

INTRODUZIONE

a cura di FABRIZIO MARRELLA

**REGOLAMENTO (UE) N. 952/2013 DEL PARLAMENTO
EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

del 9 ottobre 2013

**che istituisce il codice doganale dell'unione
(rifusione)**

**IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA,**

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 33, 114 e 207,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo (1),

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria (2),

considerando quanto segue:

(1) È necessario apportare numerose modifiche al regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato) (3). È quindi opportuno provvedere, per ragioni di chiarezza, alla sua rifusione.

(2) È opportuno garantire che il regolamento (CE) n. 450/2008 sia coerente con il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare con gli articoli 290 e 291 dello stesso. È opportuno altresì che il regolamento tenga conto dell'evoluzione del diritto dell'Unione e che alcune sue disposizioni siano adeguate allo scopo di facilitarne l'applicazione.

(3) Al fine di integrare o modificare determinati elementi non essenziali del presente regolamento dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 290 TFUE. È di particolare importanza che durante i lavori preparatori la Commissione svolga adeguate consultazioni, anche a livello di esperti. Nella preparazione e nell'elaborazione degli atti delegati, la Commissione dovrebbe provvedere alla contestuale, tempestiva e appropriata trasmissione dei documenti pertinenti al Parlamento europeo e al Consiglio.

(4) In particolare, al momento della preparazione e dell'elaborazione degli atti delegati, la Commissione dovrebbe provvedere che gli esperti degli Stati membri e del mondo delle imprese siano consultati in modo trasparente e con largo anticipo.

(5) Al fine di garantire condizioni uniformi di attuazione del presente regolamento è opportuno conferire alla Commissione competenze di esecuzione al fine di: specificare il formato e il codice dei requisiti comuni in materia di dati per lo scambio di informazioni tra le autorità doganali e tra operatori economici e autorità doganali e l'archiviazione di tali informazioni e le norme procedurali relative allo scambio e all'archiviazione di informazioni che possono essere effettuati utilizzando mezzi diversi dai procedimenti informatici;

(1) GUUE C 229 del 31 luglio 2012, p. 68.

(2) Posizione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2013 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 27 settembre 2013.

(3) GUUE L 145 del 4 giugno 2008, p. 1.

adottare le decisioni che autorizzano uno o più Stati membri a utilizzare mezzi per lo scambio e l'archiviazione di informazioni diversi dai procedimenti informatici; specificare l'autorità doganale che è competente per la registrazione degli operatori economici e di altre persone; specificare le disposizioni tecniche per lo sviluppo, la manutenzione e l'impiego di sistemi elettronici; specificare le norme procedurali in materia di concessione e prova dell'abilitazione di un rappresentante doganale a prestare servizi in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito; le norme procedurali concernenti la presentazione e l'accettazione di una richiesta di decisione relativa all'applicazione della normativa doganale nonché l'adozione e al monitoraggio di tale decisione; le norme procedurali relative all'annullamento, alla revoca e alla modifica di decisioni favorevoli; le norme procedurali concernenti l'utilizzo di una decisione relativa a informazioni vincolanti dopo che cessa di essere valida o in seguito alla sua revoca; le norme procedurali concernenti la notifica alle autorità doganali che l'adozione di tali decisioni è sospesa e il ritiro di tale sospensione;

adottare le decisioni che impongono a uno Stato membro di revocare decisioni relative a informazioni vincolanti; adottare le modalità per l'applicazione dei criteri per la concessione dello status di operatore economico autorizzato; adottare le misure per assicurare l'applicazione uniforme dei controlli doganali, tra cui lo scambio di informazioni attinenti ai rischi e di analisi dei rischi, i criteri e le norme comuni in materia di rischio, le misure di controllo e i settori di controllo prioritari; determinare i porti o gli aeroporti dove devono essere espletati controlli e formalità doganali sui bagagli a mano e sui bagagli registrati; fissare le norme sulla conversione valutaria; adottare le misure relative alla gestione uniforme dei contingenti tariffari e dei massimali tariffari e la gestione della sorveglianza dell'immissione in libera pratica o dell'esportazione delle merci; adottare le misure per determinare la classificazione tariffaria delle merci; specificare le norme procedurali relative alla fornitura e alla verifica della prova d'origine non preferenziale; le norme procedurali relative all'agevolazione dello stabilimento nell'Unione dell'origine preferenziale delle merci; adottare le misure per determinare l'origine di merci specifiche; la concessione di una deroga temporanea alle norme sull'origine preferenziale delle merci che beneficiano di misure preferenziali adottate unilateralmente dall'Unione; la determinazione dell'origine di merci specifiche; specificare le norme procedurali relative alla determinazione del valore in dogana delle merci; specificare le norme procedurali concernenti la costituzione di una garanzia, la determinazione del suo importo e la verifica di tale importo, nonché lo svincolo, la revoca e la cancellazione di un impegno assunto da un fideiussore; specificare le norme procedurali concernenti divieti temporanei di ricorrere a garanzie globali; adottare le misure per assicurare l'assistenza reciproca tra le autorità doganali in caso di insorgenza di un'obbligazione doganale; specificare le norme procedurali relative al rimborso e allo sgravio di un importo dei dazi all'importazione e all'esportazione e le informazioni da fornire alla Commissione;

adottare le decisioni relative al rimborso o allo sgravio di un importo dei dazi all'importazione o all'esportazione; specificare le norme procedurali relative alla presentazione, alla modifica e

all'invalidamento di una dichiarazione sommaria di entrata; specificare il termine entro il quale deve essere effettuata un'analisi dei rischi sulla base della dichiarazione sommaria di entrata; specificare le norme procedurali concernenti la notifica di arrivo di navi marittime e aeromobili e il trasporto di merci fino al luogo appropriato; specificare le norme procedurali relative alla presentazione delle merci in dogana; le norme procedurali concernenti la presentazione, la modifica e l'invalidamento della dichiarazione per la custodia temporanea e la circolazione di merci in custodia temporanea; le norme procedurali per la fornitura e la verifica della prova della posizione doganale di merci unionali; le norme procedurali concernenti la determinazione di uffici doganali competenti e la presentazione della dichiarazione in dogana laddove siano utilizzati mezzi diversi dai procedimenti informatici; le norme procedurali concernenti la presentazione di una dichiarazione normale in dogana e la disponibilità dei documenti di accompagnamento; le norme procedurali relative alla presentazione di una dichiarazione semplificata e di una dichiarazione complementare; le norme procedurali concernenti la presentazione di una dichiarazione in dogana prima della presentazione in dogana di merci, l'accettazione della dichiarazione in dogana e la modifica della dichiarazione in dogana dopo lo svincolo delle merci; adottare le misure per la determinazione della sottovoce tariffaria delle merci oggetto dell'aliquota più elevata del dazio all'importazione o all'esportazione qualora una spedizione sia composta di merci che rientrano in diverse sottovoci tariffarie;

specificare le norme procedurali concernenti lo sdoganamento centralizzato e l'esonero dall'obbligo di presentare le merci in tale contesto; le norme procedurali relative all'iscrizione nelle scritture del dichiarante; le norme procedurali relative a formalità e controlli doganali che devono essere effettuati dal titolare dell'autorizzazione nell'ambito dell'autovalutazione; adottare le misure relative alla verifica della dichiarazione in dogana, all'esame e al campionamento di merci e agli esiti della verifica; le norme procedurali relative alla rimozione delle merci; le norme procedurali relative alla fornitura delle informazioni attestanti che le condizioni per l'esenzione dai dazi all'importazione per merci in reintroduzione sono soddisfatte e alla fornitura di prove attestanti che le condizioni per l'esenzione dai dazi all'importazione per prodotti della pesca marittima e altri prodotti estratti dal mare sono soddisfatte; le norme procedurali relative all'esame delle condizioni economiche nell'ambito di regimi speciali; le norme procedurali relative all'appuramento di un regime speciale; le norme procedurali relative al trasferimento di diritti e obblighi e alla circolazione di merci nell'ambito di regimi speciali; le norme procedurali relative all'uso di merci equivalenti nell'ambito di regimi speciali; le norme procedurali per l'applicazione delle disposizioni degli strumenti internazionali sul transito nel territorio doganale dell'Unione; le norme procedurali concernenti il vincolo delle merci al regime di transito unionale e la scadenza di tale regime, la gestione delle semplificazioni di tale regime e la vigilanza doganale di merci che attraversano il territorio di un paese o un territorio non facente parte del territorio doganale dell'Unione in regime di transito unionale esterno le norme procedurali concernenti il vincolo delle merci al regime di deposito doganale o di zona franca; fissare il termine entro

il quale deve essere effettuata l'analisi dei rischi sulla base della dichiarazione pre-partenza;

specificare le norme procedurali relative all'uscita delle merci; le norme procedurali relative alla presentazione, alla modifica e all'invalidamento della dichiarazione sommaria di uscita; le norme procedurali relative alla presentazione, alla modifica e all'invalidamento della notifica di riesportazione; adottare un programma di lavoro a sostegno dello sviluppo di sistemi elettronici pertinenti e che disciplini la fissazione di periodi di transizione; adottare le decisioni che autorizzano gli Stati membri a verificare le semplificazioni nell'applicazione della normativa doganale, in particolare se tali semplificazioni sono relative alle tecnologie dell'informazione. Tali competenze dovrebbero essere esercitate conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (4).

(6) Considerando la cooperazione necessaria tra gli Stati membri e la Commissione per lo sviluppo, la manutenzione e l'impiego dei sistemi elettronici richiesti per l'attuazione del codice doganale dell'Unione (il "codice"), la Commissione dovrebbe non adottare il programma di lavoro a sostegno di tale sviluppo e che disciplina la fissazione di periodi di transizione ove il comitato che esamina il progetto di atto di esecuzione non esprima alcun parere.

(7) La procedura consultiva dovrebbe essere utilizzata per l'adozione di: decisioni che autorizzano uno o più Stati membri a utilizzare mezzi per lo scambio e l'archiviazione di informazioni diversi dai procedimenti informatici, dal momento che tali decisioni non riguardano tutti gli Stati membri; decisioni che impongono a uno Stato membro di revocare decisioni relative a informazioni vincolanti, dal momento che tali decisioni riguardano solo uno Stato membro e sono intese a garantire l'osservanza della normativa doganale; decisioni relative al rimborso o allo sgravio di un importo dei dazi all'importazione o all'esportazione, dal momento che tali decisioni riguardano direttamente il richiedente del rimborso o dello sgravio.

(8) In casi debitamente giustificati, in cui imperativi motivi di urgenza lo richiedono, la Commissione dovrebbe adottare atti di esecuzione immediatamente applicabili riguardanti: misure per assicurare l'applicazione uniforme dei controlli doganali, tra cui lo scambio di informazioni attinenti ai rischi e di analisi dei rischi, i criteri e le norme comuni in materia di rischio, le misure di controllo e i settori di controllo prioritari. la determinazione della classificazione tariffaria delle merci; la determinazione dell'origine di merci specifiche; le misure che vietano temporaneamente il ricorso a garanzie globali.

(9) L'Unione si fonda sull'unione doganale. Nell'interesse sia degli operatori economici sia delle autorità doganali dell'Unione, è opportuno riunire l'attuale normativa doganale in un codice. Partendo dal principio di un mercato interno, tale codice dovrebbe contenere le norme e le procedure di carattere generale che garantiscono l'applicazione delle misure tariffarie e altre misure di politica comune introdotte a livello dell'Unione in relazione agli scambi di merci tra

(4) GUUE L 55 del 28 febbraio 2011, p. 13.

l'Unione e i paesi o territori non facenti parte del territorio doganale dell'Unione, tenendo conto delle esigenze di tali politiche comuni. La normativa doganale dovrebbe essere allineata meglio alle disposizioni in materia di riscossione delle imposizioni all'importazione, senza modifiche dell'ambito d'applicazione delle disposizioni fiscali vigenti.

(10) Al fine di garantire un'efficace semplificazione amministrativa, i punti di vista degli operatori economici dovrebbero essere tenuti debitamente in conto al momento di un'ulteriore modernizzazione della normativa doganale.

(11) Conformemente alla comunicazione della Commissione del 9 agosto 2004 dal titolo "Tutela degli interessi finanziari delle Comunità — Lotta contro le frodi — Programma d'azione 2004-2005", è opportuno adeguare il quadro giuridico per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

(12) Il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (5), si fondava sull'integrazione delle procedure doganali applicate separatamente nei rispettivi Stati membri negli anni '80. Dalla sua introduzione, esso è stato modificato più volte e in modo sostanziale, per far fronte a specifici problemi quali la tutela della buona fede o la presa in considerazione delle esigenze di sicurezza. Ulteriori modificazioni a tale regolamento sono state introdotte dal regolamento (CE) n. 648/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 aprile 2005 (6) — e inserite successivamente nel regolamento (CE) n. 450/2008 — in seguito agli importanti cambiamenti giuridici intervenuti negli ultimi anni, a livello sia unionale sia internazionale, quali la scadenza del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e l'entrata in vigore degli atti di adesione del 2003, del 2005 e del 2011, nonché la modifica della convenzione internazionale per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali ("convenzione riveduta di Kyoto"), l'adesione al quale da parte dell'Unione è stata approvata con decisione 2003/231/CE del Consiglio del 17 marzo 2003 (7).

(13) È opportuno introdurre nel codice un quadro giuridico per l'applicazione di talune disposizioni della normativa doganale agli scambi di merci unionali tra parti del territorio doganale cui si applicano le disposizioni della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (8), o della direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise (9), e parti di tale territorio in cui dette disposizioni non si applicano, o agli scambi tra parti in cui dette disposizioni non si applicano. Considerando che le merci in questione sono merci unionali e tenendo presente la natura fiscale delle misure applicate nell'ambito di questi scambi intraunionali, è giustificato introdurre appropriate semplificazioni delle formalità doganali da applicare alle merci in questione.

(14) Per tener conto del regime fiscale speciale vigente in alcune parti del territorio doganale dell'Unione, è opportuno delegare alla Commissione il potere di adottare atti delegati conformemente

(5) GUUE L 302 del 19 ottobre 1992, p. 1.

(6) GU L 117 del 4 maggio 2005, p. 13.

(7) GU L 86 del 3 aprile 2003, p. 21.

(8) GU L 347 dell'11 dicembre 2006, p. 1.

(9) GUUE L 9 del 14 gennaio 2009, p. 12.

all'articolo 290 TFUE con riguardo alle formalità e ai controlli doganali che devono essere applicati agli scambi di merci unionali tra le suddette parti del territorio doganale dell'Unione e il resto di tale territorio.

(15) La facilitazione del commercio legale e la lotta antifrode richiedono regimi e procedure doganali semplici, rapidi e uniformi. È pertanto opportuno, in linea con la comunicazione della Commissione del 24 luglio 2003 dal titolo "Un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio", semplificare la normativa doganale, al fine di consentire l'uso di tecnologie e strumenti moderni e promuovere ulteriormente un'applicazione uniforme della normativa doganale e approcci aggiornati al controllo doganale, contribuendo in tal modo a fornire la base per procedure di sdoganamento semplici ed efficienti. I regimi doganali dovrebbero essere fusi o armonizzati e il loro numero dovrebbe essere ridotto a quelli economicamente giustificati, al fine di accrescere la competitività delle imprese.

(16) 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 dell'Unione 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. La normativa doganale dovrebbe pertanto riflettere la nuova realtà economica e la nuova dimensione del ruolo e del compito delle dogane.

(17) L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione di cui alla decisione n. 70/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio (10), è un elemento essenziale per assicurare la facilitazione del commercio e, allo stesso tempo, l'efficacia dei controlli doganali, riducendo in tal modo i costi per le imprese e i rischi per la società. È pertanto necessario stabilire nel codice il quadro giuridico nel quale attuare tale decisione, in particolare il principio giuridico secondo il quale tutte le operazioni doganali e commerciali devono essere effettuate per via elettronica e i sistemi TIC per le operazioni doganali devono offrire agli operatori economici le stesse possibilità in ciascuno Stato membro.

(18) Al fine di garantire un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio occorre che il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 290 TFUE sia delegato alla Commissione per quanto riguarda i requisiti comuni in materia di dati per lo scambio e l'archiviazione di informazioni mediante procedimenti informatici, i casi in cui possono essere utilizzati altri mezzi per tale scambio e archiviazione e la registrazione di persone. Mezzi diversi dai procedimenti elettronici potrebbero in particolare essere utilizzati su base transitoria ove i necessari sistemi elettronici non siano ancora operativi, ma non oltre il 31 dicembre 2020. Per quanto riguarda lo sdoganamento centralizzato, tali misure transitorie consisterebbero, finché i necessari sistemi elettronici non siano operativi, nella

(10) GUUE L 23 del 26 gennaio 2008, p. 21.

manutenzione del regime attualmente noto come “autorizzazione unica per le procedure semplificate”.

(19) L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione dovrebbe essere associato a un'applicazione armonizzata e standardizzata dei controlli doganali operati dagli Stati membri, al fine di assicurare in tutta l'Unione un controllo doganale di livello equivalente che scongiuri il rischio di comportamenti anticoncorrenziali ai vari punti di entrata e di uscita dell'Unione.

(20) Al fine di agevolare l'attività commerciale offrendo allo stesso tempo adeguati livelli di controllo delle merci che entrano o escono dal territorio doganale dell'Unione, è opportuno che le informazioni fornite dagli operatori economici siano scambiate, tenuto conto delle pertinenti disposizioni in materia di protezione dei dati, tra le autorità doganali e tra queste e altre autorità che intervengono in tale controllo. Occorre che tali controlli siano armonizzati, in modo che l'operatore economico debba fornire le informazioni una volta sola e che le merci siano controllate da tali autorità allo stesso momento e nello stesso posto.

(21) Al fine di agevolare le attività commerciali, occorre preservare per chiunque il diritto di nominare un rappresentante per le sue relazioni con le autorità doganali. Non dovrebbe tuttavia essere più possibile riservare tale diritto di rappresentanza con una legge emanata da uno Stato membro. Inoltre, il rappresentante doganale che soddisfa i criteri per la concessione dello status di operatore economico autorizzato per le semplificazioni doganali dovrebbe essere abilitato a prestare tali servizi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro in cui è stabilito. Come regola generale, un rappresentante doganale dovrebbe essere stabilito nel territorio doganale dell'Unione. Tale obbligo dovrebbe essere oggetto di esenzione se il rappresentante doganale agisce per conto di persone che non sono tenute a essere stabilite nel territorio doganale dell'Unione o in altri casi giustificati.

(22) Tutte le decisioni relative all'applicazione della normativa doganale, comprese le informazioni vincolanti, dovrebbero essere soggette alle stesse norme. Tali decisioni dovrebbero essere valide in tutta l'Unione e poter essere annullate, modificate, salvo che sia altrimenti disposto, o revocate qualora non siano conformi alla normativa doganale o alla sua interpretazione.

(23) La semplificazione dei regimi doganali nell'ambito di un ambiente elettronico richiede la condivisione delle responsabilità tra le autorità doganali dei diversi Stati membri. Occorre garantire sanzioni adeguatamente effettive, dissuasive e proporzionate nell'intero mercato interno.

(24) Gli operatori economici che operano nel rispetto delle norme e sono affidabili dovrebbero beneficiare dello status di operatore economico autorizzato soggetto alla concessione di un'autorizzazione per le semplificazioni doganali o di un'autorizzazione per la sicurezza o di entrambe; A seconda del tipo di autorizzazione concessa, gli operatori economici autorizzati dovrebbero poter trarre il massimo vantaggio da un uso esteso delle semplificazioni doganali o beneficiare di agevolazioni in materia di sicurezza. Dovrebbero altresì godere di un trattamento più favorevole per quanto riguarda i controlli doganali, come un numero minore di controlli fisici e basati sui documenti.

(25) Gli operatori economici che operano nel rispetto delle norme e sono affidabili dovrebbero beneficiare del mutuo riconoscimento internazionale dello status di operatore economico autorizzato.

(26) Al fine di garantire il giusto equilibrio tra la necessità per le autorità doganali di assicurare la corretta applicazione della normativa doganale e il diritto degli operatori economici a un trattamento equo, dovrebbero essere previste ampie possibilità di controllo da parte di tali autorità e la possibilità per gli operatori economici di ricorrere contro le loro decisioni.

(27) Conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, occorre prevedere, oltre al diritto di proporre ricorso avverso le decisioni adottate dalle autorità doganali, il diritto per ogni persona di essere sentita prima che sia adottata una decisione che possa nuocerle. Tuttavia, le limitazioni a tale diritto possono essere giustificate in particolare se lo richiedono la natura o il livello della minaccia per la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti, per la salute umana, animale o vegetale, per l'ambiente o per i consumatori

(28) Al fine di minimizzare i rischi per l'Unione, i suoi cittadini e i suoi partner commerciali, l'applicazione armonizzata dei controlli doganali da parte degli Stati membri dovrebbe essere basata su un quadro comune in materia di gestione del rischio e su un sistema elettronico per la sua attuazione. L'istituzione di un quadro comune a tutti gli Stati membri in materia di gestione del rischio non dovrebbe impedire loro di effettuare controlli casuali delle merci.

