



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MILANO**  
**DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO**  
**ITALIANO E SOVRANAZIONALE**

Corso di Dottorato in Scienze giuridiche, XXIX ciclo  
*Curriculum in Diritto amministrativo e Diritto costituzionale*

TESI DI DOTTORATO

**L'AMMINISTRAZIONE DELL'UNIONE**  
**DOGANALE EUROPEA**

Tesi presentata da:  
dott. Eduardo Parisi  
matr. n. R10444

Settore scientifico disciplinare di competenza:  
Diritto amministrativo, IUS/10

Tutor e Coordinatore del Corso:  
Chiar.ma Prof.ssa Diana-Urania Galetta

anno accademico 2015 - 2016

## INDICE DEI CONTENUTI

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO I - ORIGINI ED EVOLUZIONE DELL'UNIONE DOGANALE EUROPEA NEL CONTESTO DEL MERCATO INTERNO E DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE .....</b>	<b>10</b>
1. LA NOZIONE DI “DAZIO” E LA RILEVANZA DEGLI INTERESSI EXTRA-TRIBUTARI NEL DIRITTO DOGANALE. ....	10
2. LE RAGIONI STORICO-ECONOMICHE DELL’ABBATTIMENTO DEI DAZI DOGANALI. PROTEZIONISMO E LIBERISMO A CONFRONTO.....	16
3. IL REGIONALISMO ECONOMICO E LE UNIONI DOGANALI NEL CONTESTO DEL SISTEMA GATT. ....	27
3.1. IL GATT 1994.....	27
3.2. LE FORME REGIONALI DI COOPERAZIONE COMMERCIALE: LE ZONE DI LIBERO SCAMBIO E LE UNIONI DOGANALI QUALI DEROGHE AL SISTEMA LIBERO-SCAMBISTA DEL GATT. ....	31
4. LE ORIGINI DELLE COMUNITÀ EUROPEE QUALI ORGANIZZAZIONI COMMERCIALI REGIONALI. ....	37
4.1. LA CECA COME ZONA DI LIBERO SCAMBIO PARZIALE. ....	37
4.2. LA CEE E L’ISTITUZIONE DELL’UNIONE DOGANALE EUROPEA NEL CONTESTO DEL MERCATO COMUNE.....	41
4.2.1. L’UNIONE DOGANALE NEL QUADRO DEL TRATTATO CEE.....	41
4.2.2. APPROFONDIMENTO: CARATTERI DELL’UNIONE DOGANALE EUROPEA DELLE ORIGINI. ....	47
5. DAL MERCATO COMUNE AL MERCATO INTERNO: EVOLUZIONE E CARATTERI DELL’UNIONE DOGANALE EUROPEA ODIERNA.....	49
<b>CAPITOLO II - COMPETENZE E ATTIVITA' DELL'UNIONE DOGANALE EUROPEA .....</b>	<b>61</b>
1. IL PROBLEMATICO RIPARTO DI COMPETENZE IN MATERIA DI UNIONE DOGANALE EUROPEA E MERCATO INTERNO NELL’IMPOSTAZIONE DEI TRATTATI.....	61
2. LA COMPETENZA ESCLUSIVA IN MATERIA DI UNIONE DOGANALE E LA POSSIBILITÀ DI DELEGA DI POTERI AGLI STATI MEMBRI. ....	68
2.1. LA COMPETENZA ESCLUSIVA IN MATERIA DI ACCORDI INTERNAZIONALI. ....	77
3. LA COMPETENZA CONCORRENTE RELATIVA ALL’ISTITUZIONE E AL MANTENIMENTO DEL MERCATO INTERNO.....	79
4. LA COMPETENZA IN MATERIA DI COOPERAZIONE DOGANALE.....	81
5. GLI ATTI DELL’UNIONE DOGANALE EUROPEA. ....	85
5.1. L’ATTIVITÀ DI PRODUZIONE NORMATIVA IN MATERIA DOGANALE. ....	88
5.1.1. LA TARIFFA DOGANALE COMUNE E LA TARIC.....	89
5.1.2. GLI ATTI NORMATIVI DELEGATI E DI ESECUZIONE. ....	92
5.2. GLI ATTI DI TIPO PROVVEDIMENTALE.....	98
5.2.1. LE INFORMAZIONI VINCOLANTI.....	99
5.2.2. I CONTROLLI DOGANALI. ....	104
5.2.2.1. I CONTROLLI SULLE DICHIARAZIONI DOGANALI E LA QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELL’ACCETTAZIONE.....	105

5.2.2.2.	GLI ULTERIORI CONTROLLI SULLE MERCI E SULLA DOCUMENTAZIONE PRESENTATA. LA RILEVANZA DEL <i>RISK ASSESSMENT</i> .	110
5.2.3.	LE INDAGINI DOGANALI IN MATERIA ANTIFRODE. IL RUOLO DELL'OLAF.	114
5.2.4.	LO SVINCOLO E LA RIMOZIONE DELLE MERCI.	118
5.2.5.	LA LIQUIDAZIONE E LA RISCOSSIONE DEI DAZI DOGANALI.	121
5.2.6.	I PROVVEDIMENTI DI RIMBORSO E SGRAVIO.	123
5.2.7.	LA REVISIONE DELL'ACCERTAMENTO.	126
5.2.8.	LE SANZIONI AMMINISTRATIVE.	130
5.2.9.	I RICORSI AMMINISTRATIVI.	134
6.	I CARATTERI DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DELL'UNIONE DOGANALE EUROPEA.	137

### **CAPITOLO III - FORME DI ORGANIZZAZIONE E STRUMENTI DI COOPERAZIONE..... 146**

1.	INTRODUZIONE ALLA PROSPETTIVA SOGGETTIVA. LA PROBLEMATICHE DEFINIZIONE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE A LIVELLO EUROPEO E LA NECESSITÀ DI ADOTTARE UN APPROCCIO SETTORIALE.	146
2.	LE FIGURE ORGANIZZATIVE A LIVELLO EUROPEO.	151
2.1.	LA COMMISSIONE EUROPEA E LA SUA ARTICOLAZIONE INTERNA. IL RUOLO DELLA DIREZIONE GENERALE FISCALITÀ E UNIONE DOGANALE.	151
2.2.	IL COMITATO DEL CODICE DOGANALE.	155
2.3.	GLI ULTERIORI SOGGETTI PUBBLICI EUROPEI COINVOLTI NELL'IMPLEMENTAZIONE DELLA NORMATIVA DOGANALE.	157
3.	L'INFLUENZA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO SULL'ORGANIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NAZIONALI.	160
3.1.	GLI OBBLIGHI ORGANIZZATIVI DERIVANTI DAL GATT.	160
3.2.	GLI OBBLIGHI ORGANIZZATIVI DERIVANTI DAGLI ACCORDI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI COOPERAZIONE.	162
3.3.	GLI OBBLIGHI ORGANIZZATIVI DERIVANTI DA DIRITTO EUROPEO.	165
3.3.1.	FOCUS SUL PERSONALE DELLE AUTORITÀ DOGANALI.	170
4.	LE FORME ORGANIZZATIVE NAZIONALI.	173
4.1.	IL CASO ITALIANO: L'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI.	173
4.2.	UN'ANALISI COMPARATA DELLE FORME ORGANIZZATIVE ASSUNTE DALLE ALTRE AUTORITÀ DOGANALI EUROPEE. IL PROCESSO DI <i>AGENCIFICATION</i> NEL SISTEMA COMUNE DELL'UNIONE DOGANALE EUROPEA.	180
5.	GLI STRUMENTI DI COOPERAZIONE FRA AUTORITÀ DOGANALI.	186
5.1.	IL SUPERAMENTO DEL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE.	186
5.2.	LA COOPERAZIONE INFORMATIVA: IL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DOGANALE EUROPEA.	189
5.3.	LA MUTUA ASSISTENZA FRA AUTORITÀ DOGANALI.	194
5.4.	FORME DI COOPERAZIONE <i>AD HOC</i> . IN PARTICOLARE, GLI ACCORDI DI COORDINAMENTO E GLI ACCORDI DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO.	196

### **CAPITOLO IV - PROPOSTA RICOSTRUTTIVA: L'UNIONE DOGANALE EUROPEA COME SISTEMA COMUNE. LA CRISI DELLA TRIPARTIZIONE DEI MODELLI DI AMMINISTRAZIONE EUROPEA..... 201**

1.	LA NECESSITÀ DI UNA RICOSTRUZIONE SISTEMATICA.	201
2.	I TRE MODELLI DI AMMINISTRAZIONE EUROPEA PROPOSTI DALLA DOTTRINA.	202
2.1.	IL MODELLO ORIGINARIO: L'ESECUZIONE INDIRETTA DEL DIRITTO EUROPEO.	204

2.2.	IL MODELLO ALTERNATIVO: L'ESECUZIONE DIRETTA DEL DIRITTO EUROPEO.	207
2.3.	LA COMPLESSA EVOLUZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE EUROPEA E I TENTATIVI DI CATEGORIZZAZIONE PROPOSTI DALLA DOTTRINA: LA RICERCA DI UN TERZO MODELLO.	210
2.3.1.	LA COAMMINISTRAZIONE.	211
2.3.2.	L'AMMINISTRAZIONE CONCORRENTE O "SHARED ADMINISTRATION".	213
2.3.3.	L'AMMINISTRAZIONE COMPOSITA O "VERWALTUNGSVERBUND".	214
2.4.	IL PUNTO SULLA TRIPARTIZIONE DEI MODELLI DI AMMINISTRAZIONE EUROPEA.	216
2.5.	CARATTERI DEI SISTEMI COMUNI EUROPEI: "FINALITÀ COMUNI" PIÙ CHE "CONDIVISIONE DI FUNZIONI".	222
2.6.	SEGUE: COORDINAMENTO PIÙ CHE COOPERAZIONE; CONCORRENZA PIÙ CHE UNIFORMITÀ.	226
3.	L'UNIONE DOGANALE EUROPEA COME SISTEMA COMUNE.	231
4.	CONSEGUENZE DELLA CONFORMAZIONE DELL'UNIONE DOGANALE QUALE SISTEMA COMUNE.	234
5.	LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA. RAFFRONTO CON ESPERIENZE STRANIERE.	239
	<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b>	<b>243</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>248</b>

## INTRODUZIONE

*“I confini sono delle semplici linee. Ma quelle linee hanno una doppia e contraddittoria capacità. Da una parte, rimandano infatti all’idea della loro invalicabilità, e hanno dunque una connotazione normativa. E tutta la cultura giuridica moderna in Europa è profondamente segnata da questa normatività intrinseca dell’idea di «confine». Dall’altra, tuttavia, esse hanno una grande capacità evocativa perché rimandano all’idea del loro attraversamento. In tal caso, i confini smettono di essere delle linee, e diventano degli spazi: gli spazi di confine sono spazi speciali, ricchi di incontri, di scontri, di contatti, di incroci, di trasfigurazioni e di attraversamenti”<sup>1</sup>.*

I confini si attraversano per misurarsi con la diversità; per un confronto – conflittuale o pacifico – con popoli stranieri; per instaurare relazioni commerciali; per il progresso. Il transito avviene oggi in maniera talmente frequente e agile – grazie allo sviluppo della tecnologia e dei mezzi di trasporto – che ha perso la connotazione simbolica che poteva avere nei viaggiatori dei secoli passati.

Eppure, ancora oggi le frontiere sono cariche di simbolismo (il termine è difatti utilizzato nel linguaggio comune per indicare novità, scoperta, prospettive future) e di significato giuridico, in quanto delimitano uno degli elementi fondamentali dello Stato moderno: il territorio. E’ per questo motivo che il loro attraversamento ha un costo (anche solo consistente in un onere burocratico): il dazio pagato sulla merce all’importazione o il controllo esercitato dai funzionari doganali sulle persone all’ingresso di un determinato spazio sono giustificati dalla sovranità che l’ente statale (o sovra-statale) esercita su un dato territorio.

Tale sovranità è esercitata, nello specifico, da particolari uffici amministrativi preposti allo svolgimento delle primarie attività pubbliche di controllo delle frontiere e di riscossione dei dazi doganali: le dogane<sup>2</sup>. Quali crocevie e luoghi di contatto, le dogane

---

<sup>1</sup> M.R. FERRARESE, *I confini e la voglia di attraversarli*, in L. TORCHIA (a cura di), *Attraversare i confini del diritto. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Bologna, 2016, 55.

<sup>2</sup> L’etimologia stessa della parola “dogana” è una testimonianza dello scambio culturale che si realizza all’atto dell’attraversamento dei confini: “secondo alcuni il termine dogana è derivato dall’arabo «diwan» (registro, ufficio), secondo altri dal vocabolo ebraico indicante il lungo sedile costituente l’unico arredo degli uffici doganali di epoca remota”. A. NICALI - G. FAVALE, *La dogana nella storia*, Roma, 2004, 20.

hanno sempre risentito dell'atteggiamento di maggiore o minore apertura delle economie nazionali agli scambi con l'estero<sup>3</sup>.

Storicamente, si sono avvicinati due orientamenti differenti di politica commerciale: il protezionismo – fondato sulla volontà di mantenere saldo l'intervento statale sull'economia al fine di promuovere la produzione interna e proteggerla dalla concorrenza estera – e il liberoscambismo, basato per contro sull'idea per cui il mercato sia in grado di per sé di raggiungere la massimizzazione delle risorse economiche e pertanto, debbano essere incoraggiate le libere relazioni commerciali con Paesi esteri.

Sebbene la dinamica fra i due orientamenti suddetti sia a tutt'oggi presente e viva all'interno di ogni sistema economico (non esistono infatti economie puramente protezioniste o liberiste, bensì singole politiche che presentano i tratti dell'uno o dell'altro modello) è possibile affermare che l'ordine economico globale impartito in seguito alle due guerre mondiali sia stato ispirato al liberoscambismo.

Difatti, considerando il commercio e la comunione di risorse economiche come un elemento in grado di garantire la pace fra le nazioni, sono sorte organizzazioni internazionali volte a promuovere le relazioni commerciali (quali le Nazioni Unite, l'Organizzazione Mondiale del Commercio e l'Organizzazione Mondiale delle Dogane), nonché forme di regionalismo economico, caratterizzate da una forte integrazione e cooperazione fra Stati. Tale fenomeno, se da un lato ha comportato la crisi dell'ordinamento statale<sup>4</sup>, dall'altro ha provocato l'insorgere di una dimensione sovranazionale di diritto pubblico, ove hanno trovato una nuova collocazione gli elementi propri dell'esercizio del potere statale.

In tale contesto è stata istituita altresì la Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA), sorta come zona di libero scambio limitata a due soli beni commerciali. La Comunità si è evoluta dapprima in un'unione doganale, a partire dalla firma del Trattato di Roma del 1957, e in seguito nell'Unione economico-politica che oggi conosciamo.

---

<sup>3</sup> Esse sono state variamente utilizzate nel corso della storia come uffici di riscossione tributaria, registro dei commerci, controllo del terrorismo e della criminalità organizzata.

<sup>4</sup> Così chiaramente, facendo specifico riferimento alla creazione di unioni doganali e zone di libero scambio a livello globale, S. CASSESE, *L'Unione Europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 987.

Si comprende dunque come la dimensione doganale sia stata centrale non solo nel contesto delle Comunità originarie (l'art. 9 del Trattato di Roma stabiliva, in maniera significativa, che “*La Comunità è fondata sopra un'unione doganale*”) ma anche in tutto il corso del processo di integrazione europeo<sup>5</sup>, rappresentando lo strumento principale per il raggiungimento di un mercato unico fra gli Stati membri<sup>6</sup> e fungendo da banco di prova per la definizione dei concetti e delle regole fondamentali del sistema di diritto comunitario<sup>7</sup>.

Nonostante il suo ruolo essenziale, dal punto di vista istituzionale, l'Unione doganale europea non è mai stata amministrata direttamente dagli organi centrali della Comunità e dell'Unione. L'attività di applicazione del diritto doganale e di riscossione dei dazi è sempre stata demandata alle autorità doganali degli Stati membri che, dunque, dal momento della firma dei Trattati istitutivi (o del successivo ingresso nell'Unione), hanno cessato di operare come autorità amministrative nazionali, per divenire amministrazioni europee, nel senso di operanti per il perseguimento di finalità condivise fra lo Stato di appartenenza e l'Unione<sup>8</sup>.

L'Unione doganale europea costituisce, pertanto, uno dei primi e più vividi esempi di “*administration qui ne fait pas, mais fait faire*”, ossia di amministrazione che non agisce direttamente ma fa fare, secondo il modello organizzativo dell'attività amministrativa europea originariamente concepito da Jean Monnet. Del pari, essa rappresenta un esempio di amministrazione composita, in cui amministrazioni nazionali

---

<sup>5</sup> “In considerazione della strategicità della disciplina doganale, sia nei rapporti tra gli stati membri che con i paesi terzi, la disciplina doganale rappresenta la prima (e finora unica) materia del diritto tributario a essere stata integralmente armonizzata dal legislatore europeo, con superamento della normativa precedentemente vigente nei singoli paesi membri”. S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, Milano, 2015, 12.

<sup>6</sup> Così, Corte giust., sentenza *Rioglass*, cit. e Id., 9 settembre 2004, C-72/03, *Soc. Carbonati Apuani*.

<sup>7</sup> Ne sono degli esempi lampanti – per citare i casi più celebri – la sentenza della Corte di giustizia 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos*, generata da una controversia in materia doganale, ove si rinviene la prima teorizzazione dell'effetto diretto delle norme europee, e la teorizzazione del principio del mutuo riconoscimento quale strumento necessario per superare gli ostacoli tecnici al libero commercio fra Stati membri, di cui alle sentenze 20 febbraio 1979, C-120/78, *Rewe Zentrale (Cassis de Dijon)* e Id., 11 luglio 1974, C-8-74, *Dassonville*.

<sup>8</sup> Non solo: in forza dei Trattati istitutivi, gli Stati membri hanno dovuto abbattere i dazi doganali relativi agli scambi di merci intracomunitari e le tasse a effetto equivalente; cedere alla Comunità la competenza normativa esclusiva in materia di fissazione dell'entità dei dazi sulle merci in entrata e in uscita dal mercato unico; rinunciare alle pretese economiche sugli importi derivanti dalla riscossione dei dazi doganali, a tutt'oggi costituenti risorse proprie dell'Unione.

e istituzioni europee sono connesse funzionalmente per il perseguimento della medesima finalità.

