differenti misure tariffarie nei confronti della merce proveniente da paesi terzi che entra direttamente nel loro territorio.

L'accordo di *unione doganale*, invece, comporta la costituzione di un territorio doganale *unico* tra i paesi membri dell'unione, l'abolizione delle barriere interne tariffarie e commerciali all'interno dell'unione per i prodotti originari degli Stati membri e l'adozione di una *tariffa doganale comune* con rilevanza esterna; ciascun membro dell'unione, cioè, applica le stesse misure tariffarie nei confronti di merce proveniente da paesi terzi che entra nel territorio doganale comune attraverso il proprio territorio geografico. La conseguenza è che la merce proveniente da questi paesi, una volta *immessa in libera pratica* in un qualsiasi punto del territorio doganale dell'unione con assolvimento dei dazi secondo la tariffa doganale comune, può circolare liberamente nel territorio doganale dell'intera unione, previo eventuale assolvimento anche degli altri oneri di fiscalità interna. Per aversi *importazione* di questa merce nel territorio doganale dell'unione occorre dunque aver riguardo a due momenti giuridicamente distinti (ma nella realtà, nella maggior parte dei casi, attuati contestualmente): *l'immissione in libera pratica* con assolvimento dei dazi comuni, da una parte, e *l'eventuale assolvimento di altri oneri fiscali* diversi dai dazi, dall'altra (v. *infra*, parte IV, cap. II, § 1.1.).

La nozione di prodotto originario, rilevante sia per le *zone di libero scambio* sia per le *unioni doganali*, è contenuta nei protocolli addizionali ai relativi accordi e ricalca in linea di massima i criteri contenuti nell'accordo GATT 1947/1994 per la determinazione dell'origine delle merci.

La WTO ha pubblicato il dato secondo cui dal 1948 al 19.3.2023 risultano notificati al GATT/WTO, complessivamente, 809 accordi commerciali regionali di cui 356 sono in vigore, oltre ad altri 37 accordi per la concessione di preferenze tariffarie a paesi, o gruppi di paesi, in via di sviluppo. Data la gran quantità e varietà degli accordi, soprattutto di quelli bilaterali, di seguito si potrà dar conto sinteticamente soltanto degli accordi regionali e multilaterali più significativi, rinviando per gli approfondimenti di carattere generale alla dottrina che ha affrontato il tema in modo specifico⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Cfr. l'elenco degli accordi notificati, verificandone lo stato di aggiornamento, in WTO, <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (19.3.2023). Sull'evoluzione degli accordi di integrazione