(29) Al fine di garantire un trattamento uniforme ed equo delle persone interessate dalle formalità e dai controlli doganali è opportuno delegare alla Commissione, conformemente all'articolo 290 TFUE, il potere di adottare atti delegati per quanto riguarda la determinazione degli altri casi in cui il rappresentante doganale non è tenuto a essere stabilito nel territorio doganale dell'Unione e la determinazione delle norme relative alle decisioni adottate dalle autorità doganali, comprese quelle concernenti le informazioni vincolanti, l'operatore economico autorizzato e le semplificazioni.

(30) È necessario stabilire i principi in base ai quali sono applicati i dazi all'importazione o all'esportazione e le altre misure previste nel quadro degli scambi di merci. È inoltre opportuno stabilire disposizioni più dettagliate per il rilascio delle prove di origine nell'Unione, qualora le esigenze del commercio lo richiedano.

(31) Al fine di disporre di fattori supplementari sulla base dei quali sono applicati i dazi all'importazione o all'esportazione e altre misure, è opportuno delegare alla Commissione, conformemente all'articolo 290 TFUE, il potere di adottare atti delegati per quanto riguarda le norme sull'origine delle merci.

(32) È opportuno riunire tutte le circostanze in seguito alle quali sorge un'obbligazione doganale all'importazione diverse dalla presentazione di una dichiarazione in dogana di immissione in libera pratica o di ammissione temporanea con esenzione parziale, per evitare difficoltà nella determinazione della base giuridica della nascita dell'obbligazione doganale. Ciò dovrebbe valere anche per l'insorgenza dell'obbligazione doganale all'esportazione.

(33) È opportuno stabilire il luogo in cui sorge l'obbligazione doganale e in cui i dazi all'importazione o all'importazione dovrebbero essere riscossi.

(34) Le norme relative ai regimi speciali dovrebbero consentire l'uso di una garanzia unica per tutte le categorie di regimi speciali e permettere che essa sia globale, a copertura di più transazioni.

(35) È opportuno autorizzare, a determinate condizioni, una garanzia globale con importo ridotto, anche per le obbligazioni doganali e gli altri oneri che sono sorti, o un esonero dalla garanzia. Una garanzia globale con importo ridotto per le obbligazioni doganali e gli altri oneri che sono sorti dovrebbe essere equivalente alla costituzione di una garanzia per l'intero importo dei dazi all'importazione e all'esportazione dovuti, in particolare ai fini dello svincolo delle merci interessate e della contabilizzazione.

(36) Al fine di garantire una migliore tutela degli interessi finanziari dell'Unione e degli Stati membri, una garanzia dovrebbe coprire le merci non dichiarate o dichiarate in modo inesatto incluse in una spedizione o in una dichiarazione per cui essa viene prestata. Per lo stesso motivo, l'impegno del fideiussore dovrebbe coprire anche gli importi dei dazi all'importazione o all'esportazione che risultino da pagare in seguito a controlli a posteriori.

(37) Al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e degli Stati membri e contenere le pratiche fraudolente, sono opportune disposizioni che prevedano misure differenziate per l'applicazione di una garanzia globale. In caso di elevato rischio di frode dovrebbe essere possibile vietare temporaneamente l'applicazione della garanzia globale, tenuto conto della particolare situazione degli operatori economici interessati.

(38) È opportuno tener conto della buona fede della persona interessata nei casi in cui un'obbligazione doganale sorge in seguito a inosservanza della normativa doganale e minimizzare l'impatto della negligenza da parte del debitore.

(39) Al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e degli Stati membri e di integrare le norme sull'obbligazione doganale e sulle garanzie, dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare atti delegati, conformemente all'articolo 290 TFUE, per quanto riguarda il luogo di insorgenza dell'obbligazione doganale, il calcolo dell'importo dei dazi all'importazione e all'esportazione, la garanzia corrispondente a tale importo e la riscossione, il rimborso, lo sgravio e l'estinzione dell'obbligazione doganale.

(40) È necessario sancire il principio in base al quale stabilire se le merci abbiano la posizione doganale di merci unionali e le circostanze che ne determinano la perdita, e fornire una base per stabilire i casi in cui tale posizione rimane immutata quando le merci escono temporaneamente dal territorio doganale dell'Unione.

(41) Al fine di garantire la libera circolazione delle merci unionali nel territorio doganale dell'Unione e il trattamento doganale delle merci non unionali introdotte in tale territorio dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare atti delegati, conformemente all'articolo 290 TFUE, per quanto riguarda la determinazione della posizione doganale delle merci, la perdita della posizione doganale di merci unionali, il mantenimento di tale posizione per le merci che escono temporaneamente dal territorio doganale dell'Unione e l'esenzione dai dazi per le merci in reintroduzione.

(42) È opportuno assicurare che, nei casi in cui l'operatore economico fornisce anticipatamente le informazioni necessarie per i

controlli sull'ammissibilità delle merci basati sui rischi, il rapido svincolo delle merci costituisca la regola. I controlli previsti dalla politica fiscale e commerciale dovrebbero essere effettuati in primo luogo dall'ufficio doganale competente per i locali dell'operatore economico.

(43) Le norme relative alle dichiarazioni in dogana e al vincolo delle merci a un regime doganale dovrebbero essere modernizzate e semplificate, in particolare richiedendo che, di norma, le dichiarazioni in dogana siano fatte per via elettronica e che vi sia un solo tipo di dichiarazione semplificata, nonché prevedendo la possibilità di presentare una dichiarazione in dogana sotto forma di iscrizione nelle scritture del dichiarante.

(44) Poiché la convenzione riveduta di Kyoto promuove la presentazione, la registrazione e il controllo della dichiarazione in dogana prima dell'arrivo delle merci e, inoltre, la separazione del luogo in cui la dichiarazione viene presentata da quello in cui le merci sono fisicamente situate, è opportuno prevedere lo sdoganamento centralizzato nel luogo in cui l'operatore economico è stabilito.

(45) È opportuno stabilire a livello dell'Unione le norme relative alle circostanze che possono comportare la distruzione o rimozione in altro modo delle merci da parte delle autorità doganali, norme che precedentemente dovevano essere adottate a livello nazionale.

(46) Al fine di integrare le norme riguardanti il vincolo delle merci a un regime doganale e di garantire un trattamento equo delle persone interessate dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare atti delegati, conformemente all'articolo 290 TFUE, per quanto riguarda le norme concernenti le dichiarazioni in dogana e lo svincolo delle merci.

(47) È opportuno prevedere norme semplici e comuni per i regimi speciali, integrate da una ristretta serie di norme per ciascuna categoria di regimi speciali, al fine di rendere semplice per l'operatore la scelta del regime appropriato, di evitare errori e di ridurre il numero di recuperi e rimborsi a posteriori.

(48) Dovrebbe essere facilitata la concessione di autorizzazioni per diversi regimi speciali con una garanzia unica e sotto il controllo di un unico ufficio doganale e in tali casi dovrebbero vigere norme semplici riguardo all'insorgenza dell'obbligazione doganale. Il criterio di base deve essere che le merci vincolate a un regime speciale, o i prodotti da esse ottenuti, devono essere oggetto di accertamento nel momento in cui sorge l'obbligazione doganale. Tuttavia, dovrebbe anche essere possibile, se giustificato sul piano economico, valutare le merci relativamente al momento in cui sono state vincolate a un regime speciale. Gli stessi criteri si dovrebbero applicare alle manipolazioni usuali.

(49) In considerazione delle misure necessarie per una maggiore sicurezza, la collocazione delle merci nelle zone franche dovrebbe diventare un regime doganale e le merci dovrebbero essere soggette a controlli doganali all'entrata e relativamente alle scritture.

(50) Dato che l'intenzione di procedere alla riesportazione non è più necessaria, è opportuno fondere il regime di perfezionamento attivo, sistema della sospensione, con la trasformazione sotto controllo doganale e abbandonare il regime di perfezionamento attivo, sistema del rimborso. Questo regime unico di perfezionamento attivo dovrebbe

coprire anche la distruzione, tranne quando essa sia effettuata dalle dogane o sotto vigilanza doganale.

(51) Al fine di integrare le norme riguardanti i regimi speciali e di garantire un trattamento equo delle persone interessate dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare atti delegati, conformemente all'articolo 290 TFUE, per quanto riguarda le norme concernenti i casi in cui le merci sono vincolate a regimi speciali, i movimenti, le manipolazioni usuali e l'equivalenza di tali merci, nonché l'appuramento di tali regimi.

(52) Le misure in materia di sicurezza relative alle merci unionali che escono dal territorio doganale dell'Unione dovrebbero applicarsi anche alla riesportazione delle merci non unionali. Le stesse norme dovrebbero applicarsi a tutti i tipi di merci, fatta salva la possibilità di eccezioni ove necessario, ad esempio per le merci che si limitano ad attraversare il territorio doganale dell'Unione.

(53) Al fine di garantire la vigilanza doganale delle merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione o in uscita da esso e l'applicazione delle misure in materia di sicurezza dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare atti delegati, conformemente all'articolo 290 TFUE, per quanto riguarda le norme relative alla dichiarazione sommaria di entrata e alle dichiarazioni pre-partenza.

(54) Al fine di esplorare un'ulteriore facilitazione doganale e commerciale, in particolare mediante il ricorso agli strumenti e alle tecnologie più recenti, occorre autorizzare gli Stati membri, a determinate condizioni e su richiesta, a verificare per un periodo di tempo limitato le semplificazioni nell'applicazione della normativa doganale. Tale possibilità non dovrebbe compromettere l'applicazione della normativa doganale o creare nuovi obblighi per gli operatori economici, che possono partecipare a tali verifiche unicamente su base volontaria.

(55) In base al principio di proporzionalità, enunciato all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE), è necessario e opportuno, per conseguire gli obiettivi fondamentali di consentire l'efficace funzionamento dell'Unione doganale e di attuare la politica commerciale comune, stabilire le norme e le procedure generali applicabili alle merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione o in uscita da esso. Conformemente all'articolo 5, paragrafo 4, primo comma, del trattato sull'Unione europea, il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali gli obiettivi.

(56) Allo scopo di semplificare e razionalizzare la normativa doganale, diverse disposizioni contenute in atti dell'Unione autonomi sono state incorporate, a fini di trasparenza, nel codice. È pertanto necessario abrogare il regolamento (CEE) n. 3925/91 del Consiglio, del 19 dicembre 1991, relativo all'eliminazione dei controlli e delle formalità applicabili ai bagagli a mano e ai bagagli registrati delle persone che effettuano voli intracomunitari nonché ai bagagli delle persone che effettuano una traversata marittima intracomunitaria (11), il regolamento (CEE) n. 2913/92, il regolamento (CE) n. 1207/2001 del Consiglio, dell'11 giugno 2001, sulle procedure destinate a facilitare il rilascio o la compilazione nella Comunità di prove dell'origine e la concessione della qualifica di esportatore autorizzato

(11) GUUE L 374 del 31 dicembre 1991, p. 4.

previsti dalle disposizioni sugli scambi preferenziali tra la Comunità europea e alcuni paesi (12) e il regolamento (CE) n. 450/2008.

(57) È opportuno che le disposizioni del presente regolamento che stabiliscono la delega di poteri e il conferimento di competenze di esecuzione e le disposizioni su “oneri e costi” si applichino a decorrere dall’entrata in vigore del presente regolamento. È opportuno che le altre disposizioni si applichino a decorrere dal 1° maggio 2016.

(58) Il presente regolamento non dovrebbe pregiudicare le norme vigenti e future dell’Unione relative all’accesso ai documenti adottate ai sensi dell’articolo 15, paragrafo 3, TFUE, né dovrebbe pregiudicare le norme nazionali relative all’accesso ai documenti.

(59) La Commissione dovrebbe compiere ogni sforzo per garantire che gli atti delegati e gli atti di esecuzione di cui al presente regolamento entrino in vigore con sufficiente anticipo rispetto alla data di applicazione del codice per consentirne la tempestiva attuazione da parte degli Stati membri,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO.

COMMENTO

Introduzione

Nel commercio internazionale del nostro tempo, l’Unione europea (d’ora in avanti UE) è la principale potenza economica mondiale. Svolge un ruolo di primo piano nei vari negoziati commerciali internazionali accanto alle altre grandi potenze quali, ad esempio, gli Stati Uniti e la Cina, nonché nelle organizzazioni internazionali ove vengono discussi i maggiori temi del diritto internazionale dell’economia quali l’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC/WTO) (13), l’Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD/WCO), gli organismi specializzati dell’ONU, per non parlare dei *summit* mondiali in materia di commercio, ambiente e sviluppo. Quando si tratta di temi strettamente attinenti al commercio internazionale, la UE è un “gigante”, in quanto è in grado di parlare e di negoziare “con una voce sola”, grazie alle competenze esclusive in materia di *politica commerciale comune*, competenze che ad essa le sono state attribuite dagli Stati membri (art. 3 TUE).

A propria volta, la *politica commerciale comune* dell’Unione si traduce e si concretizza giuridicamente nelle sue norme di diritto doganale in quanto si tratta di regolare operativamente lo scambio di merci fra Stati membri e Stati terzi. Ne risulta un complesso ed articolato sistema di fonti di diversa provenienza formale giacché, in materia doganale, operano simultaneamente norme di diritto internazionale, norme di diritto UE e norme nazionali dei singoli Stati membri.

Il 10 ottobre 2013, sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea (14), è stato pubblicato il Reg. UE n. 952/2013 che offre una moderna ed importante

(12) GUUE L 165 del 21 giugno 2001, p. 1.

(13) Su cui v. D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, 2ª ed., Milano, Giuffrè, 2018, nonché F. MARRELLA, *Manuale di diritto del commercio internazionale*, Padova, Cedam-WKI, 2017, e riferimenti ivi cit.

(14) Reg. (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il Codice doganale dell’Unione, GUUE L 269 del 10 ottobre 2013, p. 1 ss., con successive rettifiche ed integrazioni. Nel testo faremo riferimento al testo consolidato pubblicato in EURLEX al sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02013R0952-20161224> aggiornato fino alla Rettifica del Reg. (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell’Unione, pubblicata in GUUE L 173 del 9 luglio 2018, p. 35 ss.

sistemazione della materia doganale nell'ordinamento dell'Unione ed alla cui analisi il commentario contenuto nel presente libro è rivolto.

L'entrata in vigore del nuovo codice (d'ora in avanti CDU) ha, infatti, comportato l'abrogazione del Reg. CEE 12 ottobre 1992, n. 2913 (il c.d. Codice doganale comunitario, *CDG*), del Reg. CEE 2 luglio 1993, n. 2454 (disposizioni di attuazione, *DAC*) (15), nonché, tramite l'art. 286 del CDU sono stati abrogati il Reg. CE n. 450/2008 ed infine, a partire dal 1° giugno 2016, cessano di essere in vigore il Reg. CEE n. 3925/91, il Reg. CEE n. 2913/92 ed il Reg. CE n. 1207/2001.

In base alle nuove norme oggi vigenti, l'art. 5, comma 1, CDU indica che la "normativa doganale" è costituita da:

- a) il codice [*rectius* il CDU, *n.d.r.*] e le disposizioni integrative o di attuazione del medesimo adottate a livello dell'Unione o a livello nazionale;
- b) la tariffa doganale comune;
- c) la normativa relativa alla fissazione del regime unionale delle franchigie doganali;
- d) gli accordi internazionali contenenti disposizioni doganali, nella misura in cui siano applicabili nell'Unione".

A tali fonti, appartenenti rispettivamente all'ordinamento internazionale ed a quello dell'Unione europea, si aggiungono e si coordinano, nella consapevolezza della diversità tra ordinamenti giuridici, quelle del diritto doganale italiano. Senonché, nel contesto attuale, si è giustamente osservato che "le disposizioni nazionali in materia doganale hanno carattere residuale" (16), sicché occorre la massima cautela nel trasporre, *sic et simpliciter*, gli schemi dogmatici della dottrina tributaristica italiana ad istituti che, diversamente da quanto accade per le imposte sui redditi ed in parte per le imposte indirette - per non parlare della fiscalità locale e regionale -, vengono concepiti e regolati in ordinamenti giuridici diversi da quello dello Stato italiano, ossia l'ordinamento giuridico del diritto internazionale e quello dell'Unione europea. In questo senso, va tenuto sempre presente che le norme del Codice doganale europeo sono norme di diritto dell'Unione europea in materia doganale a cui l'ordinamento italiano si adatta, al pari di quanto avviene per le altre norme del diritto dell'Unione europea. E' da tale materia, dunque, che occorre trarre l'esatto significato delle norme per poi comprenderne il funzionamento operativo e gli eventuali limiti.

1. L'Unione europea si fonda su di un'"unione doganale": fonti e disciplina

Con formula solenne, il Parlamento ed il Consiglio dell'Unione europea, indicano al nono *considerando* del *Codice doganale dell'Unione* (d'ora in avanti CDU), Reg. UE n. 952/2013 oggetto del commentario di questo libro che:

"L'Unione si fonda sull'unione doganale. Nell'interesse sia degli operatori economici sia delle autorità doganali dell'Unione, è opportuno riunire l'attuale normativa doganale in un codice. Partendo dal principio di un mercato interno, tale codice dovrebbe contenere le norme e le procedure di carattere generale che garantiscono l'applicazione delle misure tariffarie e altre misure di politica comune introdotte a livello dell'Unione in relazione agli scambi di merci tra l'Unione e i paesi o territori non facenti parte del territorio doganale dell'Unione, tenendo conto delle esigenze di tali politiche comuni. La normativa doganale dovrebbe essere allineata meglio alle disposizioni in materia di riscossione delle imposizioni all'importazione, senza modifiche dell'ambito d'applicazione delle disposizioni fiscali vigenti".

Viene così ribadito il ruolo fondamentale che l'unione doganale ha avuto sin dalle origini dell'esperienza dapprima comunitaria e poi unionale. Non

(15) Al riguardo si rinvia a F. MARRELLA, P. MAROTTA, S. PRIMICERI (a cura di), *Codice doganale comunitario commentato*, Piacenza, La Tribuna, 2016.

(16) F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, 2. Parte speciale, 11^a ed., Torino, UTET, 2018, p. 321.

v'è dubbio, infatti, che la realizzazione del “mercato comune europeo”, ossia la fusione dei mercati nazionali in un unico mercato a raggio continentale e la “tariffa doganale unica”, espressione concreta di una “politica commerciale comune” agli Stati membri nei confronti degli Stati terzi (17), abbiano costituito storicamente il cemento della Comunità Economica Europea ed il segreto di quella “integration through law” che ha successivamente consentito all’Unione europea di espandere le sue politiche ed i suoi obiettivi al di là di quelli meramente economici.

Il nesso tra tariffa doganale esterna e mercato unico interno è ulteriormente evidenziato da quelle norme che, sin dal Trattato CEE (18), prevedono l’*immissione in libera pratica* delle merci “esterne”, una volta che sono state espletate le formalità previste per l’importazione, applicate le eventuali misure di politica commerciale (verifica delle licenze d’importazione, assenza di divieti, sussistenza e capienza di contingenti, verifica delle misure *antidumping*, ecc.) e versati i dazi complessivamente dovuti. Tramite l’immissione in libera pratica, infatti, si attribuisce la posizione doganale di merce unionale a una merce non unionale con il risultato di farla beneficiare delle libertà di circolazione nel mercato interno europeo.

Ed infatti, il *considerando* n.9 al CDU si riallaccia necessariamente al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) il quale, *inter alia*, all’art. 28 stabilisce che:

“L’Unione comprende *un’unione doganale* che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all’importazione e all’esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l’adozione di una *tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi*.”

2. Le disposizioni dell’articolo 30 e del capo 3 del presente titolo si applicano ai *prodotti originari* degli Stati membri e ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano *in libera pratica* negli Stati membri” (19).

Del resto, in base all’art. 29 TFUE:

“[s]ono considerati in libera pratica in uno Stato membro i prodotti provenienti da paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili e che non abbiano beneficiato di un ristorno totale o parziale di tali dazi e tasse”.

(17) Osservava al riguardo R. MONACO (*Trattato istitutivo della CEE. Commentario*, I, Milano, Giuffrè, 1965, p. 41) che “[n]on rientra nel concetto dell’unione doganale l’adozione da parte degli Stati membri, di una politica commerciale comune nei riguardi degli Stati terzi, ma si tratta evidentemente di una necessità, allorché si concepisce l’unione doganale in funzione dell’unione economica”.