In considerazione della centralità dell'Unione doganale nel sistema di diritto amministrativo europeo<sup>9</sup>, nonché della rappresentata complessità del sistema, stupisce l'assenza di una riflessione approfondita sul tema da parte della dottrina. La letteratura che si è occupata dell'argomento ha difatti approcciato l'Unione doganale dal punto di vista economico – approfondendo il senso e l'impatto della stessa nel mercato interno europeo – o tributario, esaminando le problematiche giuridiche poste dall'applicazione del diritto doganale sugli operatori economici. Manca invece – se non si considerano alcune menzioni nel contesto di studi concernenti l'evoluzione delle tecniche di amministrazione europea<sup>10</sup> – una ricostruzione sistematica della materia dal punto di vista delle problematiche connesse all'esercizio del potere pubblico da parte dei soggetti coinvolti nell'applicazione del diritto doganale europeo.

Questa ricerca si propone di colmare la suddetta lacuna, analizzando l'Unione doganale europea quale sistema di diritto amministrativo europeo, per tentare di comprendere meglio le modalità e i limiti dell'esercizio del potere da parte della stessa.

In ragione della peculiare posizione della materia oggetto di studio, che interseca diverse discipline giuridiche, sono state prese in considerazione le molte problematiche

---

<sup>9</sup> Si intende qui per diritto amministrativo europeo in senso ampio come “le norme, gli istituti, i principi ed i concetti, contenuti nel diritto scritto o elaborati dalla giurisprudenza comunitaria o dagli organi giurisdizionali europei cui l'Italia ha riconosciuto sovranità (si pensi, ad esempio alla Corte europea dei diritti dell'uomo) richiamati dalla giurisprudenza comunitaria o nazionale (anche costituzionale), diretti a regolare l'attività dell'Unione Europea (in persona dei soggetti istituzionali ad essa ausiliari), per realizzare, concretamente, gli obiettivi dei Trattati, attuando le politiche comunitarie, ovvero comunque incidenti sulle regole dell'azione amministrativa e sui diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione”. S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, Milano, 2008, 3. Rimandando al prosieguo della trattazione l'approfondimento sul concetto, si citano sin d'ora i contributi fondamentali di M.P. CHITI, *I signori del diritto comunitario: la Corte di Giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, 797; S. CASSESE, *Il problema della convergenza dei diritti amministrativi: verso un modello amministrativo europeo?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, 23.

<sup>10</sup> Si vedano P. CHIRULLI, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 145, spec. 149; L. HARINGS, *Cross-border cooperation of the police and customs authorities*, in O. JANSEN - B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (a cura di), *The European Composite Administration*, Cambridge-Atwerp-Portland, 2011, 177. Interessante è altresì l'ottica assunta nell'opera monografica di K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Oxford - Portland, 2015, ove si esaminano le problematiche connesse alla carenza di uniformità nell'applicazione del diritto in seno all'Unione doganale europea.



affendenti al diritto tributario, al diritto europeo e al diritto del commercio internazionale. Queste ultime rimangono tuttavia secondarie rispetto al *focus* principale dell'indagine, incentrato sulla conformazione del sistema amministrativo doganale europeo.

Ciò che si vuole tentare di comprendere è se e come sia effettivamente possibile che l'Unione doganale europea operi come un'amministrazione unica, così come afferma la Commissione europea<sup>11</sup>, pur essendo costituita da un reticolo di amministrazioni nazionali che operano per il perseguimento del medesimo fine.

Pertanto, nel primo capitolo si prenderanno le mosse dall'analisi del senso economico-giuridico dell'abbattimento dei dazi doganali e si approfondiranno le dinamiche che hanno portato alla nascita, nel secolo scorso, delle unioni doganali e delle zone di libero scambio. Queste ultime saranno poi analizzate nel contesto del *General Agreement on Tariffs and Trades* (GATT) – trattato che, come noto, costituisce la base del sistema di accordi commerciali internazionali a livello globale.

Successivamente, si concentrerà l'attenzione sull'origine dell'Unione doganale europea, a partire dalla istituzione della CECA, per meglio comprenderne il significato originario e per chiarirne la relazione con gli altri strumenti previsti dai Trattati istitutivi per il raggiungimento del mercato unico e del libero scambio di merci.

Una volta definite le finalità dell'Unione doganale europea, sarà dunque possibile passare ad analizzarne le modalità di esercizio del potere. In tal senso, nel secondo capitolo verrà innanzitutto esaminato il riparto di competenze relativo alla materia in esame, come delineato in seguito al Trattato di Lisbona.

L'analisi proseguirà con crescente livello di dettaglio, focalizzandosi sulle singole misure di carattere amministrativo emanate nel contesto dell'Unione doganale, al fine di determinare come i poteri attribuiti a quest'ultima dai Trattati vengono effettivamente impiegati. Nel procedere in tal senso si prenderanno in considerazione la pertinente normativa europea e nazionale, nonché la giurisprudenza elaborata dalla Corte di giustizia.

Il terzo capitolo sarà dedicato all'organizzazione dell'Unione doganale europea. Si esamineranno in tal sede quali sono i soggetti giuridici coinvolti nell'amministrazione

---

<sup>11</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e sociale europeo sullo stato dell'Unione doganale*, del 21 dicembre 2012, COM(2012)791 final.

della stessa. Inoltre, verranno trattate le numerose indicazioni contenute nelle previsioni di diritto internazionale ed europeo relative alla conformazione degli uffici doganali. La pregnante influenza del diritto sovranazionale sugli Stati membri dell'Unione sul punto sarà infine confermata dall'analisi della organizzazione degli uffici doganali in Italia e in numerosi altri Stati membri, nonché dall'istituzione, a livello europeo, di strumenti di cooperazione fra amministrazioni nazionali.

Nell'ultimo capitolo si avvanzerà una proposta ricostruttiva del sistema, basata sulle considerazioni svolte nei primi tre e sull'analisi degli studi che si sono occupati di catalogare ed approfondire le modalità di esercizio dell'azione amministrativa europea.

La conclusione del lavoro – lo si anticipa sin d'ora – non conterrà una risposta positiva al quesito sopra proposto circa la possibilità di considerare l'Unione doganale europea quale un'amministrazione unica. Piuttosto, emergerà una realtà molto più complessa, caratterizzata dalla sovrapposizione di soggetti e modalità operative, che stenta a trovare una classificazione nei modelli sviluppati in letteratura.

D'altro canto, l'analisi svolta consentirà – si auspica – di fornire un contributo allo studio delle modalità di essere e di agire del sistema amministrativo europeo che, pur presentandosi come policentrico e settorializzato, lascia trasparire l'esistenza di regole e principi comuni<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Si muove in questo senso l'opera di ricerca condotta da *ReNEUAL* ("Research Network on EU Administrative Law"), folto gruppo di illustri accademici impegnati nello studio e nel tentativo di riforma del diritto amministrativo europeo e, in particolare, della codificazione delle regole applicabili ai procedimenti amministrativi dell'Unione. Recentemente, il gruppo ha formulato una proposta di codificazione recepita nella risoluzione del parlamento europeo del 15 gennaio 2013 e successivamente pubblicata in G. DELLA CANANEA - D.U. GALETTA - H.C.H. HOFFMAN - J.P. SCHNEIDER - J. ZILLER, *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli, 2016.

## CAPITOLO I

### ORIGINI ED EVOLUZIONE DELL'UNIONE DOGANALE EUROPEA NEL CONTESTO DEL MERCATO INTERNO E DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE.

SOMMARIO: 1. La nozione di “dazio” e la rilevanza degli interessi extra-tributari nel diritto doganale. – 2. Le ragioni storico-economiche dell’abbattimento dei dazi doganali. Protezionismo e liberismo a confronto. – 3. Il regionalismo economico e le unioni doganali nel sistema GATT. – 3.1. Il GATT 1994. – 3.2. Le forme regionali di cooperazione commerciale: le zone di libero scambio e le unioni doganali quali deroghe al sistema libero-scambista del GATT. – 4. Le origini delle Comunità Europee quali organizzazioni commerciali regionali. – 4.1. La CECA come zona di libero scambio parziale. – 4.2. La CEE e l’istituzione dell’Unione doganale europea nel contesto del mercato comune. – 4.2.1. L’unione doganale nel quadro del Trattato CEE. – 4.2.2. Approfondimento: i caratteri dell’unione doganale europea delle origini. – 5. Dal mercato comune al mercato interno: evoluzione e caratteri dell’Unione doganale europea odierna.

#### *1. La nozione di “dazio” e la rilevanza degli interessi extra-tributari nel diritto doganale.*

I dazi doganali sono i tributi più antichi della storia economica, essendo noti, nella forma di prelievo fiscale all’attraversamento di una linea di confine da parte di beni o di persone, già nell’antica Grecia<sup>13</sup>. Si afferma in dottrina che i dazi siano intimamente connessi a due “*elementi costitutivi dello Stato, sia che quest’ultimo venga inteso in senso antico o moderno*”<sup>14</sup>: la *sovranità*, intesa come potestà impositiva e controllo delle frontiere e il *territorio*, quale delimitazione geografica della sfera del potere pubblico<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> A. NICALI - G. FAVALE, *La dogana nella storia*, cit., 31. Sulla evoluzione della dogana, si vedano altresì A. NICALI, *Storia delle dogane*, Trento, 2003; H. ASAKURA, *World History of the Customs and Tariffs*, Bruxelles, 2003.

<sup>14</sup> C. FRANZOSO, *I tributi doganali*, in G. TINELLI (a cura di), *Istituzioni di diritto tributario. Il sistema dei tributi*, Padova, 2015, 593, 595.

<sup>15</sup> Si esprimono in termini, fra gli altri, F. PADOVANI, *I tributi doganali*, in P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, II ed., Milano, 2009, 405; M. SCUFFI, *Profili storici ed evoluzione del sistema doganale e delle accise*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 3; L. TOSI - R. BAGGIO, *Lineamenti di diritto tributario internazionale*, IV ed., Padova, 2013, 131 ss.; P. BORJA, *Diritto tributario europeo*, II ed., Milano, 2015, 372.

Detta caratterizzazione deve essere oggi sottoposta a scrutinio, essendo mutati notevolmente nel tempo i connotati dei dazi doganali, anche in ragione dell'intensificazione dei commerci internazionali fra Stati, della regolamentazione a livello internazionale dei traffici e dell'evoluzione degli organismi preposti alla fissazione e alla riscossione del tributo.

Permane la stretta correlazione dei dazi con il “*territorio doganale*”, pur essendo doverosa qualche precisazione. In primo luogo, oggi il territorio doganale non coincide più con quello statale, ma viene delineato da appositi accordi commerciali internazionali. In secondo luogo, il superamento di un confine geografico non è più sufficiente come evento idoneo a costituire il presupposto oggettivo dell'imposta doganale, essendo necessario riferirsi alla destinazione delle merci e in particolare, per quanto concerne il diritto europeo, a una “*fattispecie complessa, rappresentata dall'immissione in libera pratica, ossia dalla destinazione al circuito commerciale interno di beni provenienti da paesi terzi*”<sup>16</sup>.

Quanto alla seconda caratteristica tipicamente riconnessa ai dazi doganali – ossia la connessione alla potestà impositiva e alla sovranità di diritto internazionale degli Stati – occorre affermare che, se è vero che questi sono stati per lungo tempo voci fondamentali dei bilanci dello Stato, da un lato, la sovranità dello Stato risulta oggi attenuata dalla presenza di accordi commerciali bilaterali e multilaterali e di organizzazioni sovranazionali – fra le quali, *in primis*, l'Unione europea – cui sono state demandate gran parte delle attività tipicamente esercitate dallo Stato inteso in senso moderno<sup>17</sup>.

Inoltre, accanto alla funzione *finanziaria* dei dazi doganali, se ne sono affiancate altre, parimenti (se non più) rilevanti, preposte alla cura di specifici interessi pubblici. Difatti, oggi, “*i dazi non rappresentano più, quanto meno nei paesi industrializzati, una voce rilevante dei bilanci statali: essi assumono rilievo soprattutto quale strumento di*

---

<sup>16</sup> In termini, S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 36, ove l'A. sottolinea come ciò consenta “di esentare dal pagamento dei dazi determinate movimentazioni che avvengono nell'ambito di un territorio doganale (transito, deposito doganale) e determinati servizi (immagazzinamento e trasformazione dei prodotti in regime di perfezionamento attivo) relativi a merci fisicamente presenti nel territorio doganale, ma con una *factio iuris* considerate come merce allo stato estero, relativamente alle quali difetta il presupposto di applicazione dei dazi (immissione in libera pratica)”, 36-37.

<sup>17</sup> Sul punto, ampiamente, S. CASSESE, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, cit.; S. CASSESE - P. SCHIERA - A. VON BOGDANDY, *Lo stato e il suo diritto*, Bologna, 2013; A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1.

*politica commerciale internazionale*”<sup>18</sup>. Rileva, dunque, una seconda funzione essenziale dei dazi doganali, ossia quella *economica*, che si estrinseca sia nella regolazione dei flussi commerciali tra gli Stati, sia nella tutela della produzione interna (perseguita specialmente attraverso la previsione di dazi all’importazione)<sup>19</sup>. In letteratura è stato sottolineato come questa funzione prevalga oggi su quella finanziaria – che anche è rilevante<sup>20</sup> – in considerazione del fatto che i dazi doganali non sono più determinati in relazione a esigenze di bilancio, “*bensi in ragione degli equilibri commerciali negoziati a livello internazionale e dell’esigenza di tutelare determinate produzioni interne, rispetto ai concorrenti internazionali*”<sup>21</sup>.

Inoltre, nell’ambito della cosiddetta attività di “*vigilanza amministrativa*”<sup>22</sup> posta in essere dalle autorità doganali, risultano sempre più preminenti gli interessi pubblici extra-tributari connessi alla protezione di determinate specie vegetali o animali, alla sicurezza, all’ordine pubblico, alla salvaguardia del patrimonio storico-artistico e culturale<sup>23</sup>. La compresenza, nell’ambito dell’attività doganale, di tanti diversi interessi pubblici meritevoli di tutela ha fatto sorgere dubbi sulla possibilità di ricondurre la materia stessa del diritto doganale alle categorie concettuali e alle regole del diritto tributario<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> S. ARAMELLA, *op. cit.*, 36. L’A. sottolinea come, per contro, nei paesi in via di sviluppo, i dazi doganali rappresentino ancora “la più importante fonte di contribuzione al bilancio statale, considerata la loro sostanziale semplicità nell’accertamento e della riscossione in dipendenza di un’operazione doganale”. *Ibidem*, 39.

<sup>19</sup> Sul punto, si vedano altresì F. CERIONI, *Gli elementi caratteristici dell’obbligazione doganale*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 177, spec. 184; V. MERCURIO, voce *Dogana ed imposte doganali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, III, Milano, 2006, 2026, nonché C. FRANZOSO, *I tributi doganali*, cit., il quale qualifica i dazi all’importazione come “meccanismi perequativi della libera concorrenza sul mercato di destinazione”, 595.

<sup>20</sup> Si consideri che circa il 12% delle entrate dell’Unione europea è costituito dai dazi doganali riscossi dai Paesi membri e, precisamente consistente, per il 2015, in euro 16.825.900.000 su un totale di euro 141.214.040.563. Cfr. il Bilancio generale dell’Unione europea per l’esercizio 2015, Adozione definitiva (UE, Euratom) 2015/339.

<sup>21</sup> S. ARAMELLA, *op. cit.*, 39.

<sup>22</sup> Il termine è di S. FIORENZA, voce *Dogana e tributi doganali*, in *Dig. Disc. Priv., Sez. Comm.*, V, Torino, 1990, 116.

<sup>23</sup> In termini si esprime C. FRANZOSO, *I tributi doganali*, cit., 595.

<sup>24</sup> G. ARDIZZONE, *Presupposto del tributo e utilizzazione della merce nel diritto doganale*, Rimini, 1984; ID., voce *Dogana e imposte doganali*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1988, 1, ove l’A. osserva come la maggiore difficoltà di ricondurre la disciplina doganale a sistema sia da ritrovare “nella difficoltà di attribuire alla legislazione doganale una precisa funzione fiscale, poiché questo ramo dell’ordinamento finanziario non pare essere esclusivamente ordinato allo scopo di fornire allo Stato una entrata per sopperire alle pubbliche

Ciò nonostante, pur riconoscendo le difficoltà di classificazione che i sopracitati elementi ingenerano – si afferma infatti che “*la presenza di funzioni di natura diversa spiega la non sempre perfetta rispondenza degli schemi di teoria generale del tributo ad illuminare gli istituti doganali*”<sup>25</sup> – la dottrina tradizionale ha comunque affermato con forza la natura fiscale-tributaria dei dazi doganali, in ragione del fatto che “*è sempre fiscale la loro funzione immediata, ancorché non di rado i dazi in questione abbiano una funzione mediata eminentemente economica (protezione di determinate industrie nazionali contro la concorrenza delle analoghe merci estere, nel caso dei dazi di importazione; impedimento alla uscita di certi generi di consumo necessari alla Nazione, nel caso dei dazi all’esportazione): funzione economica, tuttavia, che si raggiunge appunto mediante la imposizione di un tributo*”<sup>26</sup>.

Ne discende che la definizione generalmente accettata nella letteratura (italiana e straniera<sup>27</sup>) di dazi doganali è scevra da considerazioni di elementi – pur presenti nella dinamica doganale – che esulano dalla sistematica del diritto tributario e che appartengono, più propriamente, a quella del diritto amministrativo. Si definiscono infatti i dazi doganali come gli oneri pecuniari riscossi in ragione del passaggio di una determinata merce alla frontiera e dell’introduzione nel circuito commerciale di uno

---

spese”; A. DE CICCO, voce *Diritto doganale*, in *Dig. Disc. Priv., Sez. Comm.*, Agg. III, Torino, 2007, 1. La controversia dottrinale è ben rappresentata in V. MERCURIO, voce *Dogana ed imposte doganali*, cit., 2026.

<sup>25</sup> V. MERCURIO, *Dogana ed imposte doganali*, cit., 2026.

<sup>26</sup> R. ALESSI, voce *Dazi doganali*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1992, 702. Sempre per la tesi tradizionale, si vedano D. MONTINI, *La legge doganale commentata*, Milano, 1940; AC. CUTREA, *Principi di diritto e politica doganale*, II ed., Milano, 1942; M. DI LORENZO, *Corso di diritto doganale*, I, Milano, 1947 e, più di recente, F. PADOVANI, *I tributi doganali*, cit.; A. FANTOZZI, *I dazi doganali*, in *Diritto tributario*, III ed., Torino, 2003, 1076. Si arriva così a considerare giuridicamente irrilevante la distinzione teorica fra dazi fiscali e dazi protettivi o economici teorizzata in dottrina. Si vedano, ad esempio, AC. CUTREA - AL. CUTREA, voce *Dogana (funzioni)*, in *Nss. Dig. It.*, XI, Torino, 1975, 90, ove gli Autori distinguono fra dazi *fiscali*, destinati esclusivamente a procurare una entrata alla pubblica finanza, ed *economici*, stabiliti con l’intento di giovare all’economia nazionale o di privilegiare alcuni tipi di produzione.

<sup>27</sup> J.E. MEADE, *The theory of custom unions*, Amsterdam, 1955, 17 ss.; S. INAMA - E. VERMULST, *Customs and Trade Laws of the European Community*, The Hague - Londra - Boston, 1999, 137 ss.; J. FAIRHURST, *Law of the European Union*, VI ed., Harlow, 2007, 529.

Stato<sup>28</sup>. Per tale ragione, essi sono imposte indirette al consumo, il cui onere si trasferisce al consumatore attraverso il modello tipico della traslazione di imposta<sup>29</sup>.

Secondo la classificazione tradizionale, essi fanno parte del *genus* dei “*diritti doganali*”, comprendenti tutti quei diritti che la dogana è tenuta a riscuotere in forza di una legge in relazione alle operazioni doganali<sup>30</sup> (categoria ampia che comprende sia prestazioni di natura tributaria, sia prestazioni che costituiscono il corrispettivo di servizi resi dalla struttura doganale, quali il magazzinaggio e la visita sanitaria) e della *species*

---

<sup>28</sup> La definizione si ritrova in S. ARAMELLA, *op. cit.*, 39. Per le ragioni sopra esplicitate, la definizione è stata preferita a quella della teoria più tradizionale, che individuava i dazi doganali in “quei tributi che colpiscono determinate merci all’atto dell’attraversamento del confine, avendo come unico fondamento il fatto dell’importazione, o se del caso, dell’esportazione delle merci stesse dallo Stato”, R. ALESSI, *Dazi doganali*, cit.

Sempre sul concetto di dazi doganali nella dottrina tributaristica, si segnalano i fondamentali contributi di A. DE STEFANI, *Considerazioni sui dazi “ad valorem”*, in *Vita doganale*, 1951, 509; E. CORBINO, *Le nuove tariffe doganali*, in *Riv. Banc.*, 1950, 829; G. PARRAVICINI, *Dazi generali “ad valorem” all’importazione e all’esportazione*, in *Giornale degli economisti*, 1953, 667; G. ARDIZZONE, *Dogana e imposte doganali*, cit.; S. FIORENZA, *Dichiarazione e destinazione doganale*, Padova, 1982; ID., *Dogana e tributi doganali*, cit.; F. CERIONI, *L’obbligazione doganale nel codice dell’Unione*, in *Corr. Trib.*, 2014, 654; E. VARESE - S. BUFFAGNI (a cura di), *Dazi e regimi doganali nell’Unione europea*, Torino, 2012; C. FRANZOSO, *I tributi doganali*, cit.

Per quanto riguarda la manualistica, cfr. M. DI LORENZIO, *Corso di diritto doganale*, Milano, 1947, ID., *Istituzioni di diritto doganale*, Roma, 1954; e, più recentemente, S. ARAMELLA, *I dazi doganali*, in V. UCKMAR (a cura di), *Corso di diritto tributario internazionale*, Padova, 2002, 1049; G. GIULIANI, *Diritto tributario*, III ed., Milano, 2002, 195; G. FRANSONI, *I dazi doganali*, in A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Torino, 2003, 1074; F. PADOVANI, *I tributi doganali*, cit.; R. LUPI, *Diritto tributario. Parte speciale*, Milano, 2005, 438; P. BORIA, *Il sistema tributario*, Torino, 2008, 821; ID., *Diritto tributario europeo*, cit., 372; G. FALSITTA - R. SCHIAVOLIN, *Le imposte doganali*, in G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale. Il sistema delle imposte in Italia*, Padova, 2010, 889; F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario. Parte speciale*, VII ed., Torino, 2011, 348 ss.; F. CERIONI, *Gli elementi caratteristici dell’obbligazione doganale*, cit.; L. TOSI - R. BAGGIO, *Lineamenti di diritto tributario internazionale*, IV ed., Padova, 2013.

Sottolineano, in particolare, le conseguenze fiscali dell’abolizione dei dazi doganali sul sistema di diritto tributario internazionale J.A. FRENKEL (a cura di), *International Aspects of Fiscal Policies*, Chicago - Londra, 1988; S. INAMA - E. VERMULST, *Customs and Trade Laws of the European Community*, cit.; V. UCKMAR - G. CORASANITI - P. DE’ CAPITANI DI VIMERCATE, *Diritto tributario internazionale. Manuale*, Padova, 2009; R. SEER - I. GABERT, *European and international tax cooperation: legal basis, practice, burden of proof, legal protection and requirements*, in *Bullettin for International Taxation*, 2011, 88.

Con riferimento alla letteratura economica, si citano, *ex multis*, C. COSCIANI, *Principi di scienza delle finanze*, Torino, 1954; L. EINAUDI, *Studi sugli effetti economici dell’imposta*, Torino, 1902; C. ARENA, *Scienza delle finanze*, Roma, 1956; G.U. PAPI, *Teoria delle condotta economica dello Stato*, Milano, 1956; E. D’ALBERGO, *Modi dell’azione statale in campo economico e tributario*, in *Riv. Banc.*, 1952, 4; D. STEVANATO, *Determinazione della ricchezza, “obbligazione di riparto” e ricchezza non registrata*, in *Dialoghi trib.*, 2013, 7.

<sup>29</sup> F. CERIONI, *Gli elementi caratteristici dell’obbligazione doganale*, cit., 184 ss..

<sup>30</sup> Cfr. art. 34, comma 1 del D.P.R. n. 43/1973 (Testo Unico delle Leggi Doganali – TULD).

dei “*diritti di confine*”, comprendente tutte le entrate di carattere tributario dovute in correlazione con operazioni doganali<sup>31</sup> (fra cui rilevano i dazi doganali in senso proprio e le altre imposte di consumo prelevate in dogana, quali l’IVA all’importazione e il diritto di monopolio)<sup>32</sup>.

Ancora, i dazi vengono catalogati secondo modalità di calcolo (in *dazi specifici*, qualificati sulla base di unità fisiche di merce quali peso, lunghezza, capacità e volume, e in *dazi ad valorem*, commisurati al valore della transazione della merce<sup>33</sup>); destinazione delle merci (in *dazi di importazione*, i quali colpiscono le merci in entrata in uno Stato e che generalmente hanno attitudine protezionistica e in *dazi di esportazione* i quali, essendo applicati alle merci destinate al consumo estero, incidono sul prezzo delle merci scambiate<sup>34</sup>); rapporti tra gli Stati (in *dazi autonomi*<sup>35</sup>, *dazi convenzionali*, adottati in seguito alla stipulazione di accordi commerciali, *dazi differenziali*, *dazi preferenziali* o *differenziali*<sup>36</sup>, i quali presentano un coefficiente maggiore o minore rispetto a quelli normalmente previsti, *dazi antidumping*, adottati per contrastare politiche anti-concorrenziali assunte da Paesi terzi<sup>37</sup>).

---

<sup>31</sup> Cfr. art. 34, comma 2 del TULD.

<sup>32</sup> Per un approfondimento sul tema, si rimanda, in particolare, a F. CERIONI, *Gli elementi caratteristici dell’obbligazione doganale*, cit., 180 e a C. FRANZOSO, *I tributi doganali*, cit., 610.

<sup>33</sup> Si nota come i dazi *ad valorem* siano ormai di generale applicazione, mentre i dazi *specifici* abbiano una più rara applicazione “anche perché rischiano di colpire indiscriminatamente sia l’oggetto di limitato valore che lo stesso bene di elevata manifattura”. S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 38. Tuttavia, il calcolo dell’effettivo importo dei dazi *ad valorem* è più complesso, con conseguente aumento di contestazioni. Cfr. E. VARESE - F. CARUSO, *Commercio internazionale e dogane. Le dogane negli scambi internazionali*, Torino, 2011, capitolo X.

<sup>34</sup> La distinzione si ritrova anche nell’art. 5, par. 1 del CDU, il quale definisce, al numero 20) i dazi all’importazione come “i dazi doganali dovuti all’importazione delle merci” e al numero 21) i dazi all’esportazione, come “i dazi doganali dovuti all’esportazione delle merci”.

<sup>35</sup> Del tutto teorici, “poiché gli Stati sono tra loro legati da accordi di vario genere, che precludono loro la possibilità di stabilire autonomamente delle imposizioni daziarie”. E. VARESE, *Diritti doganali*, cit., 13.

<sup>36</sup> I dazi differenziali sono solitamente imposti per scoraggiare le importazioni di uno Stato, in senso di ritorsione o di rappresaglia.

<sup>37</sup> Il *dumping* è una pratica anti-concorrenziale che consiste nell’abbassare il prezzo di un bene rispetto a quello normalmente praticato da altri operatori in normali condizioni di mercato. Cfr. M. GERBINO, voce *Dumping*, in *Enc. del diritto*, Milano, XIV, 1965, 110. I dazi *antidumping* sono consentiti e disciplinati ai sensi dell’art. VI dell’accordo GATT e dal Regolamento (CE) n. 1225/2009. A. PAPISCA, *Dumping e antidumping nel diritto internazionale*, in *Diritto internazionale*, 1970, 382; E. HUYSSER, *Théorie et pratique du dumping*, Baden-Baden, 1971; P. LLOYD, *Anti-dumping Actions and the GATT System*, Londra, 1977. Simili ai dazi *antidumping*, in quanto volti a ri-bilanciare le normali condizioni concorrenziali turbate dalla politica di un determinato Paese sono i dazi *antisovvenzioni*, “previsti al fine di proteggere il mercato di un determinato prodotto dai pericoli derivanti da importazioni a basso prezzo di beni” (cfr. E. VARESE, *Diritti doganali*, cit., 14), i dazi *compensativi*, applicati alle aziende esportatrici che hanno beneficiato di



Dalla semplice enumerazione delle possibili classificazioni dei dazi doganali emerge chiaramente la loro naturale versatilità: essi possono essere infatti impiegati in senso protezionistico o come reazione a politiche commerciali scorrette poste in essere da determinati Stati oppure ancora semplicemente per acquisire risorse su determinati beni di consumo. In ragione di ciò, sorge spontaneo chiedersi quale sia il senso del loro abbattimento e, più in generale, della costituzione di un'unione doganale. La trattazione che segue si pone come obiettivo quello di rispondere alla suddetta domanda.

## 2. *Le ragioni storico-economiche dell'abbattimento dei dazi doganali. Protezionismo e liberismo a confronto.*

*“By restraining, either by high duties, or by absolute prohibitions, the importation of such goods from foreign countries as can be produced at home, the monopoly of the home market is more or less secured to the domestic industry employed in producing them”*<sup>38</sup>. In tal modo Adam Smith descriveva le conseguenze benefiche per l'economia nazionale dell'imposizione di dazi all'importazione o di restrizioni quantitative: la garanzia di un monopolio commerciale, a beneficio dell'industria interna attiva nello specifico settore oggetto d'imposta. Eppure, l'economista scozzese, commissario delle dogane di Edimburgo dal 1778 al 1790, rilevava come le politiche protezionistiche (e, in genere, l'intervento statale nell'economia) recassero un danno alla *“general industry of the society”*, ossia la somma della produttività di uno Stato, distogliendo gli operatori economici dalle loro scelte naturali. Secondo il filosofo, capostipite del liberalismo moderno, tale considerazione discendeva dalla *“suprema identità finale degli interessi privati con quelli pubblici”*<sup>39</sup>, che rendeva preferibile un sistema di economia libera, privo di apposite leggi e regolamenti, in cui gli uomini fossero liberi di perseguire l'aumento del proprio capitale, così naturalmente generando il massimo beneficio per la nazione.

---

particolari sussidi e aiuti statali e i dazi previsti da misure di salvaguardia, i quali “mirano a proteggere, con riferimento a un determinato prodotto, il mercato (...) dai danni al sistema produttivo derivanti da sensibili alterazioni dei flussi commerciali”, *Ibidem*. Per un ulteriore approfondimento, si rinvia a AC. CUTREA - AL. CUTREA, voce *Dogana (funzioni)*, cit., 90.

<sup>38</sup> A. SMITH, *The Wealth of Nations, Book IV. Of Systems of Political Economy*, Londra, 1776, ed. Middletown (DE), 2014, 241.

<sup>39</sup> R. MICHELS, *Introduzione alla storia delle dottrine economiche e politiche*, Bologna, 1932, 4.

La teorizzazione di Adam Smith era caratterizzata da una percezione fortemente positiva del sistema delle relazioni umane: “*senza necessità alcuna di una autorità terrena se non per assicurare forme elementari di garanzia e di difesa, per una segreta e provvidenziale alchimia (the invisible hand) la somma degli sforzi individuali di tutti gli uomini approda spontaneamente nel desiderato ordine sociale (...) e il guadagno di una parte non è affatto necessario che avvenga a spese di un'altra*”, essendo gli uomini disponibili “*alla cooperazione oltre che alle frontiere nazionali*”<sup>40</sup>.

Prospettiva, questa, del tutto opposta a quella che aveva dominato l'Europa nei secoli XVI e XVII, denominata “*mercantilismo*”, caratterizzata, invece, da un “*profondo pessimismo rispetto alla possibilità che l'ordine nella vita sociale [potesse] risultare dalla libera attività degli uomini*” e dalla “*convinzione (...) che per conseguire tale ordine [occorresse] la ferma guida di un'autorità*”<sup>41</sup>. Partendo dalla considerazione della scarsità delle risorse economiche, la teoria mercantilistica considerava l'*homo oeconomicus* – e, nel conteso internazionale, le nazioni – come orientati alla massimizzazione del proprio profitto, a discapito di altri. Di qui la hobbesiana<sup>42</sup> necessità di uno Stato interventista, che orientasse con la legislazione e la regolamentazione dell'economia e dei traffici le risorse nella maniera più proficua per la nazione.

A partire dalla fine del XVIII secolo tali assunti furono criticati da quegli economisti che, assieme ad Adam Smith, contrapposero all'idea positiva di Stato un'idea negativa<sup>43</sup>, fondata su motivi di ordine etico-giuridico – secondo la nota massima “*L'Etat*

---

<sup>40</sup> R. VIVARELLI, *Liberismo, protezionismo, fascismo. Un giudizio di Luigi Einaudi*, Soveria Mannelli, 2011, 30; cfr. altresì V.G. WILLS, *Benevolent Adam Smith*, in *The New York Review of Books*, 1978, 40.

<sup>41</sup> R. VIVARELLI, *op. cit.*, 29. Per un quadro approfondito sul mercantilismo e sul protezionismo moderno, si rimanda alle opere di U. SPIRITO, *La critica della economia liberale*, Milano, 1930; M. BLOCH, *Le mercantilisme: un état d'esprit*, in *Annales d'histoire économique et sociale*, VI, 1934, 160; E.F. HECKSCHER, *Mercantilism*, in *Economic History Review*, VII, 1936-1937, ora in *Revisions in Mercantilism*, Londra, 1969, 25; F. LIST, *Il sistema nazionale di economia politica*, nella traduzione di E. AVI e P. TINTI a cura di G. MORI, Milano, 1972; A. CARDINI, *Stato liberale e protezionismo in Italia (1890 - 1900)*, Bologna, 1981.

<sup>42</sup> E.P. COLELLA, *Mercantilism and Hobbes' Leviathan*, in *Journal of Thought*, 1982, 89; L. FRANCISCO, *La influencia de la filosofía política de Hobbes en el mercantilismo*, in *Rivista de la Facultad de Ciencias económicas*, 1983, 71; L. MAGNUSSON (a cura di), *Mercantilist Economics*, Uppsala, 1993, 97 ss.. Ancora, sullo sviluppo del pensiero di Hobbes in campo economico, cfr. altresì C.B. MACPHERSON, *The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*, Oxford, 1962; M. PERLMAN - C.R. MCCANN, *The Pillars of Economic Understanding: Ideas and Tradition*, Ann Arbor (MI), 1998.

<sup>43</sup> La classificazione delle giustificazioni a supporto della concezione negativa di Stato in economia propria del liberismo è ripresa da R. MICHELS, *op. cit.*.

*ne doit faire et que ce que ne peuvent faire les particuliers*»<sup>44</sup> – sulla diffidenza nei confronti dell'apparato statale di potersi occupare proficuamente di tematiche economiche<sup>45</sup>, nonché su una precisa concezione filosofica, ossia la già menzionata concezione positiva della natura umana<sup>46</sup>.

Nell'Ottocento le sopra descritte opposte visioni della vita economica (e già dell'idea di Stato e dei rapporti internazionali) si avvicendarono, radicandosi in due realtà politiche dai caratteri ben definiti<sup>47</sup>: il Regno Unito parlamentarista, liberista e collaborazionista rappresentato da William Gladstone<sup>48</sup>, da un lato, e la Germania autoritaria, protezionista e bellicosa impersonata da Otto von Bismark<sup>49</sup>. E invero, nei primi decenni del XIX secolo, la rivoluzione industriale, l'espansione del capitalismo, dei trasporti e dei commerci internazionali il “*verbo economico dominante*” era il liberismo

---

<sup>44</sup> G. SCHELLE, *L'économie politique et les économistes*, Parigi, 1912, 312; la stessa idea fu ripresa anche da Jean-Baptiste Say; cfr. R. MICHELS, *op. cit.*.

<sup>45</sup> E ciò sia perché, secondo l'insegnamento di Adam Smith, la mancata necessità di intervento nell'economia deriva dall'identità ultima degli interessi individuali con l'interesse collettivo, sia perché, secondo la nota formula dell'Yves-Guyot, “Les individus travaillent et épargnent, les gouvernements éparpillent et s'endettent”. Cfr. R. MICHELS, *op. cit.*, 4.

<sup>46</sup> Si veda, sul rapporto fra il liberalismo, proprio della sfera etico-morale e la politica economica liberista, il dibattito raccolto nel volume B. CROCE - L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, II ed., Milano - Napoli, 1988. La distinzione fra i due termini è particolarmente evidente nel saggio di B. CROCE *Liberismo e liberalismo*, in ID., *Aspetti morali della vita politica*, Bari, 1928, 39, oggi in B. CROCE - L. EINAUDI, *op. cit.*, 11, ove il filosofo afferma quanto segue: “La formula economica del liberismo ha comuni il carattere e l'origine con quella politica del liberalismo, e al pari di essa deriva dalla concezione, di sopra chiarita, immanente e storica della vita. Alla pretesa autoritaria di determinare innanzi come gli uomini debbano politicamente pensare e comportarsi risponde di tutto punto la pretesa di determinare allo stesso modo in economia, per esempio, il prezzo delle cose, il ‘giusto prezzo’(...). Si accompagna ad essi, nel dominio della scienza, la formula della libera ricerca e della libera discussione, ossia il concetto che la verità non è qualcosa di bello e fatto, ma un perpetuo farsi, non p una cosa ma un pensiero, e anzi è il pensiero stesso. (...) Nessuna difficoltà, dunque, fino a quando ci si restringa a riconoscere l'operare di un medesimo principio nelle varie sfere della vita. Ma la difficoltà si fa innanzi non appena al liberismo economico si dia valore di regola o legge suprema della vita sociale; perché allora esso vien posto accanto al liberalismo etico e politico, che è dichiarato altresì regola e legge suprema della vita sociale, e ne nasce di necessità un conflitto”.