(18) Cfr. art. 12 ss. del Trattato CEE. Com’è noto, a partire dal 1° luglio 1968, la Comunità ha introdotto la tariffa doganale comune. Dal 1993 sono state soppresse le Dogane per gli scambi tra Stati membri dell’Unione. Oggi, pertanto, i termini importazione ed esportazioni vanno utilizzati con riferimento a scambi di merci con Stati terzi. Le merci originarie degli Stati membri circolano nel mercato unico senza essere soggette a dazi doganali: “I dazi doganali all’importazione o all’esportazione o le tasse di effetto equivalente sono vietati tra gli Stati membri. Tale divieto si applica anche ai dazi doganali di carattere fiscale” (art. 30 TFUE). In arg. cfr. F. BESTAGNO, *La libera circolazione delle merci*, in A. ARENA, F. BESTAGNO, G. ROSSILLO, *Mercato unico e libertà di circolazione nell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 1 ss.

(19) Corsivo aggiunto. V. da ultimo C. SCHEPISI, *Commento all’art. 28 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 540 ss., nonché L. MARINO, *La libera circolazione delle merci*, in A. TIZZANO, *Il diritto privato dell’Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 176 ss.. Cfr. P. PIVA, *La politica commerciale comune*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell’Unione europea*, Parte speciale, 5^a ed., Torino, Giappichelli, 2017, p. 449 ss., nonché V. RUBINO, *I limiti alla tutela del “made in” fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, Giappichelli, 2017; F. PADOVANI, *I tributi doganali*, in P. RUSSO (a cura di), *Manuale di diritto tributario*, Parte speciale, Milano, Giuffrè, 2002, p. 283 ss.; G. ARDIZZONE, *Dogana e imposte doganali*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1988, p. 1.

Pertanto, i prodotti “provenienti da Stati terzi” e immessi in libera pratica nell’Unione vengono totalmente e definitivamente assimilati a quelli di origine unionale; essi fruiscono del medesimo trattamento, ai fini della libera circolazione delle merci, dei prodotti originari degli Stati membri e beneficiano della sospensione temporanea dell’Iva, la quale dovrà essere assolta solo nel Paese UE di destinazione (20).

Il dibattito attuale sullo stato dell’Unione ed i negoziati con la Gran Bretagna circa la c.d. *Brexit*, rilanciano in modo eclatante il ruolo fondamentale del mercato unico europeo e dei meccanismi di funzionamento dell’unione doganale su cui conviene soffermarsi.

2. La tariffa doganale comune dell’Unione europea e le franchigie

Le norme del Trattato sull’unione doganale e quelle di cui all’art. 56 CDU (su cui v. *infra* il relativo commento) prevedono l’adozione di una *tariffa doganale comune* comprendente i dazi all’importazione e all’esportazione da applicarsi allo scambio di merci con gli Stati terzi. Detti dazi vengono fissati dal Consiglio, a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione, tramite regolamento disciplinando altresì la *nomenclatura combinata*.

La *nomenclatura combinata* discende dal *Sistema Armonizzato (SA/HS)* dell’Organizzazione Mondiale delle Dogane — e costantemente aggiornato — di cui si è detto sopra e comprende migliaia di voci contraddistinte da un codice numerico. Da questa deriva la *tariffa doganale comune* che oggi viene definita all’art. 56, comma 2, CDU e pertanto va regolarmente consultati da ogni operatore(21).

Infine, va osservato che la franchigia dai dazi all’importazione riguarda numerose categorie di merci e viene disciplinata tramite il Reg. CE 1186/2009 del 16 novembre 2009. Tra le categorie di merci cui si applicano le franchigie citiamo i beni ad uso personale di persone fisiche che trasferiscono la residenza da uno Stato terzo ad uno Stato membro (art. 3), i beni personali importati per matrimonio o per effetto di successione. Anche i beni ad uso scientifico o culturale possono rientrare in tale eccezione: alcuni sono in franchigia indipendentemente dalla loro destinazione, altri beni solo se sono destinati a istituti di pubblica utilità.

(20) L’immissione in libera pratica è un istituto distinto da quello dell’immissione in consumo: cfr. G. FALSITTA e R. SCHIAVOLIN, in *Manuale di diritto tributario*, II, 12^a ed., Padova, Cedam, 2018, p. 1100 ss.; L. CARPENTIERI, *L’imposta sul valore aggiunto*, in A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Torino, UTET, 2004, p. 949; A. DE CICCO, *Importazione*, in *Enc. giur. Treccani*, Aggiornamento, XI, Roma, 2003.

(21) Ai sensi dell’art. 56, comma 2, CDU: “La tariffa doganale comune comprende tutti gli elementi seguenti: a) la nomenclatura combinata delle merci di cui al regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio; — b) qualsiasi altra nomenclatura che ricalchi interamente o in parte la nomenclatura combinata o preveda ulteriori suddivisioni della stessa e che sia istituita da disposizioni dell’Unione specifiche per l’applicazione delle misure tariffarie nel quadro degli scambi di merci; — c) i dazi convenzionali o autonomi normali applicabili alle merci contemplate dalla nomenclatura combinata; — d) le misure tariffarie preferenziali contenute in accordi che l’Unione ha concluso con alcuni paesi o territori non facenti parte del suo territorio doganale o con gruppi di tali paesi o territori; — e) le misure tariffarie preferenziali adottate unilateralmente dall’Unione nei confronti di taluni paesi o territori non facenti parte del suo territorio doganale o di gruppi di tali paesi o territori; — f) le misure autonome che prevedono la riduzione o l’esenzione per i dazi su talune merci; — g) il trattamento tariffario favorevole specificato per talune merci, a causa della loro natura o del loro uso finale, nel quadro delle misure di cui alle lettere da c) a f) o h); — h) le altre misure tariffarie previste dalle normative agricole, commerciali o da altre normative dell’Unione”. L’ultimo aggiornamento si deve al Reg. UE n.2018/1602, in vigore dal 1° gennaio 2019. V. il sito dell’Agenzia delle Dogane e dei monopoli: <https://aidaonline7.adm.gov.it/nsitaricinternet/>.

3. Il diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) quale cornice normativa necessaria del diritto dell'Unione europea in materia doganale

L'unione doganale su cui ancor oggi si fonda e prospera l'Unione europea si colloca tradizionalmente nel quadro delle norme del GATT⁴⁷ ed oggi, più diffusamente, in quelle dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO) (22) di cui la UE è Parte contraente al pari degli altri Stati membri. L'OMC/WTO (come l'OMD/WCO e gli accordi internazionali di cui si dirà tra breve) afferiscono all'ordinamento internazionale mentre il codice doganale europeo e tutti gli atti di attuazione adottati dall'Unione appartengono all'ordinamento dell'Unione europea ed al suo diritto perciò, anche il continuo adattamento dell'ordinamento unionale a quello internazionale è necessario. Ogni ragionamento sulle fonti del diritto doganale europeo non può dunque prescindere dall'attento riconoscimento della diversa provenienza formale delle norme e dell'ordinamento da cui provengono le norme da applicare, variando, com'è noto, sia i rapporti tra l'ordinamento internazionale e quello dell'Unione, sia quelli tra ciascuno dei due e l'ordinamento giuridico italiano che deve adattarsi ad entrambi.

L'art. XXIV dell'Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio (GATT) oggi in vigore, definisce infatti le unioni doganali come "la sostituzione di un solo territorio doganale a due o più territori doganali". Ma si tratta del punto di arrivo di una vasta esperienza storico-giuridica (23), tant'è che, già nel 1931, la Corte Permanente di Giustizia internazionale poteva già definire un'unione doganale — si trattava di quella tra Austria e Germania — allorquando ci si trova in presenza del concorso delle seguenti condizioni "uniformità delle leggi doganali e delle tariffe doganali; frontiera unica e territorio doganale unico rispetto agli Stati membri; abolizione di ogni diritto doganale in entrata e in uscita nel traffico delle merci fra gli Stati partecipanti all'Unione; ripartizione, secondo un calcolo determinato, dei diritti doganali percepiti" (24).

Ed alla luce di tali considerazioni, può persino stupire che un accordo multilaterale come il GATT, concepito sin dalle sue origini per *liberalizzare il commercio internazionale*, ammetta, com'è avvenuto con la CEE, la formazione — di per sé paradossale — di "blocchi regionali" di libero scambio che sono logicamente discriminatori rispetto agli Stati che non ne fanno parte. Infatti, va ricordato che si tratta di un'eccezione strutturale rispetto alla clausola della Nazione più favorita (art. I GATT; artt. II GATS e 4 TRIPs) (25). Pertanto, tale clausola può essere derogata a favore dell'istituzione di zone di libero scambio e di unioni doganali nella misura in cui queste ultime favoriscano la cooperazione e l'integrazione economica su scala multilaterale-regionale (art. XXIV GATT; artt. V GATS e 73 TRIPs) a condizione:

"a) che, nel caso di un'unione doganale o di un accordo provvisorio concluso al fine di costituire un'unione doganale, i dazi doganali

(22) Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea (CEE) prevedeva apposite norme in materia di politica commerciale ed unione doganale (art. 110 e ss. TCEE). Prima del 1970 spettava agli Stati membri coordinare le proprie relazioni commerciali con gli Stati terzi, ma ciò non ha impedito alla Comunità di concludere accordi bilaterali e di partecipare, a pieno titolo, ai negoziati GATT del Kennedy round tra il 1963 e il 1967. In arg. v. A. GIARDINA, in *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario*, a cura di R. QUADRI, R. MONACO e A. TRABUCCHI, II, Milano, Giuffrè, 1965, p. 904 ss.

(23) Le prime e più famose esperienze di unione doganale dell'era moderna risalgono alla *Zollverein* del 1818 iniziata allorquando la Prussia incorporò nel proprio territorio doganale i territori dello Schwarzburg e del Lippe e proseguita quando altri Stati tedeschi seguirono tale modello (nel 1828 tra la Baviera e il Württemberg e poi tra la Sassonia e gli Stati del centro). Si arrivò così progressivamente allo *Zollverein* tedesco tramite un trattato internazionale, del 22 marzo 1833, ad iniziativa della Prussia. In arg. v. F. SCHORKOPF, *Zollverein (German Customs Union)*, MPEPIL, 2010.

(24) CPGI, caso del « Regime doganale tra la Germania e l'Austria », parere del 5 settembre 1931, Série A/B, n. 41, p. 18.

(25) Su cui cfr. F. MARRELLA, *Manuale di diritto del commercio internazionale*, Padova, cit., p. 169 ss. ove riferimenti.

applicati al momento della costituzione di questa unione o della conclusione di questo accordo provvisorio, non avranno, nel loro insieme, per quanto concerne il commercio con le Parti contraenti che non sono parti di tale unione o di tali accordi, una incidenza complessiva più elevata, né le altre regolamentazioni commerciali saranno più rigorose di quanto non lo erano i diritti e le regolamentazioni commerciali in vigore nei territori costitutivi di questa unione prima della costituzione dell'unione o la conclusione dell'accordo, secondo il caso;

b) che, nel caso di una zona di libero scambio o di un accordo provvisorio concluso in vista di costituire una zona di libero scambio, i dazi doganali mantenuti in ciascun territorio costitutivo ed applicabili al commercio delle Parti contraenti che non fanno parte di tale territorio o che non partecipano a tale accordo, al momento della costituzione della zona o della conclusione dell'accordo provvisorio, non saranno più elevati, né le altre regolamentazioni commerciali più rigorose di quanto non lo erano i dazi e le regolamentazioni commerciali corrispondenti in vigore negli stessi territori prima della costituzione della zona o della conclusione dell'accordo provvisorio, secondo il caso;

c) e che ogni accordo considerato alle lettere a) e b), comprenda un piano e un programma per la costituzione dell'unione doganale o della zona di libero scambio, in un periodo di tempo ragionevole”.

Trattandosi di norme internazionali quadro, ad esse si adatta il diritto dell'Unione in materia doganale (26) che, per le stesse ragioni, è e deve essere conforme anche alle altre norme internazionali dell'OMC/WTO, soprattutto nelle materie indicate nell'Allegato 1A dell'Accordo istitutivo dell'OMC/WTO e che, *breviter*, possiamo solo indicare in questa sede. Basti pensare all'Accordo sul valore in dogana, a quello sulle regole di origine e certi profili dell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio, alle misure sanitarie e fitosanitarie o a quello sulle procedure riguardanti le licenze di importazione. Anche le misure di difesa commerciale europee — si pensi alla

(26) Su cui v. in particolare F. VISMARA, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 17 ss. e ID., *Corso di diritto doganale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 21 ss. In arg. cfr., con vari accenti, G. FALSITTA e R. SCHIAVOLIN, in *Manuale di diritto tributario*, II, 12^a ed., 2018, cit., p. 1095 ss.; R. ADAM e A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 2^a ed., Torino, Giappichelli, 2017, p. 866 ss.; D. CARREAU, P. JUILLARD, R. BISMUTH, A. HAMANN, *Droit international économique*, Paris, Dalloz, 2017, p. 28 ss.; S. ARMELLA, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Milano, EGEA, 2017; M. FABIO, *Manuale di diritto e pratica doganale*, VI ed., IPSOA-WKI, 2017, p. 3 ss.; M. SCUFFI, G. ALBENZIO, M. MICCINESI, *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milano, Giuffrè, 2014; V. UCKMAR, G. CORASANITI, P. DÉ CAPITANI DI VIMERCATE, C. CORRADO OLIVA, *Diritto tributario internazionale. Manuale*, Padova, Cedam, 2012, p. 123 ss.; P. C. MAVROIDIS, *Trade in Goods-The GATT and the Other WTO Agreements Regulating Trade in Goods*, 2^a ed., Oxford, OUP, 2012; P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, Cedam, 2002; A. DE CICCO, *Importazione*, in *Enc. giur. Treccani*, Agg., XI, 2003; P. PENNETTA, *Unione doganale*, in *Enc. dir.*, 2001, p. 1073 ss.; J. H. JACKSON, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, 2^a ed., MIT Press Cambridge Mass., 1997; C. SACCHETTO, voce *Territorialità (dir. trib.)*, in *Enc.dir.*, Milano, Giuffrè, 1992; S. FIORENZA, *Dogana e tributi doganali*, in *Dig. comm.*, IV, 1990, p. 117 ss.; G. ARDIZZONE, *Dogana e imposte doganali*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1988, 1; G. SCHIAVONE, *Principi di non discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano, Giuffrè, 1966; G. BISCOTTINI, *Diritto amministrativo internazionale*, in *Trattato di Diritto internazionale dir. da G. BALLADORE PALLIERI, G. MORELLI e R. QUADRI*, Padova, Cedam, 1964-1966; M. GIULIANO, *La cooperazione internazionale in materia economica*, Milano, Giuffrè, 1965; R. MONACO, *Mercato comune europeo*, in *Nov. Dig. It.*, X, 1964, n. 44; Alf. CUTRERA, *Dogana (Ordinamento)*, in *Nov. D. it.*, VI, 1960; G. SPERDUTI, *La CEECA. Ente sopranazionale*, Padova, Cedam, 1960; R. ALESSI, *Monopoli fiscali, imposte di fabbricazione, dazi doganali*, Torino, UTET, 1956; M. UDINA, *Il diritto internazionale tributario*, in *Trattato di diritto internazionale dir. da P. FEDOZZI e S. ROMANO*, X, Padova, 1949, p.85 ss.; Ach. CUTRERA, *Unioni doganali*, in *N. Dig. It.*, XII, 1940, p. 2 ss.; H. TRUCHY, *L'Union douanière européenne*, in *RCADI*, v. 48, 1934, pp. 571-630.

normativa *antidumping* che si riflette concretamente in specifici dazi a carico delle imprese, o a quella in materia di sovvenzioni vietate e di ostacoli tecnici al commercio (27) — devono essere conformi al diritto dell’OMC/WTO per non incorrere in responsabilità internazionale accertata tramite pesanti contenziosi ed evitare vere e proprie “guerre commerciali”.

E proprio alle norme del WTO devono adeguarsi le misure *antidumping* ed antisovvenzioni adottate dall’Unione europea per reagire a pratiche illecite da parte di altri Stati (o unioni doganali).

3.1. Dazi *antidumping*, antisovvenzione ed altre misure di difesa commerciale dell’Unione

Mentre i *dazi doganali* colpiscono le merci estere conformemente a quanto fissato nella tariffa doganale comune, le misure di difesa commerciale hanno una *funzione compensativa*. Si tratta, infatti, di vere e proprie misure di ritorsione istituite *ad hoc*, tramite regolamento (28), per essere inserite nella TARIC. Pertanto, anche se non vengono direttamente disciplinate nel CDU, occorre farne cenno nel presente contributo al fine di offrire un quadro il più possibile sistematico delle norme con cui il CDU si trova ad interagire.

Nel diritto dell’Unione europea, esistono tre principali misure per la “difesa commerciale”: i dazi *antidumping*, le misure antisovvenzione e le salvaguardie. La base giuridica di detti atti viene individuata nell’art. 207, par. 2, TFUE a norma del quale il Parlamento europeo ed il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune.

Nel primo caso, si applica il Reg. UE n. 2016/1036 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di *dumping* da parte di Stati che non sono membri dell’Unione europea (29). Si tratta di questioni che riguardano la vendita di una merce nel mercato unico europeo a prezzi inferiori a quelli praticati sul mercato interno dello Stato terzo (30) ed infatti l’art. 1 del Reg. n. 2016/1036 indica, in via di principio, che:

“Un dazio antidumping può essere imposto su qualsiasi prodotto oggetto di dumping la cui immissione in libera pratica nell’Unione causi un pregiudizio.

2. Un prodotto è considerato oggetto di dumping quando il suo prezzo all’esportazione nell’Unione è inferiore ad un prezzo comparabile di un prodotto simile, applicato nel paese esportatore nell’ambito di normali operazioni commerciali.

3. Il paese esportatore è di norma il paese d’origine. Esso, tuttavia, può essere un paese intermedio, salvo quando i prodotti transitano semplicemente in tale paese oppure non sono ivi fabbricati o il loro prezzo in tale paese non è comparabile.

(27) F. MARRELLA, *Manuale di diritto del commercio internazionale*, cit., p. 196 ss. ove riferimenti.

(28) La letteratura è vastissima. V. *inter multos*, R. SOPRANO, *L’accordo antidumping nel diritto dell’Organizzazione mondiale del commercio*, Milano, Giuffrè, 2013; VAN BAEL, BELLIS, *EU anti-dumping and other trade defence instruments*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011.

(29) Reg. UE n. 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di *dumping* da parte di paesi non membri dell’Unione europea (codificazione), in GUUE L 176 del 30 giugno 2016, pp. 21-54 e successive modifiche.

(30) Al riguardo, in una recente sentenza (Cass. 11 maggio 2018, n. 11441) la Cassazione ha indicato che “con il termine *dumping* si indica — nel diritto comunitario ed internazionale, ma il concetto deriva dalla dottrina economica — una procedura di vendita di un bene o di un servizio su di un mercato estero (mercato di importazione) ad un prezzo inferiore rispetto quello di vendita (o, addirittura, a quello di produzione) del medesimo prodotto sul mercato di origine (mercato di esportazione). I dazi antidumping consistono, pertanto, — sul piano generale — in misure che hanno lo scopo di evitare turbative della concorrenza derivanti dall’immissione nel mercato europeo di merci ad un prezzo ritenuto eccessivamente basso, rispetto a quello praticato nelle normali transazioni all’interno di tale mercato”.

4. Ai fini del presente regolamento, per «prodotto simile» si intende un prodotto identico, vale a dire simile sotto tutti gli aspetti al prodotto considerato oppure, in mancanza di un tale prodotto, un altro prodotto che, pur non essendo simile sotto tutti gli aspetti, abbia caratteristiche molto somiglianti a quelle del prodotto considerato”.

Rimane da verificare la sussistenza delle condizioni di applicazione già previste nel precedente regime e cioè che sussista un pregiudizio materiale per un dato settore industriale dell’UE che fabbrica prodotti simili; che vi sia un nesso di causalità fra le importazioni soggette a *dumping* e il pregiudizio materiale ed infine che le misure *antidumping* non siano contrarie all’interesse dell’Unione (31).

Nel caso delle *misure antisovvenzione*, invece, il Reg. UE n. 2016/1037 ha per oggetto le misure di difesa commerciale nei confronti di importazioni che usufruiscono di aiuti e sovvenzioni statali concessi dai governi alle proprie imprese (32). Qui, è necessario dimostrare che c’è stato un contributo finanziario da parte di una pubblica amministrazione o di un ente pubblico o, giusto il quinto *considerando* del regolamento *de quo*, “che c’è stata una forma qualunque di sostegno dei redditi o dei prezzi ai sensi dell’articolo XVI del GATT 1994, e che in tal modo è stato conferito un vantaggio all’impresa beneficiaria”. Pertanto, l’art. 1 del regolamento *de quo* fissa i seguenti principi:

“Un dazio compensativo può essere imposto al fine di compensare una sovvenzione concessa, direttamente o indirettamente, per la fabbricazione, la produzione, l’esportazione o il trasporto di qualsiasi prodotto la cui immissione in libera pratica nell’Unione causi un pregiudizio.