<sup>47</sup> Cfr. R. VIVARELLI, *op. cit.*, 31.

<sup>48</sup> Cfr. A. BULLOCK - M. SCHOCK (a cura di), *The Liberal Tradition from Fox to Keynes*, Londra, 1956; R.L. KELLEY, *The Transatlantic Persuasion: The Liberal-Democratic Mind in the Age of Gladstone*, New Brunswick - Londra, 1969; E.F. BIAGINI, *Liberty, Retrenchment and Reform. Popular Liberalism in the Age of Gladstone, 1860-1880*, Cambridge, 1992; A. CARDINI, *Storia del liberismo: stato e mercato dal liberalismo alla democrazia*, Napoli, 2009.

<sup>49</sup> Su cui si cita, per tutti, F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896: Le premesse*, Bari, 1951.

inglese teorizzato da Adam Smith e sviluppato dalla scuola classica di Stuart Mill, Malthus e Ricardo<sup>50</sup>.

Tuttavia, “*la Grande Depressione mise fine all’era liberista, almeno per quanto riguarda il movimento delle merci. (...) Dopo il 1878 si ritornò dovunque, tranne che in Inghilterra ai dazi protettivi*”<sup>51</sup>, proprio su impulso della Germania di Bismark, ove forte era l’influenza del pensiero di Joan Gottlieb Fichte<sup>52</sup> e Friedrich List<sup>53</sup>. Muovendo un’aspra critica alla cosiddetta “*anarchia del commercio*” e, più ampiamente, alla scuola economica classica, i citati Autori contrapponevano all’idea di una nazione forte e autosufficiente, in grado di produrre tutto ciò di cui la popolazione avesse bisogno e attenta a difendere i propri confini e le proprie risorse nazionali, anche militarmente: “*una nazione che conquista il proprio mercato interno con i propri prodotti industriali guadagna nel corso del tempo, con la produzione ed il consumo nazionale di quei prodotti infinitamente più di quello che perde la nazione che finora l’ha rifornita a causa dell’esclusione da quel mercato; questo perché una nazione che fabbrica da sola e che è pienamente sviluppata nella sua economia, diviene incomparabilmente più ricca e popolata, e di conseguenza può consumare molto di più di quanto può importare in regime di dipendenza da una nazione industriale straniera*”<sup>54</sup>.

Il confronto fra liberismo e protezionismo fu particolarmente acceso anche in Italia. Incisiva fu la critica degli economisti liberali alle politiche protezionistiche e imperialistiche varate dai governi De Pretis e Crispi nella seconda metà dell’Ottocento. Fra i maggiori protagonisti dell’epoca vi fu Vilfredo Pareto, il quale più volte prese ad esempio l’Inghilterra quale modello di società industriale pacifica, da contrapporre a quella nazionalistica e oligarchica degli Imperi centrali<sup>55</sup>. In un memorabile discorso al Congresso organizzato a Roma nel 1889 – in cui già è possibile intravedere le ragioni della nascita della Comunità Economica Europea – l’economista affermò quanto segue: “*dove la ricchezza è frutto del lavoro nelle industrie e nei commercio, e non si spera da*

---

<sup>50</sup> A. NICALI - G. FAVALE, *op. cit.*, 159-160.

<sup>51</sup> A. NICALI - G. FAVALE, *op. cit.*, 162.

<sup>52</sup> Cfr., in particolare, J.G. FICHTE, *Lo Stato secondo ragion e o lo Stato commerciale chiuso. Saggio di scienza del diritto e d’una politica del futuro*, 1800, ed. Milano, 2016, con prefazione di Immanuela Hermann Fichte e postfazione di Giovanni Gentile.

<sup>53</sup> F. LIST, *Il sistema nazionale di economia politica*, cit..

<sup>54</sup> *Ibidem*, 206.

<sup>55</sup> V. PARETO, *Scritti politici*, I, Torino, 1974, 350 ss.; 381 ss.; 534 ss.; e *passim*.

*rapine guerresche, la cooperazione volontaria degli individui va man mano sostituendosi a quella coatta, che è propria del tipo militare, scemasi potere ed autorità nel governo, mentre accrescesi la libertà dei cittadini. (...) Per noi economicisti, la migliore politica commerciale è quella adottata dall'Inghilterra, di lasciare cioè liberamente entrare le merci di qualsivoglia estero paese. Noi crediamo che ogni ostacolo posto al commercio è un male, e che se un paese rifiuta i nostri prodotti, non dobbiamo per questo aggiungere al danno che egli ci fa l'altro che ci procureremmo respingendo i suoi*<sup>56</sup>. Nel pensiero del Pareto – così come dei liberisti italiani dell'epoca, il cui pensiero venne elaborato e diffuso nel *Giornale degli Economisti*, fondato a Padova nel 1875<sup>57</sup> – liberismo economico, cooperazione fra le nazioni e pacifismo erano intimamente connessi in una visione unitaria della natura umana, dello Stato e della politica industriale, commerciale ed estera<sup>58</sup>.

Dal punto di vista strettamente economico, i liberisti individuavano nel libero scambio i seguenti vantaggi: (a) l'orientamento dei capitali verso gli investimenti più remunerativi; (b) la semplificazioni dei traffici internazionali; (c) la riduzione delle cause e degli effetti delle crisi economiche; (d) la maggiore rispondenza alla divisione territoriale del lavoro; (e) lo stimolo alle energie produttive per meglio vincere la concorrenza internazionale; (f) il contrasto ai monopoli; (g) la migliore soddisfazione delle esigenze dei consumatori; (h) la facilitazione del collocamento del lavoro; (i) la semplificazione dei rapporti internazionali<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> V. PARETO, *Dell'Unione doganale od altri sistemi di rapporti commerciali fra le nazioni come mezzo inteso a migliorare le relazioni politiche ed a renderle pacifiche*, in *Relazione al Congresso di Roma per la pace*. Città di Castello, Lapi, 1889, in *Chaiers Vilfredo Pareto*, I, 1963, 99.

<sup>57</sup> Fra i maggiori contributori della Rivista si annoverano Eugenio Forti, Fedele Lampertico, Luigi Luzzati, Antonio Scialoja, Alberto Zorli, Maffeo Pantaleoni, Antonio De Viti De Marco, Ugo Mazzola, Alberto Beneduce e Giorgio Mortara. Per un approfondimento sull'evoluzione del pensiero liberista in Italia, cfr. A. CARDINI, *Stato liberale e protezionismo in Italia (1890 - 1900)*, Bologna, 1981; R. VIVARELLI, *op. cit.*, nonché M. GRILLO, *Protezionismo e liberismo. Momenti del dibattito sull'economia siciliana del primo Ottocento*, Catania, 1994.

<sup>58</sup> Il Pareto concludeva il suo discorso come segue "Il Congresso dei delegati italiani per la pace e per l'arbitrato internazionale in Roma, persuaso che lo sviluppo delle relazioni commerciali sia favorevole al mantenimento della pace, fa voti perché tutti i popoli informino la loro legislazione doganale alla più ampia libertà commerciale possibile e perché le varie sezioni dell'associazione propaghino questi principi nei rispettivi paesi". V. PARETO, *Dell'Unione doganale od altri sistemi di rapporti commerciali fra le nazioni come mezzo inteso a migliorare le relazioni politiche ed a renderle pacifiche*, cit., 104.

<sup>59</sup> F. DOSI, *Unione doganale e politica tributaria del mercato comune*, Milano, 1958, 84.

Altrettanti argomenti (peraltro ancora attuali) erano contrapposti dai fautori del protezionismo, i quali affermavano che: ( $\alpha$ ) il commercio nazionale implicasse spese di trasporto inferiori; ( $\beta$ ) riducendo le importazioni si sarebbe evitato il profitto di produttori stranieri; ( $\gamma$ ) i dazi all'entrata avrebbero protetto le imprese economiche nazionali dalla concorrenza straniera<sup>60</sup>; ( $\delta$ ) le industrie protette avrebbero potuto crescere ed esportare all'estero; ( $\epsilon$ ) sarebbe stata favorita l'indipendenza economica del Paese; ( $\zeta$ ) i dazi avrebbero protetto le industrie nazionali da comportamenti anticoncorrenziali di imprese straniere, quali il *dumping*; ( $\eta$ ) si sarebbe evitata la fuoriuscita di metalli preziosi; ( $\theta$ ) la protezione di industrie chiavi per la guerra avrebbe garantito un vantaggio militare su altre nazioni<sup>61</sup>.

Le suddette tesi si confrontarono anche in seguito al primo conflitto mondiale, come dimostra – per quanto riguarda il caso italiano – l'inchiesta promossa da De Johannis fra professori di economia e di scienza delle finanze su quale fosse il sistema economico più conveniente per superare la crisi del Dopoguerra<sup>62</sup>. Si fronteggiavano allora due modelli economici, rappresentanti le evoluzioni delle teorie liberiste e protezioniste: il modello neoclassico sviluppato dagli eredi di Pareto, “fondato sulla teoria pura dell'equilibrio generale”, secondo la quale “i principi del mercato sono in grado di stimolare le attività private e di realizzare l'optimum economico-sociale”<sup>63</sup> e la teoria sviluppata da J.M. Keynes, il quale contrapponeva alla crisi del capitalismo<sup>64</sup> e alla disoccupazione generata dagli imprenditori lasciati liberi di operare nel mercato l'intervento ordinatore dello Stato nell'economia<sup>65</sup>.

Ciò che scaturì dal citato dibattito fu la necessità di non considerare il liberismo e il protezionismo come monoliti, ma di analizzare le concrete condizioni socio-

---

<sup>60</sup> Sottolinea l'effetto di incremento dei prezzi come sicura conseguenza dell'imposizione di dazi doganali, G.P. ORSELLO *La libera circolazione delle merci*, in ID. (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea*, Padova, 1999, 321. Un'analisi maggiormente critica, anche alla luce della differenza fra dazi all'importazione e all'esportazione, è condotta da F. DOSI, *op. cit.*

<sup>61</sup> *Ibidem*, 85.

<sup>62</sup> M. DE JOHANNIS, *Inchiesta sui futuri regimi doganali*, Roma, 1915-1916.

<sup>63</sup> P. TRAVAGLIANTE, *Liberismo o protezionismo? Ipotesi economiche e considerazioni politico-sociali durante la prima guerra mondiale. I risultati dell'inchiesta De Johannis*, Milano, 2009, 8. Cfr. altresì, P. ROSANVALLON, *Le libéralisme économique*, Parigi, 1979, 3.

<sup>64</sup> Invero, la crisi economica del 1929 aveva portato a un reflusso protezionista sia in Europa che nelle Americhe. A. NICALI - G. FAVALE, *op. cit.*, 202.

<sup>65</sup> J.M. KEYNES, *The end of laissez-faire*, Londra, 1926.; ID., *The general theory of employment, interest and money*, Basingstoke, 1936.

economiche dei singoli Paesi, per determinare quale sistema fosse il più adeguato. Scrisse in proposito Mario Alberti: *“Il liberismo o il protezionismo non sono verità assolute, aprioristiche, ma sono necessariamente la conseguenza del massimo di utilità nazionale, che varia a seconda dei Paesi e dei tempi ... E perciò che il problema economico della protezione e della sua ampiezza si presenta sotto aspetti assai variabili a seconda delle forze produttive dei Paesi, a seconda del loro grado di sviluppo economico, a seconda della loro posizione geografica e, infine, anche a seconda della loro efficienza militare. La conclusione che scaturisce dalla lezione dei fatti della guerra europea è questa: l'economia concreta non autorizza a condannare il protezionismo, il quale può esser anche una necessità imprescindibile per certi Paesi, in determinati momenti. (...) In altre parole: il protezionismo doganale e il liberismo daziario non sono alcunché di assolutamente vero e immutabile, come per esempio certe leggi fisiche o chimiche, ma sono contingenti”*<sup>66</sup>.

Fu solo nella seconda metà del XX secolo che le esigenze di liberalizzazione del commercio su scala internazionale e di fissazione di principi e regole comuni presero il sopravvento<sup>67</sup>, nel mondo occidentale, sulle istanze protezionistiche, dando vita al neo-liberismo moderno<sup>68</sup>. Nuove organizzazioni internazionali furono istituite, con lo scopo di orientare le politiche commerciali e monetarie degli Stati, i quali avevano sino ad allora indirizzato i rapporti economici internazionali secondo un modello dirigista, attraverso provvedimenti legislativi e amministrativi disomogenei e privi di una visione di insieme<sup>69</sup>. La pace e la sicurezza fra le nazioni venne garantita da accordi internazionali di stampo economico e di carattere universale.

---

<sup>66</sup> M. ALBERTI, *Gli insegnamenti economici del conflitto europeo*, in *Giornale degli Economisti*, 1915, XXVI, 38.

<sup>67</sup> Sostiene U. LEANZA, *Prospettive per l'Organizzazione mondiale del commercio dopo Seattle*, in I. CARACCILOLO - C. FORTE (a cura di), *Il commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli, 2002, 11, che “Le ragioni [della] nuova compenetrazione dei mercati e [dell'accentuato] dinamismo economico vanno ricercate nello sviluppo delle telecomunicazioni e dei trasporti, nel diffondersi delle conoscenze tecniche e tecnologiche, nella rapidità e nella dimensione dei movimenti finanziari internazionali, nell'introduzione di nuove economie di servizio, che hanno completamente ed irreversibilmente cambiato il modo di vivere, di produrre e di consumare”, 15.

<sup>68</sup> Si rimanda, in proposito, al contributo, che ci è parso particolarmente esaustivo, di A. COMBA, *Il neo liberismo internazionale. Strutture giuridiche a dimensione mondiale dagli accordi di Bretton Woods all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 1995.

<sup>69</sup> In termini, S. CASSESE, *Aspetti della storia delle istituzioni*, in G. FUA (a cura di), *Lo sviluppo economico italiano. L'economia italiana negli ultimi cento anni*, vol. II, Milano, 1969, 199 ss..

In tale contesto, gli Stati Uniti assunsero un ruolo di nazione guida e “*si apprestarono a riorganizzare l'economia mondiale*”<sup>70</sup>, indicando la conferenza di Bretton Woods (luglio 1944) per la stabilizzazione dei cambi e del commercio internazionale<sup>71</sup>. Gli accordi che ne seguirono, entrati in vigore nel 1945, diedero vita al Fondo Monetario Internazionale<sup>72</sup> e alla Banca Internazionale per la Ricostruzione<sup>73</sup>, oltre a un organismo appositamente creato per la “*liberalizzazione degli scambi*,”

---

<sup>70</sup> A. NICALI - G. FAVALE, *op. cit.*, 208.

<sup>71</sup> Per un approfondimento si rimanda ai contributi di R. MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale*, I, Torino, 1965; G. SCHWARZENBERGER, *The Principles and Standards of International Economic Law*, The Hague, 1966; G.R. BO SODERSTEN, *International Economics*, Londra, 1970; P. BAIROCH, *Commerce extérieur ed développement économiques de l'Europe aux XIX siècle*, La Haye, 1976; A.I. MACBEAN - P.N. SNOWDEN, *International Institutions*, in *Trade of International Economic Law*, The Hague, 1981; F. ONIDA, *Economia degli scambi internazionali: teorie, modelli, verifiche*, Bologna, 1984; M.A.G. VAN MEERHAEGHE, *International Economic Institutions*, Dordrecht, 1985; A. COMBA - E. GREPPI, *Ordine economico internazionale*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1990, 1.

<sup>72</sup> Non è qui possibile dare conto della letteratura riguardante il FMI. Si citano, fra i tanti, H. AUFRICHT, *The International Monetary Fund: Legal Basis, Structure, Functions*, Londra, 1964; E.S. FAWCETT, *The International Monetary Fund and International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 1964, 32; M.T. SALVEMINI, *L'evoluzione e la riforma del Fondo Monetario Internazionale*, in *Foro amm.*, 1967, 853; A. TITTA, *Venticinque anni di attività del fondo monetario internazionale*, Milano, 1969; J.K. HORSEFIELD (a cura di), *The international Monetary Fund, 1945-1965. Twenty years of International Monetary Cooperation*, Washington, 1969; D. CARREAU, *Les Fonds monétaire international*, Parigi, 1972; G. STAMMATI, *Il sistema monetario internazionale*, Torino, 1974; S. BORTOLANI, *L'evoluzione del sistema monetario internazionale*, Bologna, 1977; R. NARDOLILLI, *Il ruolo finanziario del fondo monetario internazionale*, Roma, 1979; T. TREVES, *La riforma del Fondo Monetario Internazionale*, in AA. VV., *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, Milano, 1979, IV, 3205; ID., *Fondo Monetario Internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1991, 396; C.P. KINDLEBERGER, *International Money*, Londra, 1981; A. SOLOMON, *The International Monetary System, 1945-1981*, New York, 1982; G. SCHILTZER, *Il fondo monetario internazionale*, Bologna, 2011; G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo monetario internazionale*, Padova, 2012.

<sup>73</sup> Su cui si consenta un rimando a M.H. DE KOCK, *International Bank for Reconstruction and Development*, in *South African Journal of Economics*, 1944, 223; G.M. DI SIMONE, *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo*, in *Comunità internazionale*, 1949, fasc. 4, 621; G. STAMMATI, *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo*, in *Comunità internazionale*, 1947, fasc. 4, 549; L. EINAUDI, *L'Italia, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo*, in *Economia Internazionale*, 1948, fasc. 1, 5; G. STEFANUCCI, “*Istituti specializzati delle N.U.*”: *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) e Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA)*, in *Comunità internazionale*, 1987, fasc. 1, 118; ID., *Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e Associazione Internazionale per lo Sviluppo*, in *Comunità internazionale*, 1988, fasc. 3, 394; E.S. MARSON - R.E. ASHER (a cura di), *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington D.C., 2010.



*l'abbassamento delle tariffe doganali e il libero commercio delle materie prime*<sup>74</sup>: l'*International Trade Organization* (ITO)<sup>75</sup>.

Un primo tentativo di stilare un elenco di principi e regole comuni per il commercio internazionale fu esperito durante la conferenza dell'Avana tenuta dal 21 novembre 1947 al 24 marzo 1948, ove venne redatto un progetto di *Carta Mondiale del Commercio* sulla base di un documento predisposto dal sottosegretario di stato per gli affari economici statunitense William Clayton; “*scopo di tale carta era quello di giungere ad un impegno per la eliminazione delle politiche che attraverso le tariffe od altre forme di restrizione quantitative o discriminatorie ostacolassero lo sviluppo degli scambi internazionali, al quale scopo doveva costituirsi una organizzazione mondiale del commercio*”<sup>76</sup>.

Eppure, a causa dell'eccessiva comprensività della Carta e delle profonde divergenze relative alla politica commerciale fra i Paesi firmatari, la Convenzione non fu ratificata da alcuno Stato<sup>77</sup>. Lo spirito della *Carta Mondiale del Commercio* fu però, di lì a poco, trasfuso in una convenzione specificamente riferita alla materia doganale, la quale non fu solo un successo dal punto di vista della sua effettiva ratifica e implementazione, ma costituì – e costituisce ancora oggi – il “*presidio giuridico della liberalizzazione universale commerciale*”<sup>78</sup>: l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (*General Agreement on Tariffs and Trades* – GATT)<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> A. NICALI - G. FAVALE, *op. cit.*, 208.

<sup>75</sup> Cfr. R. TROYE, *Developing Multilateralism: The Havana Charter and the Fight for the International Trade Organization, 1947-1948*, in *The International History Review*, 2003, 282; I.D. TROFIMOV, *The Failure of the International Trade Organization (ITO): a Policy Entrepreneurship Perspective*, in *Journal of Politics and Law*, 2012, 56; P. VAN DE BOSSCHE - W. ZDOUC, *The Law and policy of the World trade organization; text, cases and materials*, Cambridge, 2013.

<sup>76</sup> F. DOSI, *op. cit.*, 17.

<sup>77</sup> A. NICALI - G. FAVALE, *op. cit.*, 208.

<sup>78</sup> I. CASTANGIA, voce *Unione doganale*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989 e già, negli stessi termini, G. PANICO, *La politica commerciale convenzionale della CEE nel sistema commerciale internazionale*, Milano, 1979, 5.

<sup>79</sup> L'Accordo fu sottoscritto da ventitré Stati (Australia, Belgio, Brasile, Birmania, Canada, Ceylon, Cile, Cina, Cuba, Stati Uniti d'America, Francia, India, Libano, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Pakistan, Olanda, Rodhesia del Sud, Gran Bretagna, Siria, Cecoslovacchia, Unione Sudafricana), durante la conferenza di Ginevra (11 aprile – 30 ottobre 1947), ed entrò in vigore il 10 gennaio 1948.

Il GATT venne successivamente rivisto in diverse sessioni, fra le quali rilevano quelle di Annecy (1949), in cui l'Accordo venne esteso ad altri dieci Paesi tra cui l'Italia, e Torquay (1950/51), ove furono siglati oltre cento accordi bilaterali di riduzione tariffaria, le sessioni di Ginevra (1955/56), ove venne inaugurata la politica preferenziale per i paesi in via di sviluppo; Ginevra (1960/62 – Dillon Round), convocata dagli

---

Stati Uniti per fronteggiare la nascita della CEE e dell'EFTA; Ginevra (1964/67 – Kennedy Round), ove, fra l'altro, venne formalizzato un codice *anti-dumping*; Tokio (1973/79 – Nixon Round), ove si incisero su barriere tariffarie e non; Montevideo (1986/94 – Uruguay Round), in cui si istituì l'*Organizzazione Mondiale del Commercio* (OMC) o *World Trade Organization* (WTO).

Data la sua primaria rilevanza nel panorama giuridico del commercio internazionale, estremamente vasta è la letteratura sul GATT. Fra i primi contributi rileva senz'altro l'opera di F. COPPOLA D'ANNA, *Accordo Generale sulle Tariffe Doganali e sul commercio*, in *Quaderni dell'Associazione fra le Società italiane per azioni*, 1951, ove sia afferma, autorevolmente, quanto segue: "Il GATT non è una Organizzazione internazionale, non è una delle tante Agenzie, come oggi si chiamano, delle Nazioni Unite, né una istituzione internazionale di alcun altro genere: non è, insomma, un Ente internazionale, non ha una sua personalità giuridica; ma è semplicemente un Accordo, una Convenzione internazionale, e precisamente un trattato di commercio a tariffa, cioè un trattato di commercio che, oltre allo scambio della clausola della nazione più favorita e di alcune altre clausole attinenti agli scambi commerciali, comporta la reciproca concessione di agevolazioni daziarie, vale a dire di riduzioni o vincoli dei dazi attinenti a determinate merci. (...) Esso differisce però notevolmente da tutti i trattati di commercio precedentemente stipulati attraverso i secoli, i quali contavano solo due parti contraenti, erano cioè bilaterali, mentre l'Accordo Generale è un trattato di commercio multilaterale. (...) Senonché, il fatto che obbligazioni analoghe vengano assunte reciprocamente da una pluralità di Parti Contraenti, crea delle situazioni e dei problemi che le convenzioni bilaterali non facevano sorgere; e spinge, in definitiva, irresistibilmente, a trasformare l'Accordo in una vera e propria organizzazione internazionale", 307.

Fra i primi commenti, si citano T. FLORY, *Le G.A.T.T.*, in ID., *Droit international et commerce mondial*, Parigi, 1968, 87. J.H. JACKSON, *World Trade and the Law of the GATT: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*, 1969; K.W. DAM, *The Gatt - Law and International Economic Organization*, Chicago-Londra, 1970.

Con riferimento alla letteratura enciclopedica, si vedano AL. CUTREA, voce *G.A.T.T.* in *Nss. Dig. it.*, VII, Torino, 1961, 765; A. MURATORI, voce *G.A.T.T.* in *App. Nss. Dig. it.*, VII, Torino, 1982, 928; G. ARDIZZONE, voce *Accordo generale sulle tariffe e sul commercio GATT*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Roma, 1988, 1; M. COCCIA, *GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)*, in *Digesto*, IV, Torino, 1991.

Si concentrano, in particolare, sulla storia della negoziazione degli accordi GATT D. JOUANNEAU, *Le GATT*, Parigi, 1980; P.T. STEWART, *The GATT Uruguay round: a negotiating history (1986-1992)*, Deventer, Boston (MA), 1993; J. KRAUS, *The GATT negotiations: a business guide to the results of the Uruguay round*, Parigi, 1994.

Nella manualistica, si citano, per tutti, I. CARR - P. STONE, *International Trade Law*, IV ed., Londra - New York, 2000; P. PICONE - A. LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002; F. GALGANO - F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, II ed., 2007.

Assumono una prospettiva comparatistica, J.J. ALLEN, *The European Common Market and the GATT*, Washington DC, 1960; M. HILF - F.G. JACOBS - E.U. PETERSMANN (a cura di), *The European Community and GATT*, Deventer, 1986; P. ECKHOUT, *The European Internal Market and International Trade*, Oxford, 1994; T. LYONS, *EC customs law*, Oxford, 2008, 14 ss..

Una compiuta analisi circa l'impatto dell'accordo GATT sul commercio internazionale si ritrova in H. VAN HOUTTE, *The Law of International Trade*, II ed., Londra, 2002; N. BOSCHIERO, *La lex mercatoria nell'era della globalizzazione: considerazioni di diritto internazionale pubblico e privato*, in *Sociologia del diritto*, 2005, 83; N. BOSCHIERO - R. LUZZATTO (a cura di), *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico. Soggetti, valori e strumenti*, Napoli, 2008.

Fra i contributi più recenti, cfr. S.L. SHERMAN - H. GLASHOFF, *Commentary on the GATT Customs Valuation Code*, Parigi - New York, 1980; G. VENTURINI, *L'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT). Testi e casi*, Milano, 1988; ID., *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, II ed., Milano, 2004; S. CARTIER, *GATT 1994*, New York, 2003; G. VENTURINI (a cura di), *L'organizzazione*

E' possibile, dunque, affermare che, ad oggi, il sistema liberista sia quello che ha esercitato sugli Stati occidentali la maggiore forza di attrazione. La volontà di perseguire l'apertura dei mercati è stata confermata, nel mondo occidentale, anche dopo la crisi economica del 2008, come dimostrano le trattative per la conclusione degli accordi economici e commerciali fra Unione Europea, da un lato e Canada (CETA) e Stati Uniti (TTIP) dall'altro. Parimenti, quasi la totalità degli Stati in via di sviluppo ha adottato un sistema commerciale neo-liberista ed è legato alle economie europee e americane tramite una fitta rete di accordi commerciali<sup>80</sup>.

Ciò non significa, tuttavia, che il liberoscambismo sia stato adottato *tout court* dalla comunità economica internazionale. Al contrario, è stato notato come, oltre che dalla decritta tendenza all'universalismo, il processo di istituzionalizzazione delle relazioni commerciali fra Stati sia stato fortemente caratterizzato dalla opposta "proliferazione di accordi di liberalizzazione nell'ambito di organizzazioni regionali che danno luogo al fenomeno tecnicamente conosciuto come «regionalismo economico»"<sup>81</sup>. Evidenziando l'attitudine di tali organizzazioni commerciali regionali (ivi inclusa l'Unione europea) a derogare alle normali regole di concorrenza internazionale, è stato coniato, nella letteratura economica, il termine di "neoprotezionismo"<sup>82</sup>, per indicare le politiche economiche attuate da gruppi di Stati che, adottano politiche ispirate dalle ragioni proprie del protezionismo classico, al fine di proteggere i propri interessi

---

*mondiale del commercio*, Roma, 2004; A.D. IRWIN - C. PETROS MAVROIDIS - A.O. SYKES, *The Geneis of the GATT*, New York, 2008.

<sup>80</sup> A. COMBA, *Il neo liberismo internazionale*, cit., 285.

<sup>81</sup> I. CASTANGIA, voce *Unione doganale*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989, 1, spec. 2. Sul concetto di regionalismo economico, si vedano K. ANDERSON - R. BLACHURST (a cura di), *Regional Integration and the Global trading System*, New York, 1993; G. SACERDOTI - S. ALESSANDRINI, *Regionalismo economico e sistema generale degli scambi*, Milano, 1994.

<sup>82</sup> J. B. HINDLEY, *Current Issues in Commercial Policy and Diplomacy*, Londra, 1980; D. GREENWAY, *International Trade Policy*, Londra, 1983; A. PFALLER, *The New Protectionism and the Limits of Structural Adjustment*, in *Intereconomics*, 1983, 219; M. BALDASSARRI - C. IMBRIANI - D. SALVATORE (a cura di), *The international system between new integration and neo-protectionism*, Basingstoke - New York, 1996; P. KRUGMAN (a cura di), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, New York, 1986; ID., *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, 2008; J.G. RUGGIE (a cura di), *Embedding Global Markets. An Enduring Challenge*, Aldershot - Burlington, 2008; M.S. MANGER, *Investing in Protection. The Politics of Preferential Trade Agreements between North and South*, Cambridge, 2009; W.C. BURRIS (a cura di), *Protectionism and anti-globalization*, New York, 2010.

economici in determinati settori produttivi, quali ad esempio l'agricoltura (si pensi alla Politica Agricola Comune europea<sup>83</sup>).

A distanza di circa due secoli, la dinamica fra liberismo e protezionismo risulta, dunque, ancora attuale, pur assumendo caratteri differenti, derivanti dall'evoluzione subita dai soggetti del mercato internazionale. Tale rapporto merita di essere approfondito con riferimento alle unioni doganali, tipico esempio di regionalismo economico, nel contesto liberista disegnato dal sistema GATT.

### 3. *Il regionalismo economico e le unioni doganali nel contesto del sistema GATT.*

#### 3.1. *Il GATT 1994.*

L'accordo GATT del 1947 era fondamentalmente improntato sulla liberalizzazione di alcune merci, tralasciando così importanti settori quali l'agricoltura e il tessile, cari soprattutto al nord del Mondo<sup>84</sup>, nonché i servizi e la tutela dei diritti di proprietà intellettuale<sup>85</sup>. Da tali esigenze scaturì la rinegoziazione degli Accordi GATT durante le sessioni del cosiddetto *Uruguay Round*, durate dal 1986 al 1994, cui presero parte “*111 contraenti, in rappresentanza di oltre il 90% del commercio mondiale*”<sup>86</sup>. Il trattato che ne scaturì, il Trattato di Marrakech (Accordo WTO o *WTO Agreement*) ha istituito l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) o *World Trade Organization* (WTO), organismo dotato di personalità giuridica e di una propria complessa

---

<sup>83</sup> Così G. VENTURINI, *Riflessioni sulla struttura dell'OMC e sul ruolo della Comunità europea*, 29.

<sup>84</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 6; cfr. altresì A. NICALI - G. FAVALE, *op. ult. cit.*, 210. Per un maggiore approfondimento, sul GATT 1947, cfr. F. DOSI, *op. cit.*, 19; S. DILLON, *International Trade and Economic Law and the European Union*, Oxford-Portland, 2002.

<sup>85</sup> Così F. CERIONI, *Ordinamento doganale e commercio internazionale*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 133, 141 e già G. ADINOLFI, *Commercio internazionale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. II, Milano, 2006, 1019. Sottolinea, inoltre G. VENTURINI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., che un problema fondamentale della struttura dell'accordo GATT 1947 in relazione alla liberalizzazione di un mercato internazionale ancora caratterizzato da un forte protezionismo era il fatto che “la maggior parte delle disposizioni del GATT del 1947 (più precisamente, tutte quelle contenute nella Parte II dell'Accordo generale) era coperta da una riserva di applicazione limitativa (c.d. *grandfather clause*) che la subordinava alla legislazione nazionale preesistente: pertanto le parti contraenti erano libere di mantenere in vigore disposizioni contrastanti con il GATT e solo in occasione dell'adozione di nuove leggi interne sulle materie regolate dall'Accordo erano tenute ad adeguarvisi”, 10. Di qui l'istituzione di Codici di interpretazione per l'applicazione delle specifiche norme dell'Accordo.

<sup>86</sup> A. NICALI - G. FAVALE, *op. ult. cit.*, 210.

organizzazione<sup>87</sup>, al quale partecipano oggi centosessanta Stati membri, inclusa l'Unione europea.

Il sistema, di impianto liberista, disegnato dal GATT 1994 e dai relativi allegati<sup>88</sup> si basa su quattro elementi fondamentali. Il primo è sicuramente il principio di non discriminazione, sancito dal Preambolo dell'Accordo<sup>89</sup>, che “*persegue l'obiettivo generale di eliminare ogni trattamento discriminatorio nei rapporti commerciali tra gli Stati membri e di assicurare che gli scambi commerciali con gli Stati risultino coerenti con le teorie economiche liberiste sulla base dei rispettivi vantaggi comparati*”<sup>90</sup> e che si estrinseca nell'obbligo di concessione del trattamento della nazione più favorita di cui all'art. I del GATT – ai sensi della quale è automaticamente estesa “*a tutte le parti contraenti ogni concessione, sulla quale due di esse reciprocamente si accordino o che eventualmente sia accordata a un paese terzo*”<sup>91</sup> – e nel trattamento nazionale sancito

---

<sup>87</sup> Il vertice del WTO è costituito dalla *Conferenza dei Ministri*, composta dai rappresentanti di tutti gli Stati membri, che si riunisce almeno una volta ogni due anni e ha il compito di adottare tutte le decisioni necessarie per la tutela degli obiettivi prefissati dagli accordi multilaterali allegati all'Accordo.

Il *Consiglio Generale* svolge il ruolo di organo per la risoluzione delle controversie (*Dispute Settlement Body* - DSU) e di revisione delle politiche commerciali (*Trade Policy Review Mechanism* - TPRM). Sotto la direzione del *Consiglio Generale* operano svariati altri Consigli ai quali è rilasciato il compito di controllare l'applicazione degli accordi nelle rispettive aree di competenza.

<sup>88</sup> All'Accordo GATT 1994 – altrimenti detto Accordo WTO – sono allegati numerosi accordi, cui i Paesi membri sono sottoposti al pari dell'Accordo principale (cfr. artt. II par. 2 e 3 GATT 1994). Fra questi rilevano il *General Agreement on Trade in Service* (GATS), relativo allo scambio di servizi, e il *Trade-related aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS), relativo ai diritti di proprietà intellettuale e il *Dispute Settlement Understanding* (DSU), istitutivo dei meccanismi giudiziari di soluzione delle controversie.

<sup>89</sup> Ove, in particolare, i Paesi membri si dichiarano “*desirous of contributing to these objectives by entering into reciprocal and mutually advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international trade relations*”.

<sup>90</sup> F. CERIONI, *Ordinamento doganale e commercio internazionale*, cit., 142.

<sup>91</sup> G. VENTURINI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., 12. Come nota A. COMBA, *op. cit.*, “La clausola ha origini antiche. I precedenti risalgono addirittura ai trattati di commercio del Medioevo ed in particolare a quelli tra i Comuni, le Signorie e i Sovrani dei Paesi del Mediterraneo. (...) Tuttavia soltanto alla fine del secolo XVIII la clausola assume larga diffusione (fino al 1931 essa compare nel 90% dei trattati di commercio) e caratteristiche che ne fanno uno degli strumenti giuridici più incisivi in cui si concretizzano i principi del libero scambio in contrapposizione al protezionismo mercantilista”, 13-14.

Per un approfondimento sull'applicazione della clausola nel sistema del commercio internazionale, si rimanda a J. MAZZEI - R. DALLA VOLTA, *Politica doganale differenziale e clausola della nazione più favorita*, Firenze, 1930; B. NOLDE, *La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels*, in *Recueil des Cours*, 1932, I, 5; A.F. SERENI, *Il trattamento della nazione più favorita*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1932, 53; M. DOMKE - J. HAZARD, *State trading and the Most-Favored-Nation Clause*, in *American Journal of International Law*, 1958, 5; H. GROSS ESPIELL, *Most-Favored-Nation Clause: its*

dall'art. III del medesimo Accordo, secondo cui alle merci importate non devono essere applicate tasse o oneri più gravosi rispetto a quelli gravanti sulle merci nazionali similari<sup>92</sup>. Inoltre, con specifico riferimento al diritto doganale, sono considerate espressione concreta del principio di non discriminazione anche le regole che disciplinano il valore doganale e l'origine delle merci. Difatti, al fine di realizzare un'effettiva liberalizzazione degli scambi e di non creare ostacoli amministrativi ai commerci, è necessario che il valore in dogana sia fondato sul prezzo reale della merce e non su valori economici arbitrari o fittizi e che gli Stati riducano al minimo “*le difficoltà e gli inconvenienti derivanti dalle eterogenee disposizioni nazionali in materia di origine*”<sup>93</sup>.

Il secondo pilastro della normativa GATT è costituito dal divieto di restrizioni quantitative – ossia divieti o contingentamenti delle importazioni o delle esportazioni di determinati beni – e dall'obbligo di progressive riduzioni di misure di natura tariffaria, le quali, in ogni caso, devono essere identificabili, trasparenti e calcolate in base a criteri noti alle parti contraenti (cfr. art. XI GATT)<sup>94</sup>.