2. Fatto salvo il paragrafo 1, qualora i prodotti non siano importati direttamente dal paese d’origine, ma vengano esportati verso l’Unione da un paese intermedio, le disposizioni del presente regolamento sono pienamente applicabili e le operazioni si considerano avvenute, se del caso, tra il paese d’origine e l’Unione”.

Infine, le *misure di salvaguardia* servono, in linea con l’apposito accordo vigente nel sistema dell’OMC/WTO, a tutelare il mercato unico colpendo con maggiori dazi quei prodotti che producono sensibili ed improvvise alterazioni dei flussi commerciali. La “guerra dell’acciaio” del 2018, a seguito delle restrizioni imposte dall’amministrazione Trump, negli Usa, sulle importazioni di acciaio ne costituisce una recente testimonianza.

4. L’Organizzazione mondiale delle dogane (World Custom Organization)

Sempre all’ordinamento internazionale ma non al regime dell’OMC/WTO appartengono le norme dell’Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD/WCO) a cui pure si conforma l’ordinamento doganale dell’Unione.

L’OMD/WCO, che ha sede a Bruxelles, è oggi un’organizzazione internazionale economica a vocazione universale e competenza specializzata

(31) Tali misure generalmente prendono la forma di dazi *ad valorem*, ossia consistono in una percentuale del valore del prodotto interessato. Possono anche prendere la forma di *dazi specifici* e dunque ammontare ad un valore fisso per una determinata quantità di merci, o ancora possono comportare un impegno in materia di prezzo, cioè a dire l’impegno da parte di un esportatore a rispettare i prezzi minimi all’importazione. Normalmente tali misure vengono adottate per cinque anni e possono essere periodicamente riesaminate. Cfr. il sito della Commissione <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-imports-into-the-eu/anti-dumping/>.

(32) Reg. UE 2016/1037 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell’Unione europea, GUUE L 176 del 30 giugno 2016, pp. 55-91 e successive modifiche.

(33). Venne istituita tramite la Convenzione istitutiva del Consiglio di cooperazione doganale che fu firmata il 15 dicembre 1950 ed entrò in vigore il 4 novembre 1952. Nel 1994, mutò il suo nome in “Organizzazione mondiale delle dogane” ed oggi comprende 182 membri tra cui, dal 20 novembre 1952, l’Italia (34). Il 17 marzo 2003, tramite una decisione del Consiglio (35), la UE è diventata Parte contraente della Convenzione di Kyoto sull’OMD/WCO e dunque della relativa organizzazione.

Tra gli obiettivi dell’OMD/WCO figura principalmente lo sviluppo di *standard* globali per le procedure doganali (i quali a loro volta derivano dalle *best practices* dei suoi membri), nonché l’armonizzazione e la semplificazione a livello mondiale delle procedure doganali, al fine di contribuire, per questa via, allo sviluppo degli scambi commerciali internazionali.

In seno all’OMD/WCO sono stati conclusi alcuni importanti trattati internazionali (36), puntualmente richiamati tra i *considerando* del CDU, quali:

(33) In arg. cfr. D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, 2^a ed., cit., p. 455 ss. ove riferimenti.

(34) Il 19 marzo 2001 il Consiglio dell’Unione ha autorizzato la Commissione a negoziare l’adesione alla OMD/WCO. In proposito, VISMARA (*Lineamenti di diritto doganale dell’Unione europea*, cit., p. 103 ss.) osserva che “il ruolo dell’OMD è peraltro di natura tecnica, non assumendo gli atti che ne derivano valore normativo”. È però certo che gli standards, i pareri circa le classificazioni delle merci e le note esplicative elaborate da tale organizzazione costituiscono, stante la loro natura tecnocratica, dei punti di riferimento fondamentali. A nostro avviso, pertanto, gli atti dell’OMD/WCO hanno valore normativo pur essendo di carattere non vincolante. Si tratta di peculiari manifestazioni di *soft law* tipiche del diritto internazionale contemporaneo (in arg. D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, cit., p. 210 ss.). Il ché non smentisce quanto ha rilevato la Corte di giustizia nel caso *Hark* (sentenza del 12 dicembre 2013, causa C-450/12, CLI:EU:C:2013:824) secondo la quale “le note esplicative elaborate, per quanto riguarda la NC, dalla Commissione e, per quanto riguarda il SA, dall’Organizzazione mondiale delle dogane forniscono un rilevante contributo all’interpretazione della portata delle varie voci doganali, senza però essere giuridicamente vincolanti” (Punto 32).

(35) Dec. n. 2003/231/CE, in GUCE L 86 del 3 aprile 2003, p. 21, ai sensi della quale: “IL CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l’art. 133 in combinato disposto con l’art. 300, paragrafo 2, primo comma, prima frase...considerando quanto segue: — (1) La Comunità è stata Parte contraente della Convenzione internazionale per la semplificazione e l’armonizzazione dei regimi doganali, qui di seguito denominata “la convenzione”, fin dal 1974; — (2) Nella sessione del 26 giugno 1999 il Consiglio di cooperazione doganale ha adottato il protocollo di emendamento della convenzione. L’appendice I del Protocollo di emendamento contiene il testo del preambolo riveduto e degli articoli riveduti della convenzione. L’appendice II del Protocollo di emendamento contiene l’allegato generale riveduto e l’appendice III del Protocollo di emendamento contiene gli allegati specifici riveduti. Il preambolo riveduto e gli articoli riveduti della convenzione insieme all’allegato generale riveduto e agli allegati specifici riveduti sono denominati “convenzione riveduta di Kyoto”. — (3) L’attuazione dei principi della convenzione riveduta di Kyoto darà risultati significativi e quantificabili consentendo di migliorare l’efficienza e l’efficacia delle amministrazioni doganali e, di conseguenza, la competitività economica dei Paesi. Promuoverà inoltre gli investimenti e lo sviluppo industriale e potrà incrementare la partecipazione delle piccole e medie imprese al commercio internazionale. — (4) La convenzione riveduta di Kyoto è un fattore essenziale del processo di agevolazione degli scambi e, in quanto tale, uno stimolo importante alla crescita economica delle parti che l’hanno approvata. — (5) Le Parti contraenti della convenzione riveduta di Kyoto si impegnano ad applicare procedure doganali chiare, trasparenti e aggiornate, tali da consentire un più rapido sdoganamento delle merci grazie al ricorso a nuove tecnologie dell’informazione e a tecniche nuove di controllo doganale quali la valutazione dei rischi e le revisioni contabili”.

(36) Al riguardo, anche per gli aggiornamenti, v. il sito <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools.aspx>.

— la Convenzione di Bruxelles del 14 giugno 1983, emendata tramite Protocollo del 24 giugno 1986 (37), sul *sistema armonizzato di classificazione* (SA o HS, secondo l'acronimo inglese), e periodicamente aggiornata — la nuova versione è in vigore dal 1° gennaio 2017 — dall'apposito Comitato del sistema armonizzato (in base all'art. 8), se non emendata (ex art. 16) (38);

— la Convenzione internazionale *per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali*, firmata a Kyoto il 18 maggio 1973 ed emendata con Protocollo del 26 giugno 1999, entrando in vigore nella versione emendata (RKC per *Revised Kyoto Convention*) il 3 febbraio 2006. Ad essa si rivolgono i *considerando* n. 12 e 44 CDU (39);

— la Convenzione di Istanbul del 26 giugno 1990 in materia di ammissione temporanea delle merci e quella sul carnet ATA, puntualmente richiamate agli artt. 226, par.3, lett. c; artt. 227, par.2, lett. c, e 228 CDU.

5. Gli accordi economici internazionali dell'Unione europea come espressione della *politica commerciale comune* e quale fonte del diritto europeo in materia doganale

L'intima connessione tra la politica commerciale comune dell'Unione e l'attività doganale si evince dal fatto che entrambe si compendiano in tutte quelle norme per cui l'Unione e, nel nostro caso sia pure per aspetti residuali, lo Stato italiano, intervengono a regolare le condizioni di mobilità internazionale delle merci. La concessione di particolari privilegi tariffari in materia doganale è infatti frutto di specifici accordi commerciali internazionali e, a tale riguardo, l'art. 5, comma 2, CDU, indica esplicitamente “gli accordi internazionali contenenti disposizioni doganali, nella misura in cui siano applicabili nell'Unione” tra le fonti della “normativa doganale” applicabile nell'Unione e quindi in Italia.

Pertanto, appare utile soffermarsi brevemente sulla procedura di conclusione di tali accordi (1), per poi esaminarne la tipologia (2) e verificarne lo stato attuale (3).

5.1. La conclusione di accordi economici internazionali rilevanti in materia doganale da parte dell'Unione

Nel 1957, all'epoca della conclusione del Trattato CEE, l'economia della Comunità ed il suo commercio con l'estero si basavano essenzialmente sulla produzione e sullo scambio di prodotti industriali. Nel corso dei decenni, la composizione degli scambi commerciali con l'estero e lo scenario politico internazionale sono tuttavia progressivamente mutati evidenziando un crescente peso del settore dei servizi. Questa evoluzione si spiega soprattutto con la fortissima concorrenza nei settori tradizionali da parte dei nuovi Paesi industrializzati e con le trasformazioni provocate dalle nuove tecnologie

(37) http://www.wcoomd.org/fr/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx. L'OMD/WCO è il depositario di tale trattato.

(38) Come si vedrà a suo luogo, la classificazione doganale di una merce consiste nell'assegnarle, in base alla categoria merceologica di appartenenza, un codice (o voce doganale) di 8 cifre o 10 cifre: le prime sei indicano le voci e sottovoci della nomenclatura del sistema armonizzato (SA o HS); a tali voci, la UE aggiunge altre due voci relative alla nomenclatura combinata (NC, di cui al Reg. CEE n. 2658/87 e successive modifiche, da ultimo quelle di cui al Reg. UE n.2108/1602) ed altre due ancora che indicano le sottovoci della TARIC. Al riguardo, la Corte di Giustizia, con sentenza del 17 febbraio 2016, Causa C- 124/15, *Salutas Pharma*, EU:C:2016:87, punto 31, ha precisato che “le note esplicative elaborate, per quanto riguarda la NC, dalla Commissione e, per quanto riguarda il SA, dall'OMD, forniscono un rilevante contributo all'interpretazione della portata delle varie voci tariffarie, senza però essere giuridicamente vincolanti”. A propria volta tale sentenza richiama la v. sentenza *Data I/O*, causa C-297/13, EU:C:2014:331, punto 33 e la giurisprudenza citata.

(39) Di particolare rilievo il *cons.* n. 44 ove si indica che: “[p]oiché la convenzione riveduta di Kyoto promuove la presentazione, la registrazione e il controllo della dichiarazione in dogana prima dell'arrivo delle merci e, inoltre, la separazione del luogo in cui la dichiarazione viene presentata da quello in cui le merci sono fisicamente situate, è opportuno prevedere lo sdoganamento centralizzato nel luogo in cui l'operatore economico è stabilito”.

dell'informazione e della comunicazione nell'economia mondiale. Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la conclusione degli accordi commerciali internazionali è avvenuta attraverso la Comunità Economica Europea e poi, tramite la CE, in base alla norma generale di cui all'art. 300 del Trattato CE.

Oggi, la "politica commerciale comune" viene collocata nel più ampio quadro delle *relazioni esterne* dell'Unione (40). Tale collocazione risulta dal Trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009, che ha ricondotto nella vasta materia della politica commerciale comune alcuni settori chiave del commercio internazionale quali i servizi, gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e la tutela degli investimenti diretti esteri. Pertanto, l'art. 207 TFUE stabilisce che "la politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in caso di *dumping* e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione".

Trattandosi di una *competenza esclusiva dell'Unione* (art. 3 TUE), ne segue che, nelle suddette materie, l'Unione ha acquisito ulteriori e pregnanti poteri, quali quelli di adottare atti legislativi vincolanti e, soprattutto, quelli di concludere accordi internazionali, con un corrispondente svuotamento delle competenze nazionali.

Si tratta, infine, di competenze che vanno esercitate in modo coerente con quanto enunciato all'art. 21 TUE, ai sensi del quale "[l]'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale" (41).

L'art. 218 TFUE, pur riprendendo la sostanza del precitato art. 300 TCE, indica che gli accordi oggi sono stipulati dall'Unione essendo negoziati e conclusi secondo la procedura seguente:

"Il Consiglio autorizza l'avvio dei negoziati, definisce le direttive di negoziato, autorizza la firma e conclude gli accordi.

3. La Commissione, o l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza quando l'accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.

4. Il Consiglio può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati.

5. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore.

6. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo. Tranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo:

- a) previa approvazione del Parlamento europeo nei casi seguenti:
- i) accordi di associazione;

(40) V. le considerazioni a suo tempo espresse in F. MARRELLA, *Verso una nuova politica commerciale internazionale dell'UE dopo il Trattato di Lisbona? Alcune riflessioni*, in *Lavoro e diritto*, 2011, pp. 89-103, *adde* la Comunicazione della Commissione, *La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE*, COM/2010/0612 def., in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52010DC0612>.

(41) Art. 21, par. 1, TUE.

- ii) accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
 - iii) accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione;
 - iv) accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione;
 - v) accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo. In caso d'urgenza, il Parlamento europeo e il Consiglio possono concordare un termine per l'approvazione;
 - b) previa consultazione del Parlamento europeo, negli altri casi. Il Parlamento europeo formula il parere nel termine che il Consiglio può fissare in funzione dell'urgenza. In mancanza di parere entro detto termine, il Consiglio può deliberare.
7. All'atto della conclusione di un accordo, il Consiglio, in deroga ai paragrafi 5, 6 e 9, può abilitare il negoziatore ad approvare a nome dell'Unione le modifiche dell'accordo se quest'ultimo ne prevede l'adozione con una procedura semplificata o da parte di un organo istituito dall'accordo stesso. Il Consiglio correda eventualmente questa abilitazione di condizioni specifiche.
8. Nel corso dell'intera procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Tuttavia esso delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione e per gli accordi di associazione e gli accordi di cui all'articolo 212 con gli Stati candidati all'adesione. Il Consiglio delibera all'unanimità anche per l'accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; la decisione sulla conclusione di tale accordo entra in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.
9. Il Consiglio, su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, adotta una decisione sulla sospensione dell'applicazione di un accordo e che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo.
10. Il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura.
11. Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati”.

In base a tali norme, alla Commissione Europea spetta il ruolo di negoziatore unico nel quadro di poteri specifici ad essa assegnati dal Consiglio a cui, comunque, spetta, in via principale, la conclusione degli accordi (42)). Il Parlamento Europeo deve essere regolarmente informato dalla Commissione sull'andamento e la gestione dei negoziati, ciò che ha provocato numerose tensioni interistituzionali — si pensi ai recenti (falliti) negoziati sul TTIP con gli Stati Uniti — giacché quest'organo ha

(42) In arg. v., tra una vasta letteratura, M. CREMONA (a cura di), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, Hart, 2018; AA.VV., *La politique commerciale commune*, in *Commentaire Mégret*, Bruxelles, Bruylant, 2014; L. S. ROSSI, *Conclusioni di accordi internazionali e coerenza del sistema: l'esclusività della competenza comunitaria*, in *Riv. dir. int.*, 2007, p. 1008 ss.; E. CANNIZZARO, *The European Union as an actor in international relations*, The Hague, 2002; L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, Milano, Giuffrè, 2001, nonché G. GAJA, *Relazioni esterne della Comunità Europea*, in *Dig. IV/pub.*, 1997, p. 147 ss.; L. BOSELLI, *La politica commerciale comune*, in PENNACCHINI, E. MONACO, R. FERRARI BRAVO, L. PUGLISI, S. (a cura di), *Manuale di diritto comunitario*, I, Torino, UTET, 1984, p. 569 ss.

progressivamente rivendicato un ruolo di maggiore peso decisionale, anche nell'ottica di un maggiore controllo democratico concomitante e non solo susseguente delle altre istituzioni. Al Parlamento Europeo spetta comunque la facoltà di concedere — prima che il Consiglio possa formalmente concluderli — la propria “piena approvazione” al testo finale degli Accordi commerciali negoziati.

Inoltre, va rilevato che ad ogni allargamento dell'Unione, l'*atto di adesione* di ciascun nuovo Stato membro contiene apposite disposizioni transitorie di adattamento, *inter alia*, alle norme sulla libera circolazione secondo uno specifico calendario di attuazione, “unionalizzando”, per così dire, il rapporto che veniva in precedenza regolato da accordi esterni dell'Unione.

La tabella seguente evidenzia le date di adesione di ciascuno Stato membro:

Anno di adesione	Paesi
1.1.1958	Belgio
	Francia
	Germania
	Italia
	Lussemburgo
	Paesi Bassi
1.1.1973	Danimarca
	Irlanda
	Regno Unito
1.1.1981	Grecia
1.1.1986	Portogallo
	Spagna
1.1.1995	Austria
	Finlandia
	Svezia
1.5.2004	Cipro
	Estonia
	Lettonia
	Lituania
	Malta
	Polonia

	Repubblica ceca
	Slovacchia
	Slovenia
	Ungheria
1.1.2007	Bulgaria
	Romania
1.7.2013	Croazia

Senonché, nonostante le pulsioni c.d. “sovranistiche” e l’attuale aspro dibattito politico sul futuro dell’Unione europea, il processo di allargamento non è finito in quanto attualmente risultano candidati l’Albania, l’Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, il Montenegro e la Serbia oltre alla Turchia. A propria volta, costituiscono dei candidati solo “potenziali”, la Bosnia-Erzegovina ed il Kosovo (43) e non è pertanto da escludere un’ulteriore modifica dei “confini doganali” dell’Unione.

5.2. La tipologia di accordi economici internazionali dell’Unione

L’Unione europea (UE), in quanto organizzazione internazionale dotata di una personalità giuridica internazionale, distinta da quella degli Stati membri, ha la capacità di instaurare relazioni con Stati terzi e con altre organizzazioni internazionali. Così, al pari degli altri soggetti di diritto internazionale, l’Unione europea, in adesione ai principi ed al sistema normativo dell’Organizzazione Mondiale del Commercio, conclude appositi accordi bilaterali o multilaterali di libero scambio, promuovendo un’ampia liberalizzazione degli scambi commerciali e dei flussi di investimento (44). In tale prospettiva, la crescente « regionalizzazione » degli scambi economici internazionali ha portato l’Unione ed in particolare la DG Trade della Commissione europea ad avviare appositi negoziati con i Paesi di tutti i continenti eccetto l’Oceania: in Asia (Corea del Sud, India, Paesi ASEAN); America del Nord (Canada; l’accordo TTIP con gli Stati Uniti è fallito); America del Sud (Mercosur, Perù, Colombia); America

(43) Va ricordato che qualsiasi Stato europeo che soddisfi i criteri di adesione, detti “criteri di Copenaghen”, può presentare la sua candidatura. Tali criteri riguardano l’economia di mercato, la stabilità della democrazia, lo Stato di diritto e l’adozione del c.d. *acquis communautaire*, ossia di tutta la normativa europea vigente. La valutazione della candidatura di adesione spetta al Consiglio che chiede alla Commissione di valutare la capacità del Paese candidato di soddisfare i criteri di Copenaghen. In caso di parere positivo della Commissione, il Consiglio adotta un mandato di negoziazione. Sono allora avviati ufficialmente i negoziati settore per settore. Durante il periodo di preadesione il Paese candidato riceve degli aiuti finanziari e assistenza tecnica.

(44) In arg. cfr. ad es. U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 2010; U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2018; R. CISOTTA, *L’Unione europea nel sistema delle relazioni economiche e monetarie globali. Un’indagine giuridica*, Torino, Giappichelli, 2018; A. TIZZANO, R. ADAM, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, cit., p. 865 ove riferimenti. *Adde*: AA.VV., *L’Unione européenne comme acteur international*, in *Commentaire J. Mégret*, Bruxelles, Ed. ULB, 2015; S. KEUKELEIRE, J. MACNAUGHTAN, *The Foreign Policy of the European Union*, London, Palgrave, 2008, p. 255 ss. anche per un esame delle competenze dell’Unione in prospettiva storica. V. altresì per gli aspetti pratici il sito <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>.

centrale; Medio Oriente (Consiglio della cooperazione del Golfo); Africa e così via (v. la tabella riepilogativa dello *status* di tutti gli accordi al par. 5.4 di questo saggio).

Senonché, diversamente dagli Stati Uniti, che tendono a concludere con i propri partner degli accordi di libero scambio uniformi, la UE ha scelto un approccio più flessibile, nel quale gli obiettivi (e dunque i contenuti) dei negoziati bilaterali vengono adattati alle diverse caratteristiche dei Paesi partner ed alla particolare regione geopolitica del globo.

Tra questi rientrano, appunto, gli accordi in materia di politica commerciale comune (di cui al precitato art. 207 TFUE) che hanno per oggetto misure tariffarie (c.d. *Free Trade Agreements*), concentrandosi sull'apertura reciproca dei mercati tra le Parti contraenti, mediante la concessione di un accesso preferenziale ai rispettivi mercati. In tale categoria ricadono le *unioni doganali* che la UE ha negoziato e concluso con gli Stati terzi. Sempre in tale prospettiva, si collocano gli *Economic Partnership Agreements* giacché qui si tratta sempre di accordi che prevedono un grado di integrazione economica con i *partner* più intenso di quello assicurato dagli accordi multilaterali dell'OMC/WTO.

In proposito, occorre sottolineare che, il 17 luglio 2018, la UE ha concluso col Giappone un trattato commerciale internazionale di portata storica, finalizzato al reciproco smantellamento di quasi tutte le barriere doganali. Il Parlamento europeo lo ha approvato il 12 dicembre 2018 e, rientrando nella politica commerciale, comune, tale accordo entrerà in vigore, *ipso iure*, il 1° febbraio 2019.

Ed obiettivi ancor più ambiziosi, che arrivano fino all'integrazione nel mercato interno della UE, sono stati assegnati agli accordi di libero scambio con i Paesi vicini, nell'ambito del partenariato orientale e del partenariato euro-mediterraneo.

Va ricordato, altresì, che un'altra categoria di accordi che l'UE può concludere è quella degli *accordi di associazione* (c.d. *Association Agreements* di cui all'art. 217 TFUE (45)) che evidenziano accordi politici più ampi con obiettivi metaeconomici. Sono tali anche gli accordi che istituiscono un'associazione tra organizzazioni internazionali caratterizzata da diritti e obblighi, azioni in comune e procedure particolari; possono avere ad oggetto un numero ampio di materie, incluse quelle che non rientrano nella competenza dell'UE.

In terzo luogo, va sottolineato che, in ogni caso, allorché l'oggetto di un accordo rientri nella competenza sia dell'UE che degli Stati membri, per la sua conclusione occorre la partecipazione dell'UE e degli stessi Stati membri dell'Unione (si tratta dei c.d. *accordi misti*) (46).

(45) Che così recita: “L'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari”.

(46) V. al riguardo il Parere n. 2/15, del 16 maggio 2017, della Corte di Giustizia UE (GUUE n. C 326 del 26 ottobre 2012, pp. 1 ss.) a proposito dell'accordo di libero scambio UE-Singapore, ove si sono raggiunte le seguenti conclusioni: “L'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore rientra nella competenza esclusiva dell'Unione, fatta eccezione per le seguenti disposizioni, che costituiscono l'oggetto di una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri: — le disposizioni della sezione A (Protezione degli investimenti) del capo 9 (Investimenti) dell'accordo suddetto, nei limiti in cui esse si riferiscono agli investimenti tra l'Unione e la Repubblica di Singapore diversi da quelli diretti; — le disposizioni della sezione B (Risoluzione delle controversie tra investitori e Stati) del citato capo 9, e — le disposizioni dei capi 1 (Obiettivi e definizioni generali), 14 (Trasparenza), 15 (Risoluzione delle controversie tra le Parti), 16 (Meccanismo di mediazione) e 17 (Disposizioni istituzionali, generali e finali) dell'accordo di cui sopra, nei limiti in cui esse si riferiscono alle disposizioni del summenzionato capo 9 e nella misura in cui queste ultime rientrano in una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri”. V. altresì sul Parere

Infine, esiste una categoria particolare di accordi internazionali in cui la componente commerciale si ritrova intrecciata con la *cooperazione allo sviluppo*. Orbene, la politica della cooperazione allo sviluppo consiste nell'incoraggiare uno sviluppo sostenibile al fine di ridurre la povertà nei Paesi in via di sviluppo ed accrescere la loro integrazione nell'economia mondiale. A tali finalità si aggiunge, ancora una volta, l'esigenza di contribuire a consolidare la democrazia e lo Stato di diritto, nonché a perseguire il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Qui, le basi giuridiche di diritto originario diventano gli artt. 21 TUE e 208 ss. TFUE (47) e ci si riferisce principalmente agli Accordi di Partenariato Economico (*Economic Partnership Agreements*) tra l'Unione ed i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) — a cui partecipano settantanove Paesi ACP di cui oltre la metà Stati africani — che sono stati conclusi nel solco della Convenzione di Cotonou del 2000 (a validità ventennale) e che, a propria volta, aveva sostituito le Convenzioni di Lomé siglate a partire dal 1975. Nei confronti di tali Paesi, la UE ha adottato alcune misure di liberalizzazione unilaterale dell'accesso ai mercati europei sul modello del *sistema di preferenze generalizzate* (48), in vigore dal 1971, che fissa dazi doganali ridotti sulle importazioni di molti prodotti su una base di non reciprocità. Si tratta di accordi internazionali di lungo periodo — che dovrebbero essere propedeutici a futuri accordi di libero scambio — ove, attraverso la previsione di particolari misure di assistenza, cooperazione e monitoraggio si tiene conto delle peculiari problematiche socioeconomiche dei Paesi africani al fine di superare le soluzioni (ben poco concretamente efficaci) contenute nei vecchi accordi.

A volte, delle preferenze tariffarie ancor più vantaggiose (c.d. sistema SPG+) sono concesse a quegli Stati che dimostrino di adottare ed applicare le più importanti norme internazionali a tutela dei diritti dei lavoratori o, ancora, in materia ambientale, per la gestione sostenibile delle foreste tropicali (49).

n.1/94 reso dalla medesima Corte le osservazioni di P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, cit., p. 54 ss.

(47) L'art. 208 TFUE, è bene ricordarlo, così dispone: “La politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. La politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione e quella degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente. L'obiettivo principale della politica dell'Unione in questo settore è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà. L'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo. — 2. L'Unione e gli Stati membri rispettano gli impegni e tengono conto degli obiettivi riconosciuti nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali competenti”. Va altresì sottolineato che la politica di cooperazione allo sviluppo condotta dall'Unione è complementare alle corrispondenti politiche degli Stati membri *uti singuli* e, nella misura del possibile, si concerta con quelle di altri Stati (Giappone, Stati Uniti, ecc.) ed OIG (Banca mondiale, FMI e così via).

(48) Il sistema di preferenze generalizzate (SPG) venne concepito a seguito della conferenza tenuta dall'UNCTAD nel 1968 a Nuova Delhi. Costituisce un regime di deroga alla clausola della Nazione più favorita nel GATT 1947 ed oggi del GATT 94 dell'OMC/WTO, per facilitare l'accesso al mercato UE ai prodotti originari dei Paesi meno sviluppati. Nel SPG non è prevista alcuna condizione di reciprocità a carico dei Paesi beneficiari, il cui solo obbligo è di non praticare alcuna discriminazione tra Stati membri UE. L'obiettivo è dunque triplice: favorire le esportazioni dei Paesi in via di sviluppo, promuoverne l'industrializzazione e la crescita economica. In arg. v. D. CARREAU, P. JUILLARD, R. BISMUTH, A. HAMANN, *Droit international économique*, 6^a ed., Paris, Dalloz, 2017, p. 276 ss.

(49) Il sistema è stato progressivamente ampliato ed il Consiglio ha facoltà, *inter alia*, di sospendere il SPG per un determinato Paese se risulta che il Paese in questione non rispetta alcuni parametri fondamentali, in particolare quelli legati ai

Il regime più favorevole è quello stabilito nel 2001 per i Paesi meno sviluppati (come definiti dalle Nazioni Unite) nell'ambito dell'iniziativa 'Tutto tranne le armi' (*everything but arms*), che prevede, addirittura, l'abolizione dei dazi e delle restrizioni quantitative sulle importazioni originarie di tali Paesi per tutti i prodotti tranne quelli dell'industria degli armamenti (50).

5.3. Gestione degli accordi commerciali internazionali, cooperazione doganale e possibile sospensione delle preferenze

A completamento delle osservazioni introduttive sopra riportate, va sottolineato che i regimi commerciali preferenziali istituiti dall'Unione prevedono apposite norme in materia di *cooperazione doganale e di assistenza reciproca tra amministrazioni* che implicano regolari scambi di informazioni circa la corretta applicazione della normativa doganale essendo finalizzate alla prevenzione, all'individuazione ed al contrasto delle operazioni illecite.

Tali disposizioni prevedono, in talune circostanze, la revoca temporanea o la sospensione delle preferenze quando l'altro Stato omette ripetutamente di verificare l'origine delle merci; si rifiuta di procedere al controllo *a posteriori* della prova dell'origine o di comunicarne i risultati o adempie a tali obblighi con ingiustificato ritardo; o ancora si rifiuta ripetutamente — o concede detta autorizzazione con un ingiustificato ritardo — di concedere l'autorizzazione per le visite di controllo (intraprese dall'OLAF e/o dagli Stati membri) finalizzate a verificare l'autenticità di documenti o l'esattezza di informazioni utili per la concessione del regime preferenziale. Queste norme sono precisate nel nuovo regolamento sul sistema (UE) di preferenze generalizzate (51) e possono ritrovarsi nei nuovi regimi preferenziali.

In tal caso, spetta alla Commissione la gestione ed il controllo della corretta attuazione dei regimi commerciali preferenziali. Tali accordi, infatti, quasi sempre contemplano il "dialogo politico" nei comitati misti o di cooperazione; dei poteri di richiedere informazioni generali (52) e persino

diritti umani (su cui v. l'art. 215 TFUE). Violazioni gravi e ripetute dei diritti umani possono dunque indurre, ora come allora, la UE a sospendere i benefici del SPG.

(50) Con la nota prot. 148230RU del 31 dicembre 2013, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha dettato delle Linee guida sulla riforma del sistema delle Preferenze Generalizzate (SPG), culminato con l'abrogazione, con effetto dal 1° gennaio 2014, del Reg. n. 732/2008, relativo al sistema di preferenze tariffarie. V. a tale riguardo il Reg. UE n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il Reg. CE n. 732/2008 del Consiglio, in GUUE L 303 del 31 ottobre 2012, pp. 1-82, attualmente in vigore.

(51) Art. 21 del Reg. UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il Reg. CE n. 732/2008 del Consiglio (GU L 303 del 31 ottobre 2012). Ovviamente, il mancato funzionamento dei regimi commerciali preferenziali può essere imputato anche solo ad uno Stato membro. Qui, però, si tratta di violazione del diritto UE e la Commissione può avviare una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 258 del TFUE.

(52) Gli accordi che prevedono preferenze commerciali solitamente comprendono, al punto sulla cooperazione amministrativa, una norma che impone agli Stati terzi beneficiari di trasmettere alla Commissione il facsimile dell'impronta dei timbri utilizzati dalle rispettive autorità per il rilascio dei certificati di circolazione o di origine. In tal modo, la Commissione può archiviare le impronte e le autorità competenti per il rilascio e il controllo delle prove dell'origine, nella banca dati del sistema di gestione dei modelli (Specimen Management System, SMS) mettendola a disposizione delle autorità doganali degli Stati membri. In arg. v. B. VOOREN, E. BART, R. WESSEL, *EU External Relations Law : Text, Cases and*

di notifica agli importatori dell'UE in caso di dubbi circa la corretta attuazione del regime (53).

5.4. Stato degli accordi commerciali esistenti e dei negoziati commerciali in corso.

Lo stato degli accordi commerciali esistenti o in corso di negoziazione può essere reperito al sito della *DG Trade*, ossia della Direzione generale Commercio della Commissione europea (54). Anche il sito della *DG TAXUD*, che è l'acronimo di Direzione Generale Fiscalità e Dogane, è, *ratione materiae*, ricco di informazioni (55). Ovviamente, la consultazione del sito dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (56) è di importanza fondamentale per l'operatore italiano.

Materials, Cambridge, CUP, 2014, nonché E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2012.

(53) In caso di fondato dubbio circa l'origine delle merci importate nell'ambito di regimi tariffari preferenziali, la Commissione può pubblicare nella GUUE appositi avvisi destinati agli importatori. In tal caso, i soggetti debitori obbligazioni doganali non potranno invocare la buona fede in caso di prove dell'origine non corrette. La realizzazione del Sistema degli esportatori registrati (REX) dovrebbe consentire una migliore gestione di tali questioni.

(54) <http://ec.europa.eu/trade/>.

(55) https://ec.europa.eu/info/departments/taxation-and-customs-union_it.

(56) <https://www.adm.gov.it/portale/>.



OVERVIEW OF FTA AND OTHER TRADE NEGOTIATIONS

Updated October 2017 – version 6.0.0

FTA NEGOTIATIONS

Country	Priority Objectives	Current Status	Next Steps
HOIST AGREEMENT			
USA	Modernise and streamline trade rules	Agreement signed in 2016, but not yet ratified by the US Congress	Finalising the agreement with the US Congress
Canada	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2016, but not yet ratified by the Canadian Parliament. The agreement is currently being debated in the House of Commons.	Finalising the agreement with the Canadian Parliament
ASEAN			
Japan	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2015, but not yet ratified by the Japanese Parliament. The agreement is currently being debated in the Diet.	Finalising the agreement with the Japanese Parliament
EU			
USA	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2016, but not yet ratified by the US Congress. The agreement is currently being debated in the House of Representatives.	Finalising the agreement with the US Congress
China	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2015, but not yet ratified by the Chinese Government. The agreement is currently being debated in the National People's Congress.	Finalising the agreement with the Chinese Government
India	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2015, but not yet ratified by the Indian Government. The agreement is currently being debated in the Parliament.	Finalising the agreement with the Indian Government
ASEAN	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2015, but not yet ratified by the ASEAN member states. The agreement is currently being debated in the ASEAN Summit.	Finalising the agreement with the ASEAN member states
UK	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2015, but not yet ratified by the UK Government. The agreement is currently being debated in the House of Commons.	Finalising the agreement with the UK Government
EU	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2015, but not yet ratified by the EU Council. The agreement is currently being debated in the Council of Ministers.	Finalising the agreement with the EU Council
USA	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2016, but not yet ratified by the US Congress. The agreement is currently being debated in the House of Representatives.	Finalising the agreement with the US Congress
China	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2015, but not yet ratified by the Chinese Government. The agreement is currently being debated in the National People's Congress.	Finalising the agreement with the Chinese Government
India	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2015, but not yet ratified by the Indian Government. The agreement is currently being debated in the Parliament.	Finalising the agreement with the Indian Government
ASEAN	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2015, but not yet ratified by the ASEAN member states. The agreement is currently being debated in the ASEAN Summit.	Finalising the agreement with the ASEAN member states
UK	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2015, but not yet ratified by the UK Government. The agreement is currently being debated in the House of Commons.	Finalising the agreement with the UK Government
EU	Modernising the trade rules	The agreement was signed in 2015, but not yet ratified by the EU Council. The agreement is currently being debated in the Council of Ministers.	Finalising the agreement with the EU Council

THE STATE OF EU TRADE

2018



- EU & Customs authorities have launched the Trade Capacity Diagnostic, a new tool to assess trade capacity
- Analysis of EU & US trade relations in 2018
- EU trade agreements in 2018 update

- Finding solutions for a better trade system
- Trade and digital technologies
- EU trade policy for 2018-2020: a new era of growth
- A new era of growth: a new era of growth

EU Trade Hub
#EUTrade

6. Il nuovo Codice doganale dell'Unione

L'art. 3 TFUE indica che la materia dell'unione doganale è di *competenza esclusiva* dell'Unione. Il nuovo Codice doganale dell'Unione europea, costituisce dunque il testo normativo fondamentale in tale materia ed essendo contenuto in un regolamento dell'Unione, in base all'art. 288 TFUE, si ha che il CDU è "obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri".

Orbene, anche se l'obbiettivo del presente scritto è quello di fornire al lettore un quadro generale di sintesi utile a collocare correttamente gli istituti che verranno successivamente esaminati nel commentario oggetto di questo volume, occorre delineare qui il quadro delle principali fonti normative in materia. Si tratta di:

1) *Codice doganale dell'Unione* (CDU): è il Reg. UE n. 952/2013 del 9 ottobre 2013 (GUUE, L n. 269 del 10 ottobre 2013, pp. 1-101) e successive modifiche ed integrazioni (57), che istituisce il Codice doganale dell'Unione ed abroga, dalla sua entrata in vigore (30 ottobre 2013), il Reg. CE n. 450/2008.

2) Dal 1° maggio 2016, ai sensi dell'art. 286 CDU, risultano altresì formalmente abrogati:

- il Reg. CEE n. 3925/91, relativo all'eliminazione dei controlli sui bagagli dei viaggiatori intracomunitari;
- il Reg. CEE n. 2913/92, che istituisce il codice doganale comunitario;
- il Reg. CEE n. 1207/2001, relativo al rilascio dei certificati di origine EUR e alla qualifica di esportatore autorizzato.

3) Reg. delegato UE n. 2446 del 28 luglio 2015 (GUUE, L n. 343 del 29 dicembre 2015, pp. 1-557), che integra il Reg. UE n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del Codice doganale dell'Unione (d'ora in avanti abbreviato con RD);

4) Reg. di esecuzione UE n. 2447 del 24 novembre 2015 (GUUE L n. 343 del 29 dicembre 2015, pp. 558-893), (d'ora in avanti abbreviato con RE) recante modalità di applicazione di talune disposizioni del Reg. UE n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Codice doganale dell'Unione (pubblicata rettificata all'art. 2 par. 3), del RE, GUUE, L n. 87 del 2 aprile 2016);

5) Reg. delegato transitorio del CDU (d'ora in avanti abbreviato con RDT), ossia il Reg. delegato UE n. 341/2016 della Commissione, del 17 dicembre 2015 (GUUE L n. 69 del 15 marzo 2016, pp. 1-313), che stabilisce misure transitorie relative ai mezzi per lo scambio e l'archiviazione di dati di cui all'art. 278 del CDU fino a quando i sistemi elettronici necessari per l'applicazione delle disposizioni del codice non siano operativi. Gli allegati al RDT stabiliscono i requisiti in materia di dati, formati e codici che devono essere applicati nel periodo transitorio stabilito ai sensi del RDT, del RD e del RE;

6) Decisione di esecuzione UE della Commissione dell'11 aprile 2016, n. 578 (GUUE L n. 99 del 15 aprile 2016, pp. 6-20), che stabilisce il programma di lavoro relativo allo sviluppo ed all'utilizzazione dei sistemi elettronici previsti dal Codice doganale dell'Unione;

7) Reg. UE n. 2016/2339 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, recante modifica del Reg. UE n. 952/2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, per quanto riguarda le merci che sono uscite

(57) Rettifiche al CDU pubblicate in GUUE L 287 del 29 ottobre 2013, p. 90; GU L 70 del 14 marzo 2015, p. 66; GU L 267 del 30 settembre 2016, p. 2; GUUE L 7 del 12 gennaio 2017, p. 23; GUUE L 173 del 9 luglio 2018, p. 35.

temporaneamente dal territorio doganale dell'Unione per via marittima o aerea (GUUE L n. 354 del 23 dicembre 2016, pp. 32-34);

8) Reg. delegato UE n. 2018/1063 del 16 maggio 2018 (GUUE L n. 192 del 30 luglio 2018, p. 1 ss.) della Commissione che modifica il Reg. delegato UE n. 2015/2446 (RD);

9) Regolamenti delegati UE n. 2018/1063 del 16 maggio 2018 e n. 2018/1118 del 7 giugno 2018 (GUUE L n. 204 del 13 agosto 2018, p. 11) della Commissione che modificano il Reg. delegato UE n. 2015/2446 (RD), con cui sono state introdotte modifiche riguardanti il settore delle garanzie e dei rimborsi e sgravi;

10) Reg. di esecuzione UE n. 2018/1602 della Commissione dell'11 ottobre 2018 che modifica l'allegato I del regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune, in vigore dal 1° gennaio 2019 (GUUE L n. 273 del 31 ottobre 2018, p. 1 ss.).

Dal 1° maggio 2016 viene altresì stabilito un periodo transitorio, fino al 1° maggio 2019, ove si mantiene la validità delle decisioni adottate e delle autorizzazioni rilasciate in vigore della pregressa normativa doganale (*reassessment*). Inoltre, data l'importanza dei sistemi elettronici degli Stati membri, si prevede un progressivo adeguamento tecnico entro il 2020. Fino ad allora, il generale obbligo di scambio delle informazioni tra Autorità doganali e tra queste e gli operatori economici tramite procedimenti informatici, di cui al par. 1 dell'art. 6 del CDU, potrà essere derogato mediante utilizzo di strumenti diversi da quelli elettronici in via transitoria.

Orbene, il CDU rappresenta il culmine di una peculiare evoluzione normativa del sistema doganale europeo che è opportuno richiamare qui per sommi capi.