Il terzo cardine è rappresentato dal *principio di reciprocità* espresso nel Preambolo dell'Accordo (cfr. il Preambolo dell'Accordo, ove si auspicano “*reciprocal and mutually advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international trade relations*”) e nell'art. XVIII del GATT, secondo il quale la realizzazione delle progressive diminuzioni delle tariffe doganali deve avvenire sulla base di un equilibrato vantaggio reciproco fra Stati membri, al fine di evitare il fenomeno del c.d. *free riding*, ossia lo sfruttamento di vantaggi ottenuti da altri soggetti senza sostenerne

---

*Present Significance in GATT*, in *Journal of World Trade law*, 1971, 29; E. TRIGGIANI, *Il trattamento della nazione più favorita*, Napoli, 1984.

<sup>92</sup> Secondo A. COMBA, *op. cit.*, le origini della clausola del trattamento nazionale non sono più recenti di quelle della clausola della nazione più favorita. “Anche qui ci si può ricollegare al Medioevo, richiamando il trattato di pace e di commercio stipulato tra il Re di Aragona e Sicilia e il sovrano di Tunisi del giugno del 1825”, 15. Per un approfondimento, si rimanda a G. SCHIAVONE, *Il principio di non discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano, 1966; K.H. HYDER, *Equality of treatment and Trade Discrimination in International Law*, the Hague, 1968.

<sup>93</sup> S. ARAMELLA, *op. cit.*, 10. Sul tema, si veda il contributo di M. FABIO, *Il valore della merce in dogana*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 429.

<sup>94</sup> Cfr. G. CURZON, *Multilateral Commercial Diplomacy: The GATT and its Impact on National Commercial Policies and Techniques*, New York, 1966; G. VENTURINI, *op. cit.*, 15; G. ADINOLFI, *Commercio internazionale*, cit., 1021 ss.; P. PICONE - A. LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, cit., 38 ss..

i relativi costi<sup>95</sup>. Connesso al sopracitato principio è il “*principio di competitività, per cui vengono scoraggiate pratiche non eque come gli incentivi all’esportazione e la vendita di prodotti sotto costo per aumentare le quote di mercato (i.e. dumping, ndr)*”<sup>96</sup>. Ciò si traduce nella restrizione, rispetto al GATT 1947, delle possibilità di ricorrere ai dazi *antidumping* o compensativi, per i quali, ai sensi dell’art. VI, è necessario il previo accertamento di un danno verificatosi all’industria interna di uno Stato membro dovuto a una pratica di *dumping*<sup>97</sup>.

Ultimo dato caratterizzante il sistema è la sua flessibilità, che si riscontra sia nella particolare considerazione dei Paesi in via di sviluppo, ai quali sono riconosciuti tempi più lunghi per adeguarsi agli accordi raggiunti<sup>98</sup>, assistenza e supporto tecnologico e commerciale, nonché la possibilità di concedere sussidi connessi alle imprese locali per favorirne la crescita<sup>99</sup>, sia nella disciplina delle misure restrittive degli scambi, consentite (sia pur ove applicate in modo non discriminatorio né in modo tale da costituire una larvata restrizione al commercio internazionale) per determinati prodotti o motivi specifici (cfr. artt. XX e XXI, i quali menzionano, per i prodotti, l’oro e l’argento, i beni artistici, storici, archeologici e le armi e per i motivi specifici, la moralità pubblica, la sicurezza nazionale, la protezione della vita umana e degli animali e la preservazione di

---

<sup>95</sup> In proposito, si vedano W.F. SCHWARTZ - A.O. SYKES, *Toward a positive theory of the most favored nation obligation and its exceptions in the WTO/GATT system*, in *International Review of law and economics*, 1996, 27; P. WONNACOTT - M. LUTZ, *Is there a case for free trade areas?*, in *Free trade areas and US trade policy*, 1989, 84; F.C. BERGSTEN, *Open regionalism*, in *The World Economy*, 1997, 545; A. VAN THIEL - M. VASCEGA, *Assessmen of taxes in cross-border Situations: the new EU directive on administrative cooperation in the field of taxation*, in *EC Tax Review*, 2011, 153; K. MOONHAWK, *Disguised Protectionism and Linkages to the GATT/WTO*, in *World Politics*, 2012, 426.

<sup>96</sup> U. LEANZA, *Prospettive per l’Organizzazione mondiale del commercio dopo Seattle*, cit., 18. In argomento, F. BESTAGNO, *Le clausole di salvaguardia economica nel commercio internazionale*, Milano, 1998; M. BENITAH, *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*, The Hague, 2001; E. VERMULST - F. GRAAFSMA, *WTO disputes: anti-dumping, subsidies and safeguards*, Londra, 2002.

<sup>97</sup> Sulla nuova disciplina sui dazi anti-*dumping* in seguito all’Accordo del 1994, cfr. M. KOULEN, *The New Anti-dumping Code Through its Negotiating History*, in H.J. BOURGEOIS - F. BERROD - E. GIPPINI FOURNIER (a cura di), *Uruguay Round Results. A European Lawyers’ Perspective*, Bruges, 1994, 151; E. VERMULST - P. WAER, *The Post-Uruguay Round EC Anti-dumping Regulation*, in *Journal of World Trade*, 1995, 53.

<sup>98</sup> Cfr., in proposito, il Preambolo dell’Accordo WTO, nel quale si riconosce che “there is a need for positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least developed among them, secure a share in the growth of international trade commensurate with the needs of their economic development”.

<sup>99</sup> In letteratura, il tema è stato affrontato di recente da P. GALLAGHER, *Guide to the WTO and developing countries*, Londra, 2000; G. BERMANN - A. MAVROIDIS - C. PETROS, *WTO law and developing countries*, Cambridge, 2007; R. WILKINSON - J. SCOTT, *Developing country participation in the GATT: a reassessment*, in *World Trade Review*, 2008, 473; C. THOMAS - J.P. TRACHTMAN, *Developing countries in the WTO legal system*, Oxford, 2009.

vegetali), sia ancora nella possibilità concessa dall'art. XXV alle Parti contraenti di concedere, con una maggioranza di due terzi, a una Parte di adottare misure contrastanti con l'Accordo generale<sup>100</sup>.

Rientra fra le suddette deroghe alla normativa OMC sul libero scambio l'istituzione di organizzazioni commerciali regionali, di cui all'art. XXIV GATT 1994 (e già nel medesimo articolo dell'Accordo del 1947).

### *3.2. Le forme regionali di cooperazione commerciale: le zone di libero scambio e le unioni doganali quali deroghe al sistema libero-scambista del GATT.*

L'art. XXIV del GATT 1994 riconosce l'utilità di accordi commerciali volontari e dell'integrazione fra le economie nazionali dei Paesi firmatari, anche attraverso l'istituzione di *unioni doganali*, definite come “*the substitution of a single customs territory for two or more customs territories*” (la sostituzione di un singolo territorio doganale con due o più territori doganali)<sup>101</sup> e di *zone di libero scambio*, ossia “*a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (...) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories*” (un gruppo di due o più territori doganali in cui i dazi e le altre regolamentazioni restrittive del commercio sono eliminati in sostanzialmente tutti i commerci fra i territori facenti parte dell'unione, sui prodotti originati nei medesimi territori)<sup>102</sup>.

Prima di analizzare il rapporto dell'integrazione commerciale regionale con la disciplina GATT, si rende necessario un approfondimento sui concetti sopra presentati. Con il termine “*zona di libero scambio*”<sup>103</sup> si indica un territorio in cui, in virtù di accordi internazionali, gli Stati aderenti aboliscono “*ogni regolamentazione restrittiva di*

---

<sup>100</sup> In seguito al riscontrato abuso della clausola derogatoria contenuta nell'art. XXV, la possibilità di concedere deroghe alla normativa WTO è stata ristretta dalla “*Understanding in respect of waivers of obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*”, oggi allegata all'Accordo.

<sup>101</sup> Art. XXIV, par. 8, lett. a) del GATT 1994.

<sup>102</sup> Art. XXIV, par. 8, lett. b) del GATT 1994.

<sup>103</sup> L'espressione “*area di libero scambio*” è stata menzionata per la prima volta all'Avana, durante la conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e sull'occupazione (21 novembre 1947 – 24 marzo 1948) dalla quale scaturì l'*Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio* (GATT). Cfr. F. DOSI, *Unione doganale e politica tributaria del mercato comune*, cit., 3-4.



*carattere quantitativo per tutti, o quanto meno per la massima parte dei prodotti originari dei territori degli Stati membri*<sup>104</sup>. Tale forma di cooperazione internazionale costituisce uno stadio di integrazione intermedio fra gli accordi bilaterali di libero scambio e le unioni doganali. Difatti, rispetto ai trattati commerciali bilaterali – i quali “*prevedono agevolazioni daziarie limitate alle importazioni ed esportazioni di alcuni prodotti, senza incidere sull’intero sistema economico e doganale delle parti contraenti*”<sup>105</sup> – “*gli Stati non prevedono soltanto agevolazioni daziarie sull’importazione o esportazione di alcuni prodotti, ma si impegnano a eliminare i dazi doganali e le altre barriere tariffarie limitanti la libera circolazione delle merci nei loro territori*”<sup>106</sup>. La zona di libero scambio si differenzia, invece, dall’unione doganale “*per il fatto che, in luogo di avere un’unica tariffa di dazi per le merci provenienti dai paesi terzi, ha tante tariffe diverse quanti sono i paesi che ne fanno parte*”<sup>107</sup>. Gli Stati aderenti a una zona di libero scambio continuano a rappresentare loro stessi nei confronti di Paesi terzi e a mantenere la propria autonomia e sovranità nello stipulare con questi accordi commerciali, che avranno effetto solo con riferimento al proprio territorio.

Per tali ragioni, si afferma che la costituzione di un’area di libero scambio non comporti la fusione dei territori doganali dei paesi partecipanti in un unico territorio doganale, ma alla somma degli stessi<sup>108</sup>. Ciò ha rilevanti conseguenze sul piano giuridico, poiché, in tali fattispecie, continuano a sussistere tante linee doganali quante sono gli Stati partecipanti all’accordo; gli uffici doganali preesistenti continuano a svolgere le proprie funzioni sulla base della normativa nazionale, cui si aggiungono le regolamentazioni

---

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 27. Tra le principali zone di libero scambio vanno citate il *North America Free Trade Agreement* (NAFTA), la *Comunità Andina*, la *European Free Trade Association* (EFTA), l’*Accordo sullo spazio economico europeo*, il *Central European Free Trade Agreement* (CFETA), la *Baltic Free Trade Area* (BAFTA), l’*Asean Free Trade Area* (AFTA). Per approfondimenti, cfr. C. WEERTH, *Survey on Free Trade Agreements and Customs Unions*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2009, 113; F. CERIONI, *Ordinamento doganale e commercio internazionale*, spec. 151 ss.; AA.VV., *International business law and its environment*, Mason, 2009.

<sup>106</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 28.

<sup>107</sup> F. DOSI, *op. cit.*, 4.

<sup>108</sup> *Ibidem*. Concordemente si esprime anche AL. CUTREA, voce *Unione doganale*, in *Nss. Dig. It.*, XX, Torino, 1975, secondo cui “Fra i vari casi di non coincidenza del territorio politico di uno Stato con il suo territorio doganale (...) vi è quello per il quale gli interi territori politici di due o più Stati formano un unico territorio doganale: si ha allora una *Unione Doganale*”, 61.

Sottolinea l’aspetto dell’unità del territorio nell’unione doganale anche l’art. XXIV GATT, che definisce le unioni doganali come “la sostituzione di un solo territorio doganale a due o più territori doganali”.

discendenti dall'applicazione dei trattati nazionali istitutivi la zona di libero scambio. Inoltre, “la creazione di una zona di libero scambio non è normalmente accompagnata dall'istituzione di organismi di tipo sovranazionale, né, tantomeno, dall'armonizzazione delle norme nazionali, al di fuori di quelle doganali direttamente interessate dall'accordo stesso”<sup>109</sup>.

Per contro<sup>110</sup>, l'*unione doganale*<sup>111</sup> si configura come una forma più avanzata di zona di libero scambio ove vi è una unificazione dei territori doganali, nonché dei dazi e della regolamentazione doganale applicabile agli scambi con paesi esterni all'unione, attraverso l'istituzione di una tariffa doganale comune, assieme alla costituzione di un organismo sovranazionale che coordini gli uffici doganali e rappresenti i vari Stati partecipanti nei confronti dei paesi estranei all'unione<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> S. ARAMELLA, *op. cit.*, 28.

<sup>110</sup> In dottrina, l'unione doganale viene solitamente definita per differenziazione rispetto alla “zona di libero scambio”. Si vedano, per esempio, I. CASTANGIA, voce *Unione doganale*, cit.; F. DOSI, *Unione doganale e politica tributaria del mercato comune*, cit..

<sup>111</sup> La teorizzazione dell'unione doganale nel contesto del commercio internazionale è ben esplicita in AC. CUTREA, *Principi di diritto e politica doganale*, cit.; ID., voce *Unione doganale*, in *N. Dig. It.*, XX, Torino, 1975, 61; F. COPPOLA D'ANNA, *L'integrazione economica dell'Europa occidentale*, in *Moneta e credito*, 1950, 150 ss.; J.E. MEADE, *The Theory of Custom Unions*, cit.; C. URCIOLI, *Il mercato comune europeo*, Torino, 1957; N. FRITZ, *Gli aspetti fiscali e di bilancio di una integrazione economica*, Francoforte, 1953; C. CINI, *Dei complessi supernazionali e della loro autonomia economica*, in *Riv. pol. econ.*, 1954, 841; R. MONACO, *Le comunità sopranazionali nell'ordinamento internazionale*, in AA.VV., *Scritti Giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, 1957; S. DEGOIS - A. SEMINI, *Le Marché Commun, ses techniques douanières*, Parigi, 1958; F. DOSI, *Unione doganale e politica tributaria del mercato comune*, cit.; A. MIGLIAZZA, *Il fenomeno dell'organizzazione e la comunità internazionale*, Milano, 1958; N. CATALANO, *Manuale di diritto delle comunità europee*, Milano, 1962; M. GIULIANO, *La cooperazione economica in materia economica*, vol. I, *Il commercio internazionale*, Milano, 1965; AL. CUTREA, voce *Unione doganale*, cit.; M. GIULIANO, *La cooperazione tra gli Stati e il commercio internazionale*, Milano, 1978; D. CARREAU - P. JUILLARD - T. FLORY, *Droit international économique*, II ed., Parigi, 1980; M. PANEBIANCO, *L'unione doganale*, in E. PENNACCHINI, *Manuale di diritto comunitario*, II, Torino, 1981; G. VIGNAL, *L'union douanière*, in *Rev. Trim. droit europ.*, 1982, 82; I. CASTANGIA, voce *Unione doganale*, cit., 1, nonché, più di recente, in P. PENNETTA, voce *Unione doganale*, in *Enc. Dir.*, Agg. V, Milano, 2001, 1073; A. DE CICCO, *Legislazione e tecnica doganale*, II ed., Torino, 2003; G. FALSITTA, *Le unioni doganali*, in ID., *Manuale di diritto tributario*, III ed., Padova, 2003; L. LOMBARDI, *Manuale di tecnica doganale e commercio estero*, XVIII ed., Milano, 2005; M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit.; S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit..

<sup>112</sup> Coerentemente con quanto affermato, l'unione doganale è stata definita “un'unione internazionale con la quale due o più Stati si obbligano a rimuovere ogni ostacolo al loro interscambio commerciale, a facilitare la libera circolazione delle merci mediante l'armonizzazione delle formalità doganali nazionali e ad applicare lo stesso trattamento ai prodotti originari dei paesi terzi mediante l'instaurazione di una tariffa doganale comune estera applicata e interpretata in modo uniforme da ciascuno degli Stati membri dell'unione”. I. CASTANGIA, voce *Unione doganale*, cit., 1; concorde sulla definizione fornita è anche letteratura straniera: A.G. TOTH, voce *Customs union*, in ID., *The Oxford Encyclopedia of European*

L'unificazione dei territori doganali comporta necessariamente, oltre al ravvicinamento delle legislazioni e delle regolamentazioni nazionali esistenti in materia commerciale e fiscale, il complesso coordinamento fra le autorità nazionali preposte all'applicazione della normativa doganale, al fine di evitare che la violazione degli accordi commerciali da parte di un membro dell'unione abbia conseguenze negative sul mercato dei *partners* commerciali.<sup>113</sup> Tali operazioni comportano un'integrazione fra le politiche non solo doganali ma anche economiche dei vari Stati partecipanti all'unione doganale, al punto che alcuni autori distinguono le unioni doganali dalle *unioni economiche*<sup>114</sup>, caratterizzate, per l'appunto, da una politica commerciale comune.

Ciò posto, è ora possibile analizzare la disciplina delle organizzazioni commerciali regionali con il sistema GATT. Le zone di libero scambio e le unioni doganali sono considerate dall'art. XXIV GATT quali eccezioni al principio generale di non discriminazione. Difatti, la previsione di trattamenti preferenziali applicabili ai soli paesi appartenenti all'organizzazione regionale contrasta con la regola dell'estensione a tutti i paesi membri del WTO del trattamento più favorevole concesso da uno Stato a un

---

*Community Law*, Vol. II, *The Law of the Internal Market*, Oxford, 2005, 105, definisce un'unione doganale come “*the joining together of several countries (or, more precisely: customs territories) which undertake: - to refrain from applying to one another customs duties and other trade restrictions, and – to apply to countries outside the union a common external customs tariff and a common system of other trade rules (e.g. with regard to quantitative import restrictions)*”; similmente, si veda D. LASOK - W. CAIRNS, *The Custom Law of the European Economic Community*, Deventer, 1983.

Sono esempi di unione doganale l'Unione doganale europea, il Mercato comune dell'America meridionale (MERCOSUR), la *Eastern African Community* (EAC) e la *Southern African Customs Union*, su cui si rimanda a F. CERIONI, *Ordinamento doganale e commercio internazionale*, cit., 151.

<sup>113</sup> In tal senso, A. PERFETTI, *La cooperazione doganale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, cit., III, 95, secondo cui “la disciplina e il controllo degli scambi commerciali con Stati terzi diventa essenziale al fine di evitare gravi ripercussioni sul mercato interno derivanti da pratiche pregiudizievoli poste in essere dai *partners* commerciali della Comunità. Per questo motivo è apparsa e appare tuttora fondamentale la predisposizione, nel quadro comunitario, di strumenti volti a instaurare e rafforzare la cooperazione tra amministrazioni doganali, al fine di lottare efficacemente contro quelle pratiche”, 104.