Attraverso la lettura dei *considerando* nn. 1 e 12 al CDU, trapela che, malgrado la sua sistematicità e relativa chiarezza, il Reg. CEE n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, ossia il *Codice delle dogane comunitario* (CDC) (58) che con le annesse disposizioni attuative, costituiva dal 1992 la pietra angolare del sistema doganale europeo, era divenuto progressivamente obsoleto in quanto “si fondava sull'integrazione delle procedure doganali applicate separatamente nei rispettivi Stati membri negli anni '80. Dalla sua introduzione, esso è stato modificato più volte e in modo sostanziale, per far fronte a specifici problemi quali la tutela della buona fede o la presa in considerazione delle esigenze di sicurezza”. Di conseguenza, erano state introdotte altre e nuove modifiche al CDC tramite il Reg. CE n. 648/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 aprile 2005 le quali finivano con l'essere successivamente trasfuse in un “codice doganale aggiornato” oggetto del Reg. CE n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008 (59), che, per così dire, è il predecessore del CDU. Tali atti erano finalizzati ad adattare il sistema doganale europeo ai vari ed importanti mutamenti intervenuti nel corso del tempo, a livello sia dell'Unione, sia sul piano internazionale; ma si trattava di un'opera normativa a “chiazze di leopardo”. Basti pensare, secondo quanto viene indicato nel CDU, a “la scadenza del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e l'entrata in vigore degli atti di adesione del 2003, del 2005 e del 2011, nonché la modifica della convenzione internazionale per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali (“convenzione riveduta di Kyoto”), l'adesione al quale da parte dell'Unione è stata approvata con decisione 2003/231/CE del Consiglio del

(58) V. MARRELLA, MAROTTA, PRIMICERI, *Codice doganale comunitario commentato*, cit.

(59) Reg. CE n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), GUUE L n. 145 del 4 giugno 2008, p. 1 ss.

17 marzo 2003” (60). In effetti, se all’epoca del CDC, ossia nel 1992, gli Stati membri erano solo 12 — mancavano persino l’Austria, la Finlandia e la Svezia — con l’allargamento ad est realizzatosi nel 2003, 2005 e 2011, il numero degli Stati membri è più che raddoppiato giungendo a 28 Stati.

In breve, persino il “codice doganale aggiornato” (ossia il Reg. n. 450/2008) necessitando di “numerose modifiche” ha richiesto un lavoro di “rifusione” (61) — secondo una terminologia ed una prassi che si ritrova anche in altre materie del diritto dell’Unione — in funzione di una maggiore chiarezza normativa e della necessaria coerenza con il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Così ed in conclusione, il CDU (e disposizioni attuative), emanato in base agli artt. 33, 114 e 207 TFUE, rappresenta lo stato dell’arte del diritto doganale europeo in quanto costituisce il punto di arrivo di un lavoro di codificazione, aggiornamento e sistemazione più che ventennale. Per le medesime ragioni, come si è indicato in premessa, il codice doganale modernizzato, contenuto nel Reg. n. 450/2008 è stato abrogato dal CDU senza però aver mai trovato applicazione. Stesso esito hanno avuto le sue disposizioni di applicazione.

6.1. Ambito di applicazione spaziale delle norme UE in materia doganale

L’art. 4 CDU traccia i confini del territorio doganale dell’Unione creando uno spazio doganale comune che, di per sé, non coincide con lo spazio fiscale, in particolare quello di applicazione dell’IVA.

Lista degli Stati membri e dei territori a fini doganali, fiscali

(IVA) ed accise (62)

Stato membro/ territorio collegato ad uno Stato membro	Territorio UE	Applicazione normativa doganale UE	Territorio IVA	Applicazione normativa accise
Austria	si	si	si	si
Belgio	si	si	si	si
Bulgaria	si	si	si	si
Cipro	si	si	si	si
Croazia	si	si	si	si
Danimarca	si	si	si	si

(60) Considerando n.12 al CDU.

(61) Considerando n. 1-2 al CDU.

(62) V. il sito https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/eu-vat-rules-topic/territorial-status-eu-countries-certain-territories_en ove aggiornamenti.

Danimarca / Groenlandia	no	no	no	no
Danimarca / Isole Faroe	no	no	no	no
Estonia	si	si	si	si
Finlandia	si	si	si	si
Finlandia / Isole Åland	si	si	no	no
Francia	si	si	si	si
Francia / Territori francesi d'oltremare	no	no	no	no
Francia / Guadalupe, Guyana Francese, Martinica, Riunione, Mayotte, Saint-Martin	si	si	no	no
Germania	si	si	si	si
Germania / Territorio di Büsingen	si	no	no	no
Germania / Isola di Helgoland	si	no	no	no
Grecia	si	si	si	si
Grecia / Monte Athos	si	si	no	no
Irlanda	si	si	si	si
Italia	si	si	si	si
Italia / Acque italiane del Lago di Lugano	si	no	no	no
Italia / Campione d'Italia	si	no	no	no
Italia / Livigno	si	no	no	no
Lettonia	si	si	si	si
Lituania	si	si	si	si
Lussemburgo	si	si	si	si
Malta	si	si	si	si
Paesi Bassi	si	si	si	si

Paesi Bassi / Antille Olandesi	no	no	no	no
Polonia	si	si	si	si
Portogallo	si	si	si	si
Portogallo / Azzorre	si	si	si	si
Portogallo / Madeira	si	si	si	si
Regno Unito	si	si	si	si
Regno Unito / Channel Islands	si (63)	si	no	no
Repubblica Ceca	si	si	si	si
Romania	si	si	si	si
Slovacchia	si	si	si	si
Slovenia	si	si	si	si
Spagna	si	si	si	si
Spagna / Ceuta	si	no	no	no
Spagna / Melilla	si	no	no	no
Spagna / Isole Canarie	si	si	no	no
Svezia	si	si	si	si
Ungheria	si	si	si	si

Altri Paesi o territori	Norme specifiche	Applicazione trattati UE	Applicazione normativa doganale UE	Applicazione IVA	Applicazione normativa accise
Monaco	Viene trattato come territorio francese nell'applicazione di norme doganali, IVA e accise	no	si	si	si

(63) V. art. 355, par. 5, lett. d), TFUE.

San Marino	Viene trattato come territorio italiano nell'applicazione di norme doganali e accise	no	si	no	si
Isola di Man	Viene trattato come territorio inglese nell'applicazione di norme doganali, IVA e accise	si (64)	si	si	si
Zone di sovranità del Regno Unito di Akrotiri e Dhekelia	Viene trattato come territorio di Cipro nell'applicazione di norme doganali, IVA e accise	no (65)	si	si	si
Gibilterra		si (66)	no	no	no
Isole Falkland		no	no	no	no
Andorra		no	no	no	no
Città del Vaticano		no	no	no	no

6.2. Sviluppo delle fonti europee di diritto derivato: gli atti delegati per la completa attuazione ed esecuzione del CDU

Si è detto che il CDU costituisce lo strumento fondamentale del diritto dell'Unione europea in materia doganale ed essendo contenuto in un Regolamento dell'Unione è "obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri", secondo la nota formula dell'art. 288 TFUE. Tuttavia, come annunciato dai suoi *considerando*, per molti aspetti il "legislatore europeo" — ossia, in concreto, il Consiglio ed il Parlamento europeo — ha delegato la Commissione ad adottare specifici atti di esecuzione ed attuazione del CDU, adottati e da adottare in base all'art. 290 TFUE (67) costituendo così un peculiare esempio di

(64) V. art. 355, par. 5, lett. c), TFUE.

(65) V. art. 355, par. 5, lett. b), TFUE.

(66) V. art. 355, par. 3, TFUE.

(67) L'art. 290 TFUE così recita: "1. Un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere. — 2. Gli atti legislativi fissano esplicitamente le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere le seguenti: — a) il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere di revocare la delega; — b) l'atto delegato può entrare in vigore soltanto se,

normazione delegata, assai simile, *mutatis mutandis*, alla tecnica italiana dei decreti legislativi.

In altre parole, in luogo di emanare un “codice” nel senso classico del termine, ossia un nucleo stabile di norme e principi finalizzati a regolare l’intera materia in senso statico, il modello di tecnica legislativa adottato dall’Unione è un modello dinamico; è quello che possiamo denominare del “cantiere aperto” alle cui fondamenta troviamo il CDU ma su cui via via si innestano gli atti di esecuzione delegati alla Commissione e con cui si coordinano gli accordi commerciali internazionali conclusi dall’Unione nell’esercizio della politica commerciale comune.

Quanto al “diritto derivato” del CDU, va infatti sottolineato che, nonostante la natura giuridica di “regolamento europeo” del CDU, esistono diverse materie che, per effetto degli atti di delegazione del Parlamento e del Consiglio contenuti nello stesso Codice, vengono (o verranno in un prossimo futuro) regolati direttamente dalla Commissione ed altri organi. Pertanto, in base alla sistematica delle fonti, ci troviamo qui di fronte ad un “diritto derivato di secondo grado” giacché trattasi di norme che accompagnano e specificano l’applicazione del CDU il quale, a propria volta, mantiene la propria natura di diritto derivato (in questo caso diremo di “primo grado”) in senso stretto dell’Unione e pertanto deve essere conforme alle norme del diritto originario dell’Unione.

La tecnica di delegazione viene esplicitata al *considerando* n. 3 ove si indica che: “[a]l fine di integrare o modificare determinati elementi non essenziali del presente regolamento dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare atti delegati conformemente all’articolo 290 TFUE. È di particolare importanza che durante i lavori preparatori la Commissione svolga adeguate consultazioni, anche a livello di esperti. Nella preparazione e nell’elaborazione degli atti delegati, la Commissione dovrebbe provvedere alla contestuale, tempestiva e appropriata trasmissione dei documenti pertinenti al Parlamento europeo e al Consiglio”. Ma, ad avviso di chi scrive, si tratta solo di obblighi di mera informazione giacché, in tali atti, solo la Commissione è l’autore dei regolamenti delegati.

Questo è il caso, ad esempio, del Reg. delegato UE n. 2016/341 della Commissione del 17 dicembre 2015 che ha completato il CDU per quanto riguarda le norme transitorie relative a talune disposizioni del codice doganale dell’Unione nei casi in cui i pertinenti sistemi elettronici non sono ancora operativi e che modifica il Reg. delegato UE n. 2015/2446 della Commissione (su cui vedi *infra* il commento *sub* art. 278) (68). O ancora, basti riferirsi alla Decisione di esecuzione UE n. 2016/578 della Commissione dell’11 aprile 2016 che stabilisce il programma di lavoro relativo allo sviluppo e all’utilizzazione dei sistemi elettronici previsti dal CDU (69).

Ancora una volta, la lettura dei *considerando* del CDU evidenzia una vasta panoramica delle materie delegate. Si tratta, tra l’altro, della regolazione dei requisiti comuni in materia di dati per lo scambio e l’archiviazione di informazioni mediante procedimenti informatici (*cons.* n. 18), o ancora in materia di rappresentanza doganale in caso di mancato stabilimento del rappresentante (*cons.* n. 29); oppure nella fondamentale materia della le norme sull’origine delle merci (*cons.* n. 31); circa “il luogo di insorgenza dell’obbligazione doganale, il calcolo dell’importo dei dazi all’importazione e all’esportazione, la garanzia corrispondente a tale importo e la riscossione, il rimborso, lo sgravio e l’estinzione dell’obbligazione doganale” (*cons.* n. 39); con riferimento a “la

entro il termine fissato dall’atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni. Ai fini delle lettere *a*) e *b*), il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e il Consiglio delibera a maggioranza qualificata”.

(68) GUUE L 69, 15 marzo 2016, p. 1.

(69) GUUE L 99, 15 aprile 2016, p. 6.

determinazione della posizione doganale delle merci, la perdita della posizione doganale di merci unionali, il mantenimento di tale posizione per le merci che escono temporaneamente dal territorio doganale dell'Unione e l'esenzione dai dazi per le merci in reintroduzione" (*cons.* n. 41); circa l'equo trattamento di chi presenta "le dichiarazioni in dogana e lo svincolo delle merci" (*cons.* n. 46) o "i casi in cui le merci sono vincolate a regimi speciali, i movimenti, le manipolazioni usuali e l'equivalenza di tali merci, nonché l'appuramento di tali regimi" (*cons.* n. 51). Seguono altre deleghe "per quanto riguarda le norme relative alla dichiarazione sommaria di entrata e alle dichiarazioni pre-partenza" (*cons.* n. 53) ed altre questioni minori (*cons.* nn. 57 e 59).

Alle norme appena richiamate vanno aggiunte quelle che attribuiscono alla Commissione apposite *competenze di esecuzione* che si traducono, ancora una volta, nel potere di modificare il quadro normativo vigente sia pure solo puntualmente ma con atti non dissimili a provvedimenti di natura decisoria. In proposito, il *considerando* n. 5 offre una lunga lista di materie tra cui ritroviamo quelle dello scambio di informazioni o ancora "adottare le modalità per l'applicazione dei criteri per la concessione dello status di operatore economico autorizzato; adottare le misure per assicurare l'applicazione uniforme dei controlli doganali, tra cui lo scambio di informazioni attinenti ai rischi e di analisi dei rischi".

Insomma, possiamo dire che se l'intento del "legislatore europeo", tramite il CDU, era quello di *sistemare, modernizzare e chiarire* la materia doganale di competenza dell'Unione, l'incessante susseguirsi di regolamenti di *applicazione, esecuzione* o addirittura di *correzione* (vedi ad esempio il Reg. UE 2017/989 dell'8 giugno 2017 che rettifica e modifica il Reg. UE 2015/2447 circa le modalità di applicazione di alcune norme del CDU) successivi all'entrata in vigore del CDU complica sicuramente l'esatta cognizione dell'applicazione delle norme europee e dunque aumenta l'importanza di un commentario come quello offerto in questo volume.

In conclusione, alla luce delle considerazioni appena presentate emerge che il CDU altro non è che un *quadro di riferimento minimo* su cui si innestano numerosi atti di diritto derivato ad opera della Commissione. Dinanzi alla prospettiva di una normazione tecnica a getto continuo — ben diversa dalla prospettiva della "semplificazione amministrativa" evocata al *cons.* n. 10 — va comunque ribadita l'importanza di ricondurre sempre i vari atti normativi al sistema delle fonti del diritto dell'Unione Europea ed ai rapporti tra l'ordinamento dell'Unione Europea e l'ordinamento italiano, giacché mentre i regolamenti e le loro modifiche, afferiscono al primo ordinamento ed hanno un'applicabilità immediata e diretta, le circolari dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli o altri atti a carattere regolamentare e normativo italiano non possono essere in contrasto con la disciplina europea.

6.3. Il ruolo attuativo degli Stati membri e lo spazio (residuale) del diritto doganale nazionale

Lo spirito che impronta il nuovo Codice doganale dell'Unione è quello di facilitare al massimo i traffici leciti e di minimizzare gli ostacoli al commercio tra l'Unione ed il resto del mondo mediante l'adozione di regimi e procedure doganali più semplici, rapidi e uniformi; pur nella "necessità di garantire la sicurezza delle frontiere esterne dell'Unione" (*cons.* n. 16 CDU). Ciò viene esplicitato, *inter alia*, nel predetto *considerando* delineando per le dogane "una funzione di guida nella catena logistica... un catalizzatore della competitività dei Paesi e della società".

Per altro verso, va osservato che pur se, in materia doganale, il principio guida è quello della competenza esclusiva dell'Unione per la regolazione ed il regime daziario delle merci che attraversano i suoi confini (70); tale

(70) Art. 3, comma 1, TFUE: "1. L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati

competenza non ha portato all'istituzione di un *Servizio doganale dell'Unione*, ossia di un'agenzia appartenente all'ordinamento unionale, come invece è avvenuto, ad esempio, con il Servizio di azione esterna dell'Unione o ancora con la Banca centrale europea. Certo, le norme doganali uniformi europee vengono sviluppate attraverso appositi atti normativi delle istituzioni dell'Unione ma al tempo stesso resta uno spazio residuale "nazionale" ove entrano in gioco le disposizioni di completamento, attuazione ed esecuzione degli Stati membri attraverso le rispettive Autorità doganali nazionali le quali restano saldamente nelle mani della Pubblica amministrazione. Ciò risulta evidente, ad esempio, avendo a riguardo lo statuto dei funzionari delle agenzie doganali nazionali, ma appare particolarmente rilevante in materia di sanzioni e di contenzioso doganale che, appunto, rimane l'oggetto di una specifica normativa italiana (v. nel commentario il capitolo dedicato alle *sanzioni*).

In breve, la dimensione (ancora) nazionale della fase di attuazione del diritto doganale dell'Unione produce qualche distonia applicativa la quale appare particolarmente pernicioso allorché determini una pericolosa concorrenza tra Stati (71). In altre parole, in termini di *analisi economica del diritto*, appare evidente che il diverso "capitale tecnologico" ed umano dei singoli Stati membri e la diversa incidenza effettiva dei controlli doganali può spostare flussi di merci da un Paese all'altro penalizzando paradossalmente l'amministrazione doganale più efficiente e rigorosa, i propri operatori economici — che sono incentivati a sdoganare nel Paese più "soft" — e persino il bilancio dello Stato, giacché il 20% dei proventi doganali viene recuperato a titolo di spese amministrative e dunque non resta all'Unione a titolo di "risorse proprie".

Nel quadro sopra delineato si colloca dunque il tradizionale diritto doganale nazionale. Nella misura in cui non sia incompatibile con la disciplina dell'Unione, la normativa nazionale resta applicabile, sia pure in modo residuale. Ci riferiamo principalmente al D.P.R., 23 gennaio 1973 (TULD) il quale integra il CDU e regola, col D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 con la normativa penale la materia sanzionatoria.

Esempi di possibili antinomie tra il diritto doganale nazionale ed il diritto dell'Unione europea in materia doganale possono evidenziarsi in materia di rappresentanza in dogana. Così, va oggi disapplicata la norma di cui all'art. 40, comma 2, TULD, che riservava agli spedizionieri doganali iscritti all'albo professionale la presentazione della dichiarazione in dogana con la modalità della rappresentanza diretta. Analoga sorte, nei limiti del contrasto con le corrispondenti norme del CDU (e relativi regolamenti di applicazione), subisce l'art. 90 TULD in materia di costituzione di garanzia per i dazi e gli altri oneri dovuti.

Per contro, resta applicabile l'impianto sanzionatorio amministrativo nazionale previsto dal TULD, dal D.Lgs. n. 472/1997, dal D.Lgs. n. 8/2016 e dalle altre disposizioni di legge che prevedono sanzioni per violazioni il cui accertamento ed irrogazione compete all'Autorità doganale. Resta inteso che si applicano anche in materia doganale le norme tributarie generali in materia di processo tributario, di riscossione nonché lo Statuto dei diritti del contribuente. A tale materia è dedicato un apposito contributo nel presente libro.

membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune".

(71) Cfr. ad es. G. ALBENZIO, *I principi fondamentali e le fonti di diritto europeo e internazionalizzato*, in M. SCUFFI, G. ALBENZIO, M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 66 ss.; G. MELIS, A. PERSIANI, *Trattato di Lisbona e sistemi fiscali*, in *Dir. prat. trib.*, 2013, n. 2.

6.4. I possibili effetti extraterritoriali delle norme doganali

Grazie alla completa digitalizzazione dei manifesti di carico, raggiunta da diversi anni in Italia e avvalendosi del sistema di monitoraggio della piattaforma del traffico navale si è giunti, in collaborazione con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto, allo sdoganamento in mare (c.d. *pre-clearing*). Il vantaggio in termini di efficienza del *pre-clearing* è quello per cui le dichiarazioni di importazione vengono trasmesse mentre le merci sono ancora in viaggio verso i porti nazionali o in volo prima dell'arrivo in aeroporto, consentendo così alla Autorità doganale nazionale di anticipare l'analisi dei rischi e svincolare, prima dell'arrivo, le merci ovvero organizzare in anticipo i necessari controlli.

Orbene, va notato che lo sviluppo dello “sdoganamento in mare”, come pure di quello dello “sdoganamento in volo” (72), possono determinare dei peculiari fenomeni di *extraterritorialità*, laddove si spingano oltre al confine doganale marittimo ed aereo (73). Si tratta di fenomeni sempre più diffusi nel nostro tempo derivanti dalle necessità evidenziate dalla lotta contro il terrorismo post 11 settembre e che portano ad una rivisitazione concettuale della stessa idea di confine, un'idea non più indissolubilmente legata al territorio (74).

L'extraterritorialità, nella prassi contemporanea, diviene un *confine elastico* dello Stato — e quindi dell'Unione europea — il quale si dilata in funzione delle nuove sfide del diritto internazionale, quali la lotta al terrorismo o le pretese unilaterali di espansione della frontiera marittima ed aerea in funzione di nuovi interessi geoeconomici. Al riguardo, basti ricordare che alcuni Stati hanno già istituito, in deroga al principio consuetudinario della libera utilizzazione dello spazio aereo internazionale, delle zone di “identificazione aerea” (*air defense identification zone*) estese fino a centinaia di miglia dalla costa e che prevedono l'obbligo a carico di aeromobili stranieri in avvicinamento di sottoporsi ad identificazione, localizzazione e controllo nonché, eventualmente, all'atterraggio a rischio di abbattimento. Nel 2013, la Cina Popolare ha annunciato l'istituzione della propria zona di identificazione aerea sul Mare Cinese Orientale, provocando la protesta di Stati Uniti e Giappone. Quest'ultimo Stato ha osservato che la zona istituita dalla Cina si estende fino allo Spazio sovrastante le Isole Senkaku/Diaoyu, isole da tempo contese fra i due Stati (Cina e Giappone).

Orbene, fermo restando che l'applicazione extraterritoriale delle norme pubblicistiche dello Stato è sempre foriera di contenziosi con gli altri Stati, va rilevato che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, con nota n. 24499 del 6 aprile 2018, ha opportunamente precisato “che la definizione di “linea doganale” e dei criteri idonei ad individuarla in concreto è contenuta nell'art. 1 del D.P.R. n. 43/1973 (TULD) (75), mentre quella di “zona di vigilanza doganale” terrestre è rinvenibile nel successivo articolo 23 (76).

(72) I cui effetti hanno determinato il rapido sviluppo dello scalo di Bergamo — Orio al Serio, il quale è divenuto l'*hub* preferenziale per la logistica dei Corrieri Espresso, grazie alla velocità raggiunta nelle operazioni di sdoganamento.

(73) Sul punto cfr. le osservazioni di F. VISMARA, *Lineamenti di diritto doganale dell'Unione europea*, cit., p. 45 ss.

(74) In arg. v. per tutti L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *AIC — Rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2017.

(75) “Il lido del mare ed i confini con gli altri Stati costituiscono la linea doganale. Lungo il lido del mare, in corrispondenza delle foci dei fiumi e degli altri corsi d'acqua nonché degli sbocchi dei canali, delle lagune e dei bacini interni di ogni specie, la linea doganale segue la linea retta congiungente i punti più foranei di apertura della costa; in corrispondenza dei porti marittimi segue il limite esterno delle opere portuali e le linee rette che congiungono le estremità delle loro aperture, in modo da includere gli specchi d'acqua dei porti medesimi (*omissis*)”.

(76) “Fino alla distanza di dieci chilometri dalla linea doganale della frontiera terrestre verso l'interno è stabilita una zona di vigilanza, nella quale il trasporto e il

Inoltre, nell'individuare le zone di vigilanza per le quali esistono particolari esigenze di sorveglianza ai fini doganali, il Decreto Ministeriale 23 dicembre 1985 — adottato in esecuzione di quanto previsto dal comma 3 di detto articolo 23 — ha stabilito che tutte le isole minori sono ricomprese nella zona di vigilanza”.

Sul piano del diritto internazionale va peraltro ricordata la codificazione dei limiti massimi del mare territoriale in 12 miglia marittime dalle linee di base operata tramite l'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e resa esecutiva in Italia ai sensi della legge 2 dicembre 1994, n. 689 (77). L'Italia, tuttavia, non ha formalmente istituito una *zona contigua* per altre 12 miglia oltre il mare territoriale (78) sicché, oggi, tale “zona” appare sempre più necessaria per effettuare, in linea con le norme internazionali del diritto del mare, i controlli in materia fiscale, doganale, sanitario e dell'immigrazione resi necessari dalle nuove tecnologie e dai fenomeni migratori.

7. La gerarchia delle fonti del diritto doganale europeo: un tentativo di sintesi

In conclusione, prima di presentare sinteticamente le puntuali novità del CDU, appare utile provare a sintetizzare il sistema delle fonti del diritto doganale europeo in cui detto codice si colloca al fine di fornire all'operatore — sia pure a scapito di qualche inevitabile semplificazione — una guida alle antinomie che si pongono e si porranno mano a mano che si sviluppa l'attività normativa in tale materia.

In primo luogo, occorre prendere in considerazione l'ordinamento giuridico internazionale.

Esterno all'ordinamento dell'Unione ma in posizione, per così dire, “superiore” (79) si colloca il “diritto dell'Organizzazione mondiale del Commercio” (WTO). Si intendono dunque compresi i vari accordi

deposito delle merci estere sono soggetti a speciale sorveglianza ai fini della difesa doganale. Lungo la frontiera marittima tale zona di vigilanza è stabilita fino a cinque chilometri dal lido verso l'interno. Nel delimitare la zona di vigilanza può essere superata o ridotta l'estensione territoriale indicata nel precedente comma quando, per il miglior esercizio della sorveglianza ovvero per la maggiore demarcazione della zona stessa, sia ritenuto opportuno seguire le delimitazioni costituite da rilievi orografici, da rive di fiumi o tratti navigabili di essi, da lagune ed altre acque, da strade ferrate, da strade ordinarie e da autostrade. Con decreto del Ministro delle finanze, da emanarsi entro il 31 dicembre 1985, sono individuate le zone di vigilanza per le quali esistono particolari esigenze di sorveglianza ai fini della difesa doganale e sono determinate, anche se non ricorrono le condizioni di cui al precedente comma, le distanze dalla linea doganale di frontiera terrestre e dal lido lungo la frontiera marittima verso l'interno che possono essere stabilite, rispettivamente, fino a 30 e 10 chilometri”.

(77) In arg. v. per tutti T. TREVES, *Il diritto del mare e l'Italia*, Milano, Giuffrè, 1995, nonché A. DEL VECCHIO, voce *Mare (diritto internazionale del)*, in *Enc. dir.*, Agg.II, Milano, 1998, p.509 ss.; U. LEANZA, “Lo stato dell'arte nella territorializzazione degli spazi marini nel Mediterraneo”, in *Riv. dir. nav.*, 2010, p.177 ss.; A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, 14 ed., Milano, Giuffrè, 2016, p 90 ss.; S. ZUNARELLI, M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, 3 ed., Padova, Cedam-WKI, 2016, p.125 ss..

(78) Cfr. N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, 5^a ed., Torino, Giappichelli, 2016, p. 122 ss.; D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, cit., p. 349 s. ove riferimenti.

(79) In arg. v. D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, cit., p. 52 ss.

multilaterali sugli scambi di merci di cui all'allegato I A all'accordo istitutivo dell'OMC/WTO (80).

Sempre nell'ordinamento internazionale, poi, occorre collocare l'*Organizzazione mondiale delle dogane* (WCO/OMD) ed i propri atti unilaterali. Abbiamo già detto, tuttavia, che il "diritto derivato" della WCO/OMD ha carattere non vincolante sicché non è idoneo a generare un "conflitto normativo" con atti che invece possiedono natura obbligatoria.

Per quanto riguarda la posizione gerarchica degli *accordi internazionali conclusi nell'esercizio della politica commerciale comune*, prima, dalla CEE e dalla CE e successivamente dall'Unione, va altresì ricordato che, in base all'art. 216, comma 2, TFUE tali accordi *vincolano sia le istituzioni dell'Unione che gli Stati membri e costituiscono "parte integrante" dell'ordinamento dell'Unione* (81). Ciò, viene ribadito all'art. 5, n. 2, del CDU indicando che "gli accordi internazionali contenenti disposizioni doganali, nella misura in cui siano applicabili all'Unione", da quando entrano in vigore, si collocano in *posizione sovraordinata rispetto al diritto derivato dell'Unione (dunque rispetto al CDU ed ai suoi regolamenti delegati)*.

Sempre al diritto dell'Unione, com'è ben noto, appartengono il *diritto originario*, ossia quello dei trattati istitutivi e della giurisprudenza della Corte di giustizia.

A un livello subordinato si colloca il diritto derivato dell'Unione e dunque gli atti indicati all'art. 288 TFUE ossia: "regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri".

Essendo il CDU contenuto in un regolamento dell'Unione ne segue che, malgrado la sua importanza centrale in materia, mantiene il proprio rango di diritto derivato nella gerarchia delle fonti restando così subordinato al diritto originario dell'Unione ed agli accordi internazionali da essa conclusi nell'esercizio delle competenze in materia di politica commerciale comune. Per le stesse ragioni e malgrado l'accezione di "Codice" — evocativo di un "*Code Napoleon*" in materia doganale! — non si tratta di un monumento giuridico destinato all'eternità bensì qualora il "legislatore europeo" intendesse modificare la disciplina doganale nel tempo basterà emanare un nuovo regolamento in materia.

Inoltre, in posizione subordinata al CDU si collocano i *regolamenti di attuazione del CDU delegati* alla Commissione e la cui base giuridica si ritrova nel codice stesso. Pertanto, è lecito supporre che la loro validità ed efficacia derivi dal CDU ed in questo senso abbiamo parlato di "diritto derivato del CDU" o "di secondo livello".

(80) L'art. II dell'accordo istitutivo dell'OMC/WTO statuisce che "L'OMC funge da quadro istituzionale comune per la gestione delle relazioni commerciali tra i suoi membri nelle questioni relative agli accordi e agli strumenti giuridici ad essi attinenti di cui agli allegati del presente accordo. — 2. Gli accordi e gli strumenti giuridici ad essi attinenti di cui agli allegati 1, 2 e 3 (in appresso denominati «accordi commerciali multilaterali») costituiscono parte integrante del presente accordo e sono impegnativi per tutti i membri". Inoltre, la Nota generale sull'interpretazione dell'Allegato I A precisa che "In caso di conflitto tra una disposizione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 e una disposizione di un altro Accordo compreso nell'allegato 1 A dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (denominato negli Accordi dell'allegato 1 A "l'Accordo OMC"), prevale, per quanto riguarda quel conflitto, la disposizione dell'altro Accordo". In argomento cfr. S. SANNA, "Il GATT 1994 e gli accordi in materia doganale", in G. VENTURINI (a cura di), *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, 3^a ed., Milano, Giuffrè, 2015, p. 23 ss.; D. CARREAU, P. JUILLARD, R. BISMUTH, A. HAMANN, *Droit international économique*, cit., p. 63 ss..

(81) In arg. v., *inter multos*, U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2018 nonché R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 153 ss.

Dopo le fonti del diritto dell'Unione in materia doganale occorre passare al livello dell'ordinamento degli Stati membri e quindi al livello dell'ordinamento italiano. Abbiamo detto che non esiste un Servizio doganale europeo retto dal diritto UE bensì ciascuno Stato membro ha mantenuto la propria Autorità doganale che per noi è l'Agenzia delle dogane e dei Monopoli.

Ciascuno Stato membro deve infatti dare attuazione alla normativa doganale (internazionale ed europea) e regolare tramite norme nazionali il funzionamento degli uffici doganali, le regole operative, le sanzioni e la materia del contenzioso doganale che ne deriva; oltre, beninteso, alle materie che esulassero dalla competenza dell'Unione o laddove quest'ultima non le avesse ancora regolate. Ne segue che la normativa nazionale doganale, *in primis*, il Testo unico delle disposizioni doganali in materia doganale (TULD), approvato mediante il D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (82), ed il relativo D.Lgs. 8 novembre 1990, n. 374 relativo al riordino degli istituti doganali ed alla revisione delle procedure di accertamento e di controllo seppur in parte superati, non sono stati abrogati e regolano, appunto, alcune delle materie di residua competenza nazionale.

8. Le principali novità

Passando ora ad esaminare in rassegna le principali novità di cui il CDU è portatore (83), va detto subito che l'intero assetto dei *rapporti* tra amministrazione doganale ed imprese che operano nel commercio internazionale viene fondato sul "principio del dialogo regolare", sulla modernizzazione, semplificazione e celerità dei procedimenti doganali e dunque sullo sdoganamento centralizzato; sulla smaterializzazione del flusso di documenti cartacei tra operatore ed amministrazioni ed infine sulla semplificazione dei regimi doganali sospensivi ed economici, come si vedrà nel corso dell'intero volume. In tal modo, viene ottimizzata la gestione del rischio grazie alle puntuali informazioni fornite dall'operatore privato e scambiate dalle amministrazioni competenti, informazioni che sono gestite in via telematica, già prima dell'arrivo della merce, con il risultato di riuscire a svincolare le merci stesse in tempi rapidissimi senza rinunciare a tutti i controlli necessari.

Proviamo ad illustrare sinteticamente attraverso le parole dei *considerando* iniziali del Codice stesso, le principali novità dettate dal nuovo CDU, *ça va sans dire*, rinviando al commento di ciascun articolo del Codice ogni ulteriore approfondimento.

8.1. Semplificazione ed informatizzazione dei procedimenti doganali

Secondo il *considerando* n. 15 del CDU, "[l]a facilitazione del commercio legale e la lotta antifrode richiedono regimi e procedure doganali semplici, rapidi e uniformi. È pertanto opportuno, in linea con la comunicazione della Commissione del 24 luglio 2003 dal titolo 'Un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio', semplificare la normativa doganale, al fine di consentire l'uso di tecnologie e strumenti moderni e promuovere ulteriormente un'applicazione uniforme della normativa doganale e approcci aggiornati al controllo doganale, contribuendo in tal modo a fornire la base per procedure di sdoganamento semplici ed efficienti. I regimi doganali dovrebbero essere fusi o armonizzati e il loro numero dovrebbe essere ridotto a quelli

(82) GURI, 28 marzo 1973, n. 80. Cfr. A. PEZZINGA, *La legge doganale comunitaria e nazionale coordinata e commentata*, 3^a ed., Milano, Giuffrè, 2000.

(83) V. in particolare: Agenzia delle Dogane, Nota n. 45898 del 19 aprile 2016; nonché la Circolare n. 8/D del 19 aprile 2016.

economicamente giustificati, al fine di accrescere la competitività delle imprese”.

L’uso delle migliori tecnologie dell’informazione e della comunicazione, costituisce un elemento essenziale del nuovo impianto normativo per riuscire ad agevolare il commercio lecito senza rinunciare all’efficacia dei controlli doganali e riducendo, nel contempo, costi e rischi per le imprese. Senonché, rispetto al nostro Paese, le soluzioni proposte dal CDU appaiono relativamente innovative — se non già obsolete — in quanto l’orizzonte della digitalizzazione 2020 (poi del 2022) previsto dal Codice è già stato raggiunto. In Italia, infatti, l’Agenzia delle dogane e dei monopoli, con anticipo rispetto alle altre dogane europee, ha da tempo investito in progetti di innovazione digitale riuscendo ad elaborare procedure e sistemi operativi che sono diventati un modello per la realizzazione della dogana elettronica paneuropea (84). L’eliminazione delle procedure di domiciliazione, la digitalizzazione delle dichiarazioni di import/export e dei *Cargo manifest* (manifesti di carico delle navi e degli aerei) in arrivo e in partenza (85) hanno già consentito di sviluppare un efficace sistema automatizzato di *analisi dei rischi* che ha ridotto i tempi ed il numero dei controlli, aumentando altresì la capacità di selettività, deterrenza e contrasto alle frodi. In linea con tali risultati, nel breve/medio periodo le dogane di ciascuno Stato membro dovranno predisporre dei meccanismi di monitoraggio nazionali (autotrasporto, nave, ferrovia) in grado di interagire col sistema informativo doganale per raggiungere progressivamente la completa digitalizzazione della *supply chain* e dunque la tracciabilità della merce inoltrata nella catena logistica multimodale.

Eppure, anche sotto questo profilo, si registra un’Europa a più velocità con il nostro Paese in testa e numerosi altri Paesi in ritardo sull’adeguamento ai sistemi informatici. Il che non è necessariamente un vantaggio per l’Italia qualora l’arretratezza tecnologico-burocratica negli altri Stati membri finisse con l’attirare colà i normali traffici di merci trascinati dal traffico illecito. Per utilizzare, in via di analogia, una famosa massima dell’economia, la legge di Gresham, “la moneta cattiva scaccia quella buona” e dunque, senza regole adeguate, la “dogana cattiva” può, in ipotesi di concorrenza e di mercato unico, scacciare la “dogana buona”! Perciò, il legislatore europeo ed in particolare la Commissione dovranno vigilare per evitare pericolosi fenomeni di concorrenza al ribasso e di sdoganamento nei Paesi meno tecnologicamente avanzati.

Nel frattempo, sempre in Italia, dal 1° maggio 2016 grazie alle opportunità offerte dall’entrata in vigore del CDU (art. 163), è stato varato, il c.d. *fascicolo elettronico* che consente di accelerare l’esito del controllo (con una tempistica media tra i 12 secondi e i 5 minuti) ed addirittura di evidenziare anche il percorso all’utente ossia di far conoscere le eventuali ragioni per cui, ad esempio, la merce è ferma (per verifica veterinaria o

(84) Le innovazioni tecnologiche realizzate dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli negli ultimi anni quali, tra le altre, lo *Sportello Unico Doganale* e l’*eManifest*, hanno portato l’Italia ai vertici di alcuni ranking internazionali. In base all’“Enabling Trade Index 2016”, del *World Economic Forum*, che valuta oltre 130 Paesi in base alla loro capacità di agevolare i flussi commerciali, la Dogana italiana si è classificata terza nella graduatoria generale relativa all’indicatore che misura l’efficienza delle procedure dell’amministrazione doganale (*Customs Service Index*), dopo Singapore e gli Emirati Arabi Uniti. Per quanto riguarda l’indicatore “Efficienza e trasparenza dell’amministrazione delle frontiere”, la dogana italiana si è classificata al primo posto per quanto concerne il tempo e il costo per la movimentazione, sia sotto il profilo delle formalità documentali che in quelle di frontiera. Ancor di più: nel rapporto periodico della Banca Mondiale “Doing business 2018”, l’Italia si conferma al primo posto, tra 190 Paesi, per l’indicatore *Trading across borders* (tempi e costi di sdoganamento), confermando un posizionamento già raggiunto nel 2017 e nel 2016 (ma occupava nel 2015 il 37° e nel 2014 il 56°).

(85) Cfr. F. MARRELLA, *Manuale di diritto del commercio internazionale*, cit., p. 360 ss. ove riferimenti.

altro). Inoltre, il fascicolo elettronico consente alle imprese di non doversi più recare fisicamente presso la dogana per l'effettuazione dei controlli documentali delle operazioni di import/export. I documenti necessari, tranne quelli già controllati tramite l'interoperabilità con le amministrazioni che hanno aderito allo sportello unico doganale, possono essere infatti trasmessi alla dogana telematicamente. Solo in caso di dubbio sull'autenticità del documento, ovvero se lo stesso non risulta leggibile, l'operatore dovrà consegnarlo in originale alla dogana. Così, oggi, gli operatori che utilizzano il fascicolo elettronico, beneficiano di sostanziali agevolazioni quali lo sdoganamento H24, la riduzione dei tempi di controllo e tracciabilità dell'iter dei controlli tramite lo scambio di informazioni tra la dogana e il dichiarante attraverso il portale nazionale.

8.2. ■ “Sportello unico doganale”, sdoganamento in mare” e *fast corridors*

La convenzione riveduta di Kyoto, richiamata dal CDU e a cui si è già fatto sopra riferimento, promuove la presentazione, la registrazione ed il controllo della dichiarazione in dogana *prima dell'arrivo delle merci*, la separazione del luogo in cui la dichiarazione viene presentata da quello in cui le merci sono fisicamente situate, nonché lo sdoganamento centralizzato nel luogo in cui l'operatore economico è stabilito.

Orbene, se negli ultimi anni, i porti (ma anche gli aeroporti) italiani hanno movimentato maggiori quantità di *container* e quindi di merci ciò si deve anche alla ideazione delle c.d. “banchine virtuali”. Si tratta di un sistema — a cui abbiamo in precedenza già accennato — in grado di ridurre i tempi di permanenza dei *container* nei porti per effetto dello “sdoganamento in mare” durante la navigazione. Così, è possibile anticipare l'analisi dei rischi ed esaminare il manifesto di carico che arriva telematicamente. Anche qui, l'Italia è un pioniere di tale sistema che, tramite il *pre-clearing*, consente di ridurre al minimo i tempi di magazzino.

Il CDU prevede, inoltre, il procedimento di sdoganamento centralizzato (lo *sportello unico doganale*) che permette ad un operatore economico di rivolgersi ad un unico ufficio doganale per il deposito di tutti gli atti necessari all'esportazione ed all'importazione delle merci. In Italia, si lavora allo Sportello unico doganale dal 2008, e la riforma della portualità ha previsto l'attuazione dello “Sportello unico doganale e dei controlli” — SUDOCO, di cui all'art. 20 del D.Lgs. 4 agosto 2016, che estende la competenza dello sportello unico doganale a tutti i controlli connessi all'entrata e uscita delle merci. Anche qui, lo scopo è quello di favorire il recupero della competitività degli scali nazionali, velocizzando lo sdoganamento e riducendone i costi per gli operatori.