Sul punto, si veda altresì A. CORVO, *La cooperazione tra amministrazioni doganali*, in N. PARISI - D. RINOLDI (a cura di), *Giustizia e affari interni nell'Unione europea*, Torino, 1998, 165.

<sup>114</sup> F. COPPOLA D'ANNA, *L'integrazione economica dell'Europa occidentale*, cit.. Nonostante, in letteratura, la siffatta distinzione sia stata criticata – posto che l'adozione di una politica economica comune è una conseguenza dell'instaurazione di un'unione doganale, più che uno stadio di integrazione che presenta caratteri suoi propri, distintivi rispetto al modello di origine (F. DOSI, *op. cit.*, 6) – è senz'altro necessario evidenziare come esista effettivamente, ad oggi, un unico esempio di unione doganale che presenta un livello di evoluzione tale e tratti così marcatamente distinti rispetto agli altri esempi esistenti, da dover essere considerata come un autonomo oggetto di studio, indipendentemente dalle etichette ad essa attribuite: l'Unione doganale europea.

altro per determinati prodotti (clausola della nazione più favorita), di cui all'art. I dell'Accordo generale.

Al carattere spiccatamente preferenziale delle aree di libero scambio e delle unioni doganali<sup>115</sup> si contrappone, però, la loro rilevanza come strumenti di integrazione economica e commerciale fra i paesi membri. E invero, *“la fusione dei mercati nazionali genera un incremento degli scambi commerciali all'interno dell'unione con la conseguenza di un'accentuazione della redistribuzione territoriale della produzione e di una riduzione della divisione internazionale del lavoro”*<sup>116</sup>.

Riconoscendo il valore di tale caratteristica al fine della promozione degli scambi internazionali, l'art. XXIV del GATT consente – e anzi promuove – l'integrazione regionale dei commerci fra i paesi membri attraverso l'istituzione di unioni doganali e zone di libero scambio, ove le stesse non abbiano come unico obiettivo quello (proprio dei sistemi preferenziali classici quali quelli adottati dall'impero britannico) di *“avvantaggiare esclusivamente gli scambi commerciali tra i paesi partecipanti”*<sup>117</sup> ma facilitino gli scambi all'interno dell'area integrata e non costituiscano un ostacolo ai commerci con i paesi terzi (cfr. art. XXIV, par. 4).

A tal fine, l'art. XXIV, par. 7 GATT impone che gli accordi commerciali istitutivi o modificativi di zone di libero scambio e di unioni doganali siano preventivamente sottoposti all'esame e all'approvazione del GATT<sup>118</sup>. Il vaglio si concentra sulla conformità degli accordi all'art. XXIV, il quale impone le seguenti condizioni. In primo

---

<sup>115</sup> G. SCHIAVONE, *Zone di libero scambio e integrazione economica regionale*, in *Comun. intern.*, 1964, 249.

<sup>116</sup> I. CASTANGIA, voce *Unione doganale*, cit., 2. Sul punto, cfr. altresì R. ZANELETTI, *Condizioni e limiti di un'unione doganale europea*, in *Riv. pol. econ.*, 1952, 653, spec. 657.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> La previsione di zone di libero scambio e di unioni doganali quali deroghe alla clausola della nazione più favorita era già presente nel GATT 1947. Tuttavia, le procedure di cui all'art. XXIV GATT si rivelarono ben presto poco idonee a fronteggiare la sempre maggiore integrazione del mercato globale. “I redattori del GATT avevano d'altra parte preso in considerazione solo due forme specifiche di integrazione regionale, le zone e le unioni, ma non erano in grado di prevedere né il proliferare del fenomeno d'integrazione regionale, né l'evoluzione qualitativa cui questo sarebbe andato incontro assumendo un contenuto e finalità diverse rispetto ai tradizionali vincoli di associazionismo economico”, I. CASTANGIA, voce *Unione doganale*, cit., 4. Secondo il WTO, nel periodo 1948-1994, il GATT ricevette 124 notificazioni di accordi commerciali regionali e dal 1995, più di 100 ulteriori accordi sono stati notificati. Cfr. H. VAN HOUTTE, *op. cit.*, 83. Di conseguenza, gli Stati membri sono stati costretti a integrare l'Accordo con una Intesa interpretativa, la *“Understanding on the interpretation of article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994”*, nella quale sono disciplinati i criteri e le procedure per valutare la compatibilità delle unioni e delle zone di libero scambio alla disciplina GATT.

luogo, sia per le unioni doganali, sia per le zone di libero scambio, i dazi e le altre regolamentazioni restrittive del commercio devono essere eliminatee “*in sostanzialmente tutti i commerci*” (cfr. art. XXIV, par. 8)<sup>119</sup>; non sono, pertanto, consentite, unioni parziali riferite solo a determinati tipi di produzione, così promuovendo una effettiva integrazione fra le economie dei paesi contraenti.

In secondo luogo, le zone e le unioni devono essere idonee a creare “*più commercio di quanto ne stornino: a tal fine è previsto che l’incidenza dell’imposizione tariffaria nei confronti dei paesi terzi non dovrà risultare più elevata né le regolamentazioni commerciali dovranno essere più restrittive di quanto fossero anteriormente alla creazione della zona o dell’unione*”<sup>120</sup> (cfr. art. XXIV, par. 5). In altre parole, esse devono essere “*trade creating, not trade diverting*”<sup>121</sup>.

Per quanto concerne le unioni doganali, ciò si traduce nell’impossibilità che la tariffa doganale comune applicata a Paesi che sono firmatari dell’Accordo generale ma terzi rispetto all’unione non sia complessivamente più elevata o più restrittiva della “*generale incidenza*” dei dazi e delle regolamentazioni del commercio applicabili nei paesi costituenti prima della formazione dell’unione (cfr. art. XXIV, par. 5, lett. a)<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Nella decisione *Turkey – textiles* del 22 Ottobre 1999 (WT/DS34/AB/R), l’*Appellate Body* ha affermato che: “It is clear (...) that ‘substantially all the trade’ is not the same as *all* the trade, and also that ‘substantially all the trade’ is something considerably more than merely *some* of the trade. We note also that the terms of sub-paragraph 8(a)(i) provide that members of a customs union may maintain, where necessary, in their internal trade, certain restrictive regulations of commerce that are otherwise permitted under Articles XI through XV and under Article XX of the GATT 1994. Thus, we agree with the Panel that the terms of sub-paragraph 8(a)(i) offer ‘some flexibility’ to the constituent members of a customs union when liberalizing their internal trade in accordance with this subparagraph. Yet we caution that the degree of ‘flexibility’ that sub-paragraph 8(a)(i) allows is limited by the requirement that ‘duties and other restrictive regulations of commerce’ be ‘eliminated with respect to substantially all’ internal trade”, para 48.

<sup>120</sup> I. CASTANGIA, voce *Unione doganale*, cit., 3.

<sup>121</sup> H. VAN HOUTTE, *op. cit.*, 83. Cfr. sul punto la decisione dell’*Appellate Body Turkey – textiles*, cit. nonché M. HOSLI - A. SAETHER (a cura di), *Free Trade Agreements and Customs Unions: Experiences, Challenges and Constraints*, Maastricht, 1997.

<sup>122</sup> Le differenti opinioni espresse dai Paesi membri del WTO circa l’effettivo significato della espressione “generale incidenza” sono state risolte dalla *Understanding on the interpretation of article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, ai sensi della quale “The evaluation under paragraph 5(a) of Article XXIV of the general incidence of the duties and other regulations of commerce applicable before and after the formation of a customs union shall in respect of duties and charges be based upon an overall assessment of weighted average tariff rates and of customs duties collected. This assessment shall be based on import statistics for a previous representative period to be supplied by the customs union, on a tariff-line basis and in values and quantities, broken down by WTO country of origin. The Secretariat shall compute the weighted average tariff rates and customs duties collected in accordance with the methodology used in

Pertanto, i paesi istituenti un'unione doganale sono lasciati liberi di stabilire la tariffa doganale comune applicabile, elevando determinati dazi e diminuendone altri, purché l'incidenza generale risulti minore rispetto al passato<sup>123</sup>.

La suddetta regola previene l'innalzamento di barriere commerciali nei confronti di altri paesi membri del WTO. Nel caso in cui un Paese membro subisca un pregiudizio dall'aumento di singoli dazi doganali dovuto all'istituzione di un'unione doganale, potrà ricorrere alla procedura di rinegoziazione di cui all'art. XXIV, par. 6 GATT.

In tal modo, il regionalismo economico viene distolto dal suo obiettivo economico originario – ossia la creazione di un trattamento commerciale preferenziale per determinati paesi che presentano condizioni di evoluzione economica simili e interessi comuni o convergenti – e subordinato alle finalità di promozione di scambi internazionali proprie dell'universalismo che caratterizza il sistema GATT.

#### 4. *Le origini delle Comunità Europee quali organizzazioni commerciali regionali.*

##### 4.1. *La CECA come zona di libero scambio parziale.*

*“Whatever else the European Community may be, its original identity is the one of a customs union, a free trade area, with political union following the often painful and always incremental process of economic integration”*<sup>124</sup>. E, invero, l'abbattimento delle frontiere commerciali interne è stato il motivo principale e originario della costituzione della CECA prima – limitata al solo settore carbo siderurgico – e della CEE poi, fondata sulla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e su una politica economica e sociale comune<sup>125</sup>.

---

the assessment of tariff offers in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. For this purpose, the duties and charges to be taken into consideration shall be the applied rates of duty. It is recognized that for the purpose of the overall assessment of the incidence of other regulations of commerce for which quantification and aggregation are difficult, the examination of individual measures, regulations, products covered and trade flows affected may be required”.

<sup>123</sup> Hanno approfondito il problema D. CARREAU - T. FLORY - P. JUILLARD, *Droit international économique*, cit., 127 ss..

<sup>124</sup> S. DILLON, *International Trade and Economic Law and the European Union*, cit., 25.

<sup>125</sup> Pare opportuno dar conto, seppur brevemente, dello sviluppo, parallelo a quello della Comunità europea, delle istituzioni doganali a livello internazionale. Nel Secondo Dopoguerra, gli Stati Uniti d'America non furono solo, come visto, promotori della fissazione delle regole e dei principi fondamentali di politica commerciale globale, ma si resero anche principali sostenitori della ripresa economica europea. Il principale

---

atto di tale politica fu lo *European Recovery Act* (ERP), presentato ad Harvard il 5 giugno 1947 dal Generale C. Marshall, allora Segretario di Stato americano, e trasfuso nel *Foreign Assistance Act* del 1948.

Conseguentemente, a seguito degli accordi di Parigi del 16 aprile 1948, siglati da Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Gran Bretagna, Svezia, Svizzera, Turchia, zona di occupazione della Germania occidentale, fu istituita l'*Organizzazione Europea di Cooperazione Economica* (OECE), finalizzata a riequilibrare le economie europee, deficitarie verso l'area del dollaro, attraverso gli scambi fra Paesi membri e una progressiva diminuzione degli ostacoli al libero movimento delle merci. L'OECE "*studiò i programmi elaborati dai singoli Governi dei Paesi membri, accertò la consistenza dei deficit delle bilance dei pagamenti verso l'aera del dollaro, raccomandò agli Stati Uniti l'entità e la specie degli aiuti*". U. CALDERONI, *op. ult. cit.*, 182. Inoltre, in seno all'OECE fu creato, nel 1950, un gruppo di studi con il mandato di approfondire la possibilità di costituire delle unioni doganali nell'area europea, oltre all'*Unione Europea dei Pagamenti* (UEP), che aveva "lo scopo di concorrere ad eliminare le discriminazioni mediante la convertibilità delle monete dei Paesi OECE e di quelli compresi nell'area della sterlina, attuata entro uno schema di compensazioni multilaterali; sistema che ha garantito per otto anni lo svincolo da un sistema di pagamenti bilaterali che creava antieconomici compartimenti stagni limitando la libertà degli scambi", U. CALDERONI, *op. cit.*, 183.

Sebbene i lavori del sopracitato comitato di studi si arenarono, anche in ragione della parallela negoziazione del GATT (cfr. A. NICALI - G. FAVALE, *op. cit.*, 212), vennero comunque portate a compimento tre Convenzioni firmate a Bruxelles nel 1951: la *Convenzione sulla nomenclatura per la classificazione delle merci*, con cui le parti, "desiderose di semplificare le negoziazioni internazionali relative alle tariffe doganali e di facilitare la comparabilità delle statistiche relative, decisero di creare una nomenclatura doganale comune, risultante da una Annesso alla convenzione, istituendo un comitato con il compito di procedere allo studio delle tariffe doganali e di fare alle Parti delle raccomandazioni aventi lo scopo di giungere ad una applicazione uniforme delle tariffe" (F. DOSI, *op. cit.*, 23); la *Convenzione sul valore in dogana delle merci*, con lo scopo di fissare il "prezzo normale", di regola praticato al passaggio in dogana di determinate merci e la *Convenzione per la creazione del Consiglio di Cooperazione doganale*, con il compito di studiare le questioni relative alla cooperazione doganale, gli aspetti tecnici ed economici dei singoli regimi nazionali e di fornire opera di coordinamento e consulenza<sup>125</sup>. Dal Consiglio dipendeva, inoltre, il *Comitato per la Nomenclatura*, preposto all'applicazione della apposita convenzione sulla classificazione delle merci.

L'utilità dell'OECE, che rappresenta uno dei primi organismi deputati specificamente al coordinamento fra regimi doganali, è dimostrata dalla continua adesione allo stesso da parte di numerosi Stati anche non europei. Ben presto, l'OECE si trasformò in un'istituzione di respiro globale e mutò la propria denominazione in *Organizzazione Mondiale delle Dogane* (*World Customs Organization* – WCO o *Organisation Mondiale des Douanes* – OMD). Attualmente, i paesi aderenti sono 164 e rappresentano il 95% del commercio mondiale (A. NICALI - G. FAVALE, *op. ult. cit.*, 212). Lavorando a stretto contatto con il WTO, l'Organizzazione Mondiale del Commercio mira a "*sviluppare gli strumenti tendenti all'armonizzazione ed all'uniforme applicazione dei regimi doganali e delle procedure, che presiedono al movimento internazionale delle merci, delle persone e dei mezzi di trasporto*" (*Ibidem*), oltre a operare in prima linea nella lotta al contrabbando a livello globale e a fornire opera di supporto alle agenzie doganali di tutti i Paesi associati in materia di personale, scambio di informazioni, armonizzazione delle legislazioni, interpretazione e applicazione uniforme delle convenzioni sulla nomenclatura, classificazione e codificazione delle merci.

L'opera di coordinamento dell'OMD ha, infine, supportato la nascita di numerosissime unioni doganali e zone di libero scambio, di cui alcuni primi esempi in Europa furono la tentata unione doganale Italo-Francese e il Benelux. Tali esperienze meritano una menzione in quanto furono i primi tentativi di costituire un mercato comune nell'area europea, sull'ondata di integrazione economica promossa a livello sopranazionale dal WTO-OMD.

Già nella Dichiarazione Schuman del 1950 – da considerarsi, al pari della Dichiarazione d'indipendenza americana, il manifesto dei valori dell'Unione Europea, delineandone “*i tratti essenziali sia dei fini sia dei mezzi dell'integrazione*”<sup>126</sup> – sottolineava l'importanza della integrazione economica e commerciale fra gli Stati europei (e, in primo luogo, fra Francia e Germania), al fine di ottenere la pace e la prosperità economica nella regione: “*La fusione delle produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime. La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile*”<sup>127</sup>.

---

L'Unione doganale fra Italia e Francia fu concepita nel trattato di Roma del 23 giugno 1950, mai ratificato dai rispettivi Parlamenti nazionali. Essa prevedeva un'unione tariffaria fra Italia, Francia e Algeria attraverso l'abbattimento delle tariffe interne e l'adozione di una tariffa unica esterna, secondo lo schema classico dell'unione doganale; addirittura, il Trattato prevedeva la successiva costituzione di un'unione economica, da stabilire entro due anni dall'entrata in vigore degli accordi, nonché l'istituzione di un Consiglio dell'Unione doganale italo-francese.

Fra le critiche che portarono alla mancata ratifica dell'accordo, rilevano l'inopportunità di limitare l'unione doganale a due soli paesi – in un momento in cui già si pensava alla condivisione di risorse carbonifere e minerarie fra Francia e Germania, la scarsa complementarietà e la disparità fra le due economie, nonché la tendenza alla cartellizzazione delle imprese a danno dei consumatori. F. DOSI, *op. cit.*, 25.

Maggiore fortuna ebbe, per contro, l'istituzione di un'unione doganale fra Belgio, Lussemburgo e Olanda, attuata con il protocollo firmato all'Aja il 17-18 aprile 1946, c.d. *Benelux* (su cui F. DOSI, *op. cit.*, 25; C. COSCIANI, *Problemi fiscali del Mercato Comune*, Milano, 1958, 21). L'unione prevedeva l'abolizione delle barriere doganali fra i territori delle Parti contraenti e l'adozione di una tariffa doganale unica nei confronti dei Paesi terzi; inoltre, in maniera alquanto moderna, si prevedeva l'unificazione dei sistemi di tassazione indiretta e delle legislazioni doganali, nonché la soppressione delle restrizioni quantitative al commercio fra merci, il che dimostra, se si pensa che negli stessi anni si stava negoziando l'accordo GATT la circolazione, a livello internazionale, di teorie economiche e fiscali.

Tuttavia, già dopo i primi anni di vigenza degli accordi, in dottrina vennero rilevati i problemi relativi all'effettiva unificazione economica dei Paesi del Benelux, caratterizzati da una spiccata differenza fra sistemi di imposizione indiretta e dalla diversa politica di investimenti. Anche in considerazione di ciò, i Governi europei si orientarono un diverso modello di accordo commerciale, più esteso geograficamente e più settoriale: la CECA.

Cfr. in proposito D. OGRIZEK - S. CHANTAL, *Le Benelux: Belgique, Nederland, Luxembourg*, Parigi, 1948; G. FESTA, *Le unioni doganali ed economiche, il Benelux*, Pisa - Roma, 1951; J.P. VERDOORN, *The intra-bloc trade of Benelux*, in *Economic consequences of the size of nations*, 1960, 291.

<sup>126</sup> M. CARTABIA - J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, 19.

<sup>127</sup> Dichiarazione Schuman del 1950.



La CECA prevedeva l'istituzione di un mercato comune parziale, finalizzato “*all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione ed all'elevazione del livello di vita negli Stati membri*”, come rivela il secondo articolo del Trattato Istitutivo della CECA, siglato a Parigi il 18 aprile 1951 dai governi dei sei Stati dell'Europa Occidentale (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Olanda)<sup>128</sup>.