Infine, un'ulteriore innovazione è costituita dai c.d. *fast corridors*. Qui si tratta di semplificazioni introdotte utilizzando nuove tecnologie (*Radio Frequency Identification, Global Positioning System, Optical Character Recognition*) che consentono l'immediato inoltro delle merci al luogo ritenuto più conveniente dal proprietario delle stesse per l'effettuazione dello sdoganamento, sostituendo al “monitoraggio documentale” il dialogo telematico tra gli attori che intervengono nella catena logistica e rafforzando i controlli con il “monitoraggio fisico” delle merci. In tal modo, gli importatori beneficiano di una importante riduzione dei tempi di sdoganamento unitamente a una completa tracciabilità delle merci in arrivo.

8.3. ■ *Ruling* preventivo, decisioni delle Autorità doganali e diritti fondamentali dell'operatore economico

Nello stesso ordine di idee, il CDU impone che le decisioni adottate dalle autorità nazionali si basino su regole comuni compresa la possibilità

di offrire un *ruling* preventivo (86). In linea con tale approccio, il CDU armonizza i termini per le informazioni vincolanti in materia tariffaria o di origine delle merci (ITV ed IVO su cui vedi *infra.*) indicando che le Autorità doganali nazionali degli Stati membri hanno l'obbligo di fornire dette informazioni entro 120 giorni. La validità e l'efficacia sia delle ITV che delle IVO viene fissata in tre anni, a differenza dei sei del precedente regime.

Non deve però essere sottaciuto che l'intero impianto del CDU, a differenza degli atti in materia doganale precedenti al Trattato di Lisbona, debba oggi conformarsi pienamente al dettato della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* la quale, com'è noto, forma oggi parte integrante dell'ordinamento dell'Unione per effetto dell'art. 6 TUE. Infatti, è assai probabile che l'"infiltrazione" dei diritti umani di fonte unionale (anche) in materia doganale riserverà più di qualche sorpresa per l'avvenire data la valorizzazione della posizione dell'individuo che tali diritti comportano, in linea con un modello di civiltà giuridica più avanzato ed egualitario rispetto a quello di sudditanza/subordinazione tipico del diritto amministrativo nazionale degli Stati europeo-continentali ed ancora persistente in materia di diritto tributario (87).

Non stupisce dunque che il CDU disponga, oltre al diritto di proporre ricorso avverso le decisioni adottate dalle Autorità doganali, anche e soprattutto il diritto per ogni persona di essere sentita prima che una decisione, a lei pregiudizievole, venga adottata, con la sola limitazione — e qui occorrerà attendere il vaglio della Corte di Giustizia — delle ipotesi di minaccia per la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti, per la salute umana, animale o vegetale, per l'ambiente o per i consumatori.

Del pari, viene valorizzata al massimo la buona fede della persona interessata quando un'obbligazione doganale sorga a seguito dell'inosservanza di una disposizione normativa, riducendo così l'area della negligenza del debitore dell'obbligazione doganale (88).

(86) Cfr. *considerando* n. 5, 7, 22, art. 5, par. 39 ed art. 14, par. 2, CDU.

(87) Per convincersene basti scorrere il repertorio della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani a proposito dell'art. 6 CEDU. Peraltro, va notato che la c.d. *legge Pinto* (L.89/2001) non si applica ai procedimenti tributari. Il D.L. 201/2002 con cui sono state apportate alcune modifiche a detta legge ha escluso la possibilità di presentare ricorso per ottenere il risarcimento dei danni derivanti dall'eccessiva durata dei processi con riguardo a quelli di competenza del giudice tributario. In arg. cfr. ad es. Corte EDU, *Ferrazini c. Italia*, Ric. n. 44759/98, 12 luglio 2001, ove la Grande Camera ha indicato che il contenzioso tributario non rientra nel campo civile "malgrado gli effetti patrimoniali che esso necessariamente produce nei confronti dei contribuenti", rilevando, *inter alia*, che "la materia fiscale fa parte ancora del nucleo duro delle prerogative della potestà pubblica, poiché la natura pubblica del rapporto tra il contribuente e la collettività resta predominante... La Corte osserva altresì che l'articolo 1 del Protocollo n. 1, relativo alla protezione della proprietà, non porta pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per assicurare il pagamento delle imposte (vedi *mutatis mutandis*, la sentenza *Gasus Dosier und Fördertechnik GmbH c. Paesi Bassi*, del 23 febbraio 1995, serie A n. 306-B, pp. 48-49, par. 60)...La stessa ritiene che il contenzioso tributario non rientri nell'ambito dei diritti e obbligazioni di carattere civile, malgrado gli effetti patrimoniali che necessariamente produce nei confronti dei contribuenti". Tale risultato è stato confermato dalla nostra giurisprudenza con Cass. civ., sentenza n. 4282/15 del 26 novembre 2014, depositata il 3 marzo 2015: "[n]on è, infatti, la natura pecuniaria delle obbligazioni a rendere sempre e comunque applicabile il richiamato art. 6 della Convenzione, ma solo il carattere civile delle stesse, cui si contrappongono le obbligazioni di natura pubblicistica, le quali derivino dall'applicazione di tributi o traggano in ogni caso origine da doveri pubblici" da cui la conclusione raggiunta dalla Corte EDU a cui la Suprema Corte si allinea.

(88) F. CERIONI, *L'obbligazione doganale nel codice dell'Unione*, in *Corr. trib.*, 2014, p. 645.

8.4. AEO

In linea con gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione del sistema doganale, invece di seguire un modello orientato all'effettuazione su base continua e a pioggia di ispezioni e controlli per la verifica della corretta applicazione delle norme, il CDU predilige una vera e propria modulazione dei controlli, minimizzandoli a favore di quegli operatori che presentino un minor grado di rischio. Si tratta degli operatori che abbiano richiesto ed ottenuto lo statuto di operatore economico autorizzato (AEO per *Authorized Economic Operator*). L'istituto in sé non è nuovo ma nel sistema del CDU viene codificato affinché gli operatori economici affidabili possano ottenere la concessione di un'autorizzazione per le semplificazioni doganali, di un'autorizzazione per la sicurezza o di entrambe.

Il *considerando* n. 24 del CDU indica chiaramente che “[a] seconda del tipo di autorizzazione concessa, gli operatori economici autorizzati dovrebbero poter trarre il massimo vantaggio da un uso esteso delle semplificazioni doganali o beneficiare di agevolazioni in materia di sicurezza. Dovrebbero altresì godere di un trattamento più favorevole per quanto riguarda i controlli doganali, come un numero minore di controlli fisici e basati sui documenti”.

Lo status di AEO, peraltro, non viene più attribuito tramite certificazione ma attraverso due tipi di autorizzazione: AEOC (per le semplificazioni doganali) ed AEOS (in materia di *safety and security*, cioè di sicurezza). È possibile, ovviamente, in presenza di tutti i requisiti ottenere un'autorizzazione combinata AEOC più AEOS. Ma per ottenere lo status di AEO, oltre all'assenza di violazioni gravi o ripetute della normativa doganale ed all'assenza di reati gravi connessi all'attività economica dell'operatore, deve essere verificata l'assenza di violazioni, anch'esse gravi e ripetute, della normativa *fiscale*. Occorre la dimostrazione di un alto livello di controllo sull'intera *supply chain* mediante un appropriato sistema di informazione gestionale e contabile che consenta i relativi controlli doganali. Inoltre, occorre una comprovata solvibilità finanziaria. Va sottolineato altresì che, ai fini dell'ottenimento dello status di AEOC, occorre una comprovata esperienza pratica in materia doganale di almeno tre anni oppure occorre uno standard di qualità doganale offerto da un organismo europeo di standardizzazione unitamente al completamento di una formazione *ad hoc*, del richiedente AEO da parte enti di formazione riconosciuti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli di uno stato membro dell'Unione.

Una volta ottenuta la qualifica si ha, *ipso iure*, un accesso facilitato alle semplificazioni doganali: tra queste si pensi alla riduzione o all'esonero della prestazione e della garanzia con evidenti benefici per la gestione finanziaria dell'impresa, alla riduzione dei controlli fisici e documentali, all'utilizzo del logo AEO nei documenti aziendali che, di per sé, può anche avere un valore commerciale indicando ai partner dell'impresa una particolare affidabilità e professionalità in materia di commercio internazionale.

Infine ci sono dei vantaggi spendibili sul piano internazionale. Secondo il *considerando* n. 25, “[g]li operatori economici che operano nel rispetto delle norme e sono affidabili dovrebbero beneficiare del mutuo riconoscimento internazionale dello status di operatore economico autorizzato”. Ed infatti, lo status di AEOS consente alcune facilitazioni relative alle dichiarazioni in partenza delle merci, alla riduzione dei controlli fisici e documentali e, in particolare, al mutuo riconoscimento di tale *status* con alcuni Stati terzi dotati di normative particolarmente stringenti in materia di *security* (ad es. gli Stati Uniti).

8.5. Rappresentanza in dogana.

Il *considerando* n. 21 del CDU così recita: “Al fine di agevolare le attività commerciali, occorre preservare per chiunque il diritto di nominare un

rappresentante per le sue relazioni con le Autorità doganali. Non dovrebbe tuttavia essere più possibile riservare tale diritto di rappresentanza con una legge emanata da uno Stato membro. Inoltre, il rappresentante doganale che soddisfa i criteri per la concessione dello status di operatore economico autorizzato per le semplificazioni doganali dovrebbe essere abilitato a prestare tali servizi in uno Stato membro diverso dallo Stato membro in cui è stabilito. Come regola generale, un rappresentante doganale dovrebbe essere stabilito nel territorio doganale dell'Unione. Tale obbligo dovrebbe essere oggetto di esenzione se il rappresentante doganale agisce per conto di persone che non sono tenute a essere stabilite nel territorio doganale dell'Unione o in altri casi giustificati”.

Ed infatti, delle interessanti novità sono previste nel CDU anche in materia di rappresentanza in dogana. La *ratio* di tale istituto è ben nota: nello svolgimento della propria attività, l'operatore commerciale si trova a volte nell'impossibilità pratica di compiere alcuni atti giuridici (esempio la stipula di un contratto, l'esecuzione di date formalità di carattere fiscale), soprattutto quando questi richiedono la sua presenza contemporanea in luoghi diversi e/o lontani. Spesso quindi, egli è costretto a farsi sostituire nello svolgimento di tali attività da un'altra persona.

A tale esigenza risponde appunto l'istituto della rappresentanza, per il quale un soggetto (rappresentante) svolge un'attività giuridica per conto di un altro (rappresentato) sostituendosi a questo (89).

Tramite le norme del CDU, si prevede *per chiunque* il diritto di nominare un rappresentante per condurre le proprie relazioni con le Autorità doganali. Gli articoli 18-21 CDU hanno dunque eliminato il privilegio riservato all'articolo 40 comma 2 del D.P.R. n. 43/1973 (TULD) che riservava solo agli spedizionieri doganali iscritti all'apposito albo professionale la presentazione della dichiarazione in dogana attraverso l'istituto della rappresentanza diretta. Il diritto di rappresentanza doganale diretta non può più essere riservato a specifici soggetti tramite la legislazione nazionale degli Stati membri. Per contro, la “unionalizzazione” della rappresentanza doganale comporta che il rappresentante doganale che soddisfa i criteri di cui all'art. 39, lett. a)-d) CDU (90) stabilito in uno Stato membro UE è automaticamente abilitato a prestare i propri servizi commerciali in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito. L'interesse dell'Amministrazione doganale resta sempre quello di avere un interlocutore preparato, affidabile e tecnicamente corretto e a tal fine, la Circ. dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 19 aprile 2016 indica che “[è] costituita in AIDA la “Banca dati dei Rappresentanti”, contenente i soggetti cui è riconosciuto il potere di rappresentanza in dogana. Tale banca dati è stata precaricata con le informazioni in possesso dell'Agenzia, inserendo, in qualità di rappresentanti diretti, ai sensi dell'art. 18 del CDU e delle disposizioni nazionali: — i Doganalisti iscritti all'albo; — i Centri di Assistenza Doganale — CAD, iscritti all'albo; — i soggetti ai quali è stato concesso lo status di AEOC/F. Saranno successivamente inseriti in tale

(89) Il tema della rappresentanza in dogana è tra quelli più discussi e potenzialmente difforni tra gli Stati membri. Sul piano civilistico infatti la dottrina ha segnalato da tempo tutte le difficoltà esistenti nella traduzione di istituti giuridici quali quelli della “rappresentanza”, del “mandato” o ancora della “spedizione”. Nell'ordinamento italiano (in arg. v. per tutti F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, II, Padova, Cedam, 2010, cap. IX), la rappresentanza può essere diretta o indiretta. Ne segue che, nel primo caso, il soggetto è incaricato di presentare la dichiarazione doganale in nome per conto altrui e pertanto gli effetti della dichiarazione del rappresentante si producono direttamente in capo al soggetto rappresentato. Diversamente, in caso di rappresentanza indiretta, il rappresentante agisce in nome proprio pur se lo fa per conto del rappresentato.

(90) Che attiene alla materia della *compliance* doganale e fiscale, la tenuta di un adeguato sistema di rilevazioni contabili; in possesso del requisito della solvibilità finanziaria e di qualifiche professionali direttamente connesse all'attività svolta.

banca dati i soggetti stabiliti in Italia o in altro Stato Membro che richiedano di agire in qualità di rappresentanti previo accertamento dei requisiti previsti dall'art. 39 del CDU, lettere da a) a d) e rilascio dell'apposita abilitazione da parte del competente Ufficio centrale”.

Senonché, la natura *pubblicistica* delle obbligazioni tributarie nonché di quelle doganali — le quali trovano oggi la loro fonte principale non più nell'ordinamento italiano ma nell'ordinamento dell'Unione europea — non facilita il compito dell'interprete. Da un lato, dinanzi a ciascuna Autorità doganale, il rappresentante deve precisare se agisce con rappresentanza diretta od indiretta ed in mancanza di apposita dichiarazione si presume il regime della *responsabilità indiretta*. Dall'altro lato, in Italia, la circolare 8/D del 19 aprile 2016, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ha precisato che l'esercizio dei poteri di rappresentanza *diretta* è subordinato al rispetto delle condizioni di cui all'art. 39, lett. a)-d) del CDU. A tale proposito, la medesima circolare ha chiarito che il superamento dell'esame di stato per l'esercizio della professione di *doganalista* viene considerato sufficiente ad attestare la sussistenza delle predette condizioni.

8.6. Origine delle merci e valore

L'accertamento dell'origine delle merci estere da importare nel territorio doganale dell'Unione è indispensabile, sia ai fini della corretta applicazione dei dazi e di tutti quegli accordi internazionali in cui si esplica la politica commerciale comune dell'Unione europea, sia in ordine ai necessari controlli che l'Autorità doganale deve svolgere nell'esercizio delle sue funzioni, inclusi quelli concernenti i divieti economici.

In proposito, il CDU ha modificato la normativa previgente in materia di origine delle merci (artt. 59-62 CDU; artt. 31-36 RD; artt. 57-59 RE, su cui v. *infra* il commento di De Deo) pur mantenendo le soluzioni previgenti per l'attribuzione dell'origine non preferenziale.

Com'è noto, l'*origine non preferenziale* viene attribuita a tutti i prodotti importati da Paesi con i quali l'Unione europea non ha stipulato specifici accordi internazionali, con la conseguenza pratica che, per tali beni, l'aliquota è quella “ordinaria” della tariffa doganale comune.

L'*origine preferenziale* (artt. 64-66 CDU; artt. 37-70 RD; artt. 60-126 RE), invece, si sostanzia in un trattamento agevolato, di riduzione o di esenzione dai dazi, riconosciuto ai prodotti originari di Paesi con i quali l'Unione europea ha concluso appositi accordi commerciali oppure ai quali sono state concesse specifiche preferenze unilaterali (si tratta del c.d. *sistema delle preferenze generalizzate*, SPG, ed altre misure concesse unilateralmente dall'UE).

Il nuovo codice doganale, oltre a definire l'origine e a riordinare requisiti, oggettivi e territoriali, per l'individuazione del Paese di cui è originario un determinato bene, prevede, per gli esportatori che effettuano operazioni nel quadro SPG, l'obbligo, a partire dal 1° gennaio 2017, di registrarsi in un'apposita banca dati UE, c.d. *Rex*. Quando il sistema entrerà a regime, infatti, gli operatori economici dovranno autocertificare l'origine delle merci con apposita attestazione, che sostituirà gli attuali certificati.

Va notato altresì, *en passant*, che non è più applicabile (salvo un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2017) la c.d. “first sale rule”, prevista dall'art. 147 del Reg. CEE n. 2454/1993, che consentiva la dichiarazione di un valore riferito alla vendita anteriore all'ultima sulla cui base le merci sono state immesse in libera pratica. Qui, il CDU introduce delle soluzioni innovative che verranno puntualmente esaminate nel commento agli artt. 69-76 CDU.

8.7. La modernizzazione dei regimi doganali

Va sottolineato il tentativo di modernizzare ed aggiornare i regimi doganali operato tramite il CDU che abbandona i “regimi economici” del CDC per risistemare l’intera materia sotto la rubrica dei “regimi speciali”.

Al momento dello sdoganamento, infatti, gli importatori sono tenuti a dichiarare all’amministrazione doganale lo specifico regime doganale da attribuire alle merci, in funzione della destinazione che intendono dare alle medesime. Nel sistema del codice vigente i *regimi definitivi* sono quello di *immissione in libera pratica* (cioè, in pratica, dell’importazione definitiva) di cui agli artt. 201 ss. CDU, oppure quello dell’*esportazione definitiva* (art. 269 CDU) operando una semplificazione ed un accorpamento della disciplina e della terminologia previgente.

La semplificazione e l’accorpamento hanno inciso poi sulle norme in materia di *regimi speciali* (denominati nel precedente codice come regimi economici e sospensivi) di cui all’art. 210 CDU (ed al relativo commento), ossia: *a) il transito*, che consente la movimentazione della merce non unionale in sospensione di dazi (si tratta del *transito esterno* di cui all’art. 226 CDU), ovvero consente alla merce unionale di mantenere la propria posizione doganale anche in caso di attraversamento di un territorio al di fuori del territorio doganale UE (si tratta, qui, del *transito interno* di cui all’art. 227 CDU); *b) il deposito*, che comprende il *deposito doganale* e le *zone franche*; *c) l’uso particolare* (*rectius* destinazione particolare) che comprende l’*ammissione temporanea* e l’*uso finale* che acquistando un’autonoma rilevanza, consente all’importatore di ottenere una riduzione daziaria o una sospensione di dazi a condizione che venga fornita un’idonea garanzia fideiussoria; *d) il perfezionamento*, che comprende gli utilissimi regimi del *perfezionamento attivo* e *passivo* i quali possono essere utilizzati dalle imprese per particolari lavorazioni in conto terzi.

Tra i regimi doganali speciali regolati dal CDU, va notato sin da ora che quello del perfezionamento attivo ha subito delle particolari modifiche rispetto a quanto era previsto nel CDC: il nuovo regime del perfezionamento attivo ha, infatti, assorbito quello della trasformazione sotto controllo doganale (di cui all’art. 130 ss. CDC) eliminando così il sistema del rimborso in favore di quello della sospensione daziaria e sopprimendo l’obbligo di riesportazione. Così, in base al CDU, sarà l’operatore economico a poter scegliere la successiva destinazione in conformità alle proprie esigenze produttive.

Infine, va sottolineato che se, tradizionalmente, la disciplina doganale si concentra sugli aspetti legati alle importazioni, apposite norme regolano anche le *esportazioni* verso determinati Paesi o determinati soggetti (persone fisiche o giuridiche) possono essere assoggettati a sanzioni internazionali (comunemente dette di “embargo” o anche relative ai beni *dual use*, ossia ad uso sia civile che militare) di varia provenienza formale (ONU, UE o persino unilaterali italiane). Il dato è particolarmente rilevante nell’epoca in cui scriviamo data l’evoluzione incessante della normativa in tema di sanzioni (basti pensare al commercio con la Russia o con l’Iran) ed il loro eventuale *enforcement* da parte delle Autorità doganali nazionali (91).

(91) L’adozione di sanzioni commerciali e/o finanziarie internazionali (nel linguaggio UE si parla di “misure restrittive”) rientra pure tra le competenze dell’Unione Europea. Esse sono uno strumento della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e vengono adottate in base all’art. 215 TFUE. Le sanzioni sono adottate tramite regolamenti del Consiglio. I regolamenti sono immediatamente esecutivi in ogni Stato membro e questo assicura l’immediata e contestuale applicazione delle misure decise in tutta l’Unione Europea. Sul sito della Commissione europea può essere consultato l’elenco delle misure restrittive in vigore: http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/sanctions_en.htm. V. altresì il sito del MISE al

<http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/component/content/article?id=2022721:misure-restrittive-e-sanzioni-embarghi>.

(F. Marrella)