La limitazione degli accordi commerciali a due soli prodotti fondamentali si spiegava con un motivo eminentemente politico, consistente nella volontà di garantire la stabilità politica nell'Europa centrale risolvendo le preoccupazioni derivanti dalle vicende economiche interessanti i bacini della Ruhr e della Saar<sup>129</sup>. Si voleva mettere fine alla rivalità delle industrie pesanti francese e tedesca facendole gestire da un organo sovranazionale.

Nonostante la limitazione al solo settore carbossiderurgico fosse in linea teorica in contrasto con la clausola “*substantially all trade*” di cui all'art. XXIV, par. 8 GATT, i Paesi membri del WTO approvarono gli accordi istitutivi della CECA con determinazione del 10 novembre 1952, considerando “*i territori europei di questi Stati [come] il territorio di una sola Parte Contraente per quanto concerne i prodotti del carbone e dell'acciaio*”<sup>130</sup>, così confermando la mancanza di rigore formale delle procedure di approvazione degli accordi commerciali regionali contenute nell'Accordo generale<sup>131</sup>.

Il libero scambio del carbone e dell'acciaio fu assicurato con l'abbattimento dei dazi all'entrata e all'uscita, nonché delle restrizioni quantitative e delle tasse a effetto equivalente relative a tali prodotti fra i Paesi firmatari. Tali previsioni furono assicurate nell'art. 4 del Trattato istitutivo, il quale aboliva e vietava: “*a) i dazi di entrata o di uscita, o le tasse di effetto equivalente e le restrizioni quantitative alla circolazione dei prodotti; b) le disposizioni e i sistemi che creino, una discriminazione fra produttori, fra acquirenti*

---

<sup>128</sup> Tale processo di integrazione economica avrebbe dovuto svilupparsi con gradualità, attraverso la creazione progressiva di “*condizioni che [assicurassero] di per se stesse la più razionale ripartizione della produzione tendendo al più elevato livello di produttività, pur salvaguardando la continuità dell'occupazione ed evitando di provocare, nelle economie degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti*” (Trattato CECA, art. 2). A tal fine, venne previsto la dilazione nel tempo dell'entrata in vigore del Trattato; 10 febbraio 1953 per i minerali di ferro e i rottami; 1 maggio 1953 per quello dell'acciaio. Durante la vigenza del periodo transitorio, particolari misure di salvaguardia hanno mitigato gli effetti della liberalizzazione sui mercati dei Paesi membri.

<sup>129</sup> G. TESAURO, *Diritto comunitario*, V ed., Padova, 2008, 4-5.

<sup>130</sup> Parimenti, il Consiglio dell'OECE riconobbe il 7 febbraio 1953 la CECA come unica entità, insediando presso l'Alta Autorità una propria missione permanente.

<sup>131</sup> Cfr. I. CASTANGIA, voce *Unione doganale*, cit., 3.

*o fra consumatori, specie per quanto concerne le condizioni di prezzo o di consegna e le tariffe dei trasporti, come pure le disposizioni e i sistemi che ostacolano la libera scelta del fornitore da parte dell'acquirente; e) le sovvenzioni o gli aiuti accordati dagli Stati o gli oneri speciali da essi imposti sotto qualsiasi forma; d) i sistemi restrittivi tendenti alla ripartizione o allo sfruttamento dei mercati”.*

E' stato notato in dottrina come, al termine del periodo transitorio previsto per l'adozione delle suindicate misure (10 febbraio 1958), se le tariffe doganali furono abolite all'interno della CECA per quasi tutti i prodotti individuati, verso l'esterno la Comunità conservò, entro i limiti previsti dall'art. 72 del Trattato istitutivo, dazi diversi da paese a paese<sup>132</sup>. Il che porta ad assimilare la CECA, almeno sotto questo profilo, più a una zona di libero scambio che a un'unione doganale<sup>133</sup>.

#### *4.2. La CEE e l'istituzione dell'Unione doganale europea nel contesto del mercato comune.*

##### *4.2.1. L'unione doganale nel quadro del Trattato CEE.*

L'istituzione di una effettiva unione doganale si ebbe, in Europa, solo con l'istituzione della CEE: l'art. 9 del Trattato di Roma del 1957<sup>134</sup> stabiliva, infatti, che “La

---

<sup>132</sup> F. DOSI, *op. cit.*, 27-28.

<sup>133</sup> Il tratto distintivo e caratterizzante della CECA, rispetto agli altri accordi commerciali regionali stipulati nei medesimi anni, va riscontrato nella fissazione di alcuni principi cardinali per la costituzione di un mercato comune: in particolare, i principi di uguaglianza e di sussidiarietà.

Il principio di uguaglianza era declinato, nel Trattato istitutivo, in primo luogo, nel divieto di sovvenzioni statali alle imprese della CECA o di attività pubbliche in grado di alterare le scelte economiche private e, dunque, il libero mercato del carbone e dell'acciaio. In secondo luogo, l'uguaglianza rilevava sotto il profilo dell'uniforme applicazione delle regole comunitarie, con riferimento sia agli Stati membri, sia ai gruppi di imprese. Il principio di sussidiarietà si riscontra, invece, nell'art. 5 del Trattato, ove si stabiliva che “La Comunità adempie al suo compito, nelle condizioni previste dal presente Trattato, con interventi limitati”, specificamente elencati, e “mediante un sistema amministrativo ridotto, in stretta collaborazione con gli interessati”.

Per un approfondimento sulla CECA, si rimanda a G. SPERDUTI, *La CECA: ente sopranazionale*, Padova, 1960; F. BENVENUTI, *La C.E.C.A. come ordinamento sovrano*, in AA.VV., *Ordinamento della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, Padova, 1961, 1; J.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, 2403; P. DE PASQUALE - G. FIENGO, *Trattati CE, CECA ed Euratom ed atti modificativi*, Padova, 1995.

<sup>134</sup> Il percorso storico-politico che portò alla firma del Trattato di Roma è ben rappresentato in R. MONACO, voce *Mercato comune europeo*, in *Noviss. dig. it.*, vol. X, Torino, 1964, 528.

Per un approfondimento sul Trattato di Roma e sulla CEE, si rinvia a N. CATALANO - G. MARTINO, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, II ed., Milano, 1959; R. QUADRI - R. MONACO - A. TRABUCCHI

*Comunità è fondata sopra un'unione doganale*”, la quale fu compiutamente istituita solo nel 1968<sup>135</sup>.

Come si evince dalla formulazione della norma citata, la CEE non si esauriva, tuttavia, nell'Unione doganale europea, essendo quest'ultima solo un aspetto di un progetto più ampio e complesso, caratterizzato non solo dall'abbattimento dei dazi doganali e dalla imposizione di una tariffa doganale comune, ma comprendente altresì il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, lo sviluppo delle attività economiche, l'aumento dell'occupazione e “*il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri*” (cfr. art. 2 Trattato CEE), attraverso l'adozione di politiche economiche comuni<sup>136</sup> e la creazione di una vera e propria unione economica.

In ragione di ciò, gli Stati membri della CEE non sottoposero (come avvenne invece per il Trattato CECA) il Trattato di Roma al WTO per la valutazione ex art. XXIV GATT, sostenendo che la CEE non fosse limitata all'instaurazione di un'unione doganale, ma mirasse a realizzare un'unione economica, non contemplata nell'Accordo generale; la CEE non venne, dunque, mai formalmente approvata dal WTO<sup>137</sup>. Occorre, pertanto,

---

(a cura di), *Commentario CEE*, diretto da R. Quadri, Milano, 1965; F. POCAR - M. TAMBURINI, *Leggi fondamentali della Comunità economica europea*, V ed., Milano, 1983; G. BOSCO, *Il mercato interno della Comunità economica europea*, Milano, 1990; L. DANIELE, *Il diritto materiale della Comunità economica europea: introduzione allo studio delle libertà di circolazione e delle politiche comunitarie*, Milano, 1991. Con specifico riferimento alla politica doganale, cfr. C. MAESTRIPIERI, *La libera circolazione delle merci nella CEE*, in *Rivista di diritto europeo*, 1970, 127; U. SEMPRINI, *Unione tariffaria e unione doganale della CEE e precisamente il problema della armonizzazione delle normative nazionali*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 1970, 633.

<sup>135</sup> Non concorda con l'individuazione della “data di nascita” della Unione doganale europea D. LASOK, *The Trade and Customs Law of the European Union*, III ed., Londra - The Hague - Boston, 1998, secondo cui “contrary to popular belief, the customs union was not achieved on 1 July 1968, but is still very much in the making even after the completion of the internal market by 31 December 1992”, 2.

<sup>136</sup> Si pensi alla politica agricola comune (articoli 38-47), alla politica commerciale comune (articoli 110-116) e alla politica comune dei trasporti (articoli 74-84), nonché alle azioni che sono state intraprese in materia ambientale e sociale in forza dell'art. 235, secondo cui “quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, prende le disposizioni del caso”.

<sup>137</sup> I. CASTANGIA, voce *Unione doganale*, cit., 2; Y. DEVUYST, *GATT Customs Union Provisions and the Uruguay Round: The European Community Experience*, in *Journal of World Trade*, 1992, 15.

chiedersi in che modo l'unione doganale instaurata con il Trattato di Roma si inserisse nel complesso fenomeno giuridico rappresentato dalla Comunità economica europea<sup>138</sup>.

Per rispondere al predetto quesito bisogna rifarsi, in primo luogo, all'art. 2 del Trattato di Roma, il quale, nell'enumerare le finalità proprie della Comunità, stabiliva che essa era volta a realizzare “*uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri*”. Obiettivi, questi, di carattere non meramente economico, ma “*umano-psicologico*”<sup>139</sup> e politico, come emerge chiaramente anche dal Preambolo al Trattato, ove si auspicava “*un'unione sempre più stretta fra i popoli europei*”.

Sebbene tale tratto distintivo del Trattato CEE fosse alquanto inconsueto per gli accordi internazionali dell'epoca<sup>140</sup>, bisogna considerare che il ruolo centrale giocato dalle unioni doganali italiana (con l'estensione della Tariffa Sarda del 1851 agli Stati annessi al Piemonte<sup>141</sup>) e tedesca (*Zollverein*<sup>142</sup>) nell'unificazione politica dei rispettivi

---

<sup>138</sup> Secondo N. CATALANO, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milano, 1957, “la Comunità economica europea si differenzia sostanzialmente da una semplice unione doganale, sia in ragione dell'ampia portata dell'integrazione posta in essere, sia in ragione del sistema istituzionale adottato e segnatamente dei sostanziali poteri attribuiti agli organi comunitari”, 91.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> Nota R. MONACO, in voce *Mercato comune europeo*, cit., 530, come l'idea stessa di “comunità” sia contrapposta e superi l'idea della normale unione internazionale, richiamando invece “quella della messa in comune, tra più Stati, di determinati mezzi e risorse”, il che implica un “legame particolarmente intenso”, economico e politico, fra gli Stati membri.

<sup>141</sup> In Italia il processo di unificazione doganale seguì quello di unificazione politica: “come caddero, a mano a mano che i vari Stati andarono unendosi al Piemonte, le frontiere politiche, così caddero le barriere doganali che li avevano tenuti economicamente divisi tra loro. Con decreti del 10 ottobre 1859 esse vennero soppresse fra le provincie piemontesi-lombarde ed il piacentino, il parmense ed il modenese; con decreto dell'8 ottobre 1859 fra la Toscana, le Romagne ed il modenese; con decreti del 22 settembre 1860 e del 5 ottobre 1860 fra le Marche, l'Umbria ed i rimanenti territori del Regno; con decreto del 30 ottobre 1860 fra le Marche e le provincie già appartenenti al Regno delle Due Sicilie”. U. CALDERONI, *ult. op. cit.*, 6. Contemporaneamente venne estesa ai territori annessi la tariffa sarda del 1851 – operazione, questa, non preceduta dalla dovuta preparazione e non condotta con gradualità, il che comportò uno sconquasso delle economie regionali esistenti che, oltre a dover rinunciare agli accordi stipulati con gli Stati esteri, erano caratterizzate da una forte differenziazione economica e industriale.

<sup>142</sup> Differentemente dall'Italia, in Germania l'unione politica (la costituzione dell'impero germanico) seguì quella doganale (lo *Zollverein*). Raccogliendo l'eredità filosofica di Friedrich List, tra il 1818 e il 1821, la Prussia diede avvio a un'opera di riforma della propria legislazione doganale, incorporando nel proprio

Stati aveva già fornito, in Europa, la prova della possibilità di raggiungere l'unità politica attraverso l'integrazione economica.

Avendo in mente il medesimo modello, il Trattato di Roma si proponeva dunque di raggiungere l'unificazione politica dei Paesi membri attraverso diversi strumenti di

---

sistema, dapprima i territori dello Schwarzburg e del Lippe e, successivamente, gli altri Stati tedeschi, che videro l'opportunità di aderire all'unione.

Il carattere innovativo del sistema consisteva nell'introduzione di elevati dazi di transito attraverso il suo territorio, "aventi lo scopo di costringere gli staterelli inclusi nella Prussia ad aderire al sistema doganale prussiano o ad essere economicamente strangolati". A. NICALI - G. FAVALE, *La dogana nella storia*, cit., 169. Le condizioni previste per l'adesione erano particolarmente favorevoli (divisione delle imposte doganali raccolte fra i vari Stati, in proporzione alla popolazione), così che, nel giro di pochi anni la Prussia riuscì nell'intento di costituire un'area di commercio completamente libero. All'interno dell'unione doganale, furono abolite le barriere economiche e fiscali e venne istituita un'unica barriera doganale, cingente tutto il territorio prussiano. Nei confronti dei Paesi terzi, lo *Zollverein* si presentava come un sistema doganale unitario: identici e validi per tutti gli Stati tedeschi erano, infatti, i dazi all'entrata, all'uscita e per il transito delle merci nell'area. Inoltre, l'unione era particolarmente sviluppata anche dal punto di vista organizzativo: inizialmente fu istituita un'assemblea dei rappresentanti dei vari Stati associati, che aveva il compito di ricevere le varie istanze provenienti dai paesi membri, di adottare le necessarie modifiche alla legislazione e alla tariffa doganale comune, nonché di rappresentare gli Stati tedeschi di fronte ai Paesi terzi. Successivamente, "col trattato federale del 1967 all'assemblea dei plenipotenziari furono sostituiti due organi: un parlamento doganale il quale, oltre a rappresentare lo *Zollverein* nei rapporti con l'estero, aveva funzioni deliberative di carattere fiscale ed economico, ed un consiglio federale doganale, il quale aveva funzioni di carattere amministrativo" AL. CUTREA, voce *Unione doganale*, cit., 63.

L'esperienza dello *Zollverein* rappresenta, ancora oggi, uno degli esempi più fecondi di unione doganale, non solo per i benefici economici che il popolo tedesco ottenne, in termini di sviluppo industriale, distribuzione della ricchezza e razionalizzazione della produzione, ma anche perché esso costituisce un primigenio e fondamentale esempio di integrazione economica e politica europea, dal quale è nato il processo che ha portato alla costituzione delle Comunità europee, prima, e dell'Unione poi: è stato affermato, in proposito, che "l'importanza storica dello *Zollverein* sta nell'aver creato un mercato unitario tedesco di venti milioni di persone, superando così nella vita economica, le vecchie piccole patrie ed a rafforzare la coscienza nazionale, prima di allora basato solo su motivazioni ideali". A. NICALI - G. FAVALE, *La dogana nella storia*, cit., 170.

In considerazione della rilevanza dello *Zollverein* nel contesto economico e politico europeo, la letteratura sul tema è piuttosto vasta. Si segnalano qui, senza pretesa di completezza, i contributi di A.H. PRICE, *The evolution of the Zollverein. A Study of Some of the Ideas and Institutions Leading to German Economic Unification Between 1815 and 1833*, New York, 1949; E.N. ROUSSAKIS, *Friedrich List, the Zollverein and the Uniting of Europe* Bruges, 1968; C. MAGLIETTA, *L'unione doganale tra gli stati tedeschi strumento economico-politico dello sviluppo industriale della Germania*, in *Vita doganale*, 1971, 341; R.H. DUMKE, *The political economy of German economic unification: tariffs, trade and politics of the Zollverein era*, in *The Journal of Economic History*, 1978, 277; ID., *German economic unification in the 19th century: the political economy of the Zollverein*. Institut für Volkswirtschaftslehre, Monaco, 1994; J.R. DAVIS, *Britain and the German Zollverein*, Basingstoke, 1997; C.H. SHIUE, *From political fragmentation towards a customs union: Border effects of the German Zollverein, 1815 to 1855*, in *European Review of Economic History*, 2005, 129; W.O. HENDERSON, *The Zollverein*, Cambridge, 2013; F. PLOEKEL, *The internal impact of a customs union; Baden and the Zollverein*, in *Explorations in Economic History*, 2013, 387; ID., *The Zollverein and the Sequence of a Customs Union*, in *Australian Economic History Review*, 2015, 277.

politica commerciale ed economica (enumerati all'art. 3 del medesimo testo normativo<sup>143</sup>), fra i quali rilevava, innanzitutto, la creazione di un “mercato comune”<sup>144</sup>, inteso – lo si ripete – non già come “*il fine ultimo della Comunità, bensì il mezzo economico-tecnico attraverso il quale le finalità enunciate dall'art. 2 possono essere raggiunte*”<sup>145</sup>. In tal modo, la Comunità europea delle origini si qualificava come “*un'unione economica o di scopo (Zweckverband), in cui il riconoscimento della libertà di circolazione delle merci era strumentale all'esigenza di garantire la realizzazione di determinati obiettivi di natura primariamente economica*”<sup>146</sup>.

In tale contesto, la libertà di circolazione delle merci ricopriva un ruolo di primaria importanza. A dire il vero, risulta tutt'ora controverso il parere della dottrina sul peso specifico della libertà di circolazione delle merci rispetto a quello delle altre libertà

---

<sup>143</sup> Tali azioni comprendevano: “a) l’abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all’entrata e all’uscita delle merci, come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente; b) l’istituzione di una tariffa doganale comune e di una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi; c) l’eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali; d) l’instaurazione di una politica comune nel settore dell’agricoltura; e) l’instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti; f) la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune; g) l’applicazione di procedure che permettano di coordinare le politiche economiche degli Stati membri e di ovviare agli squilibri nelle loro bilance dei pagamenti; h) il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune; i) la creazione di un Fondo sociale europeo, allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e di contribuire al miglioramento del loro tenore di vita; j) l’istituzione di una Banca europea per gli investimenti, destinata a facilitare l’espansione economica della Comunità mediante la creazione di nuove risorse; k) l’associazione dei paesi e territori d’oltremare, intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale”.

<sup>144</sup> La nozione di “mercato comune europeo” (che, come opportunamente osservato, evoca “immediatamente l’idea di uno spazio di libero commercio esteso agli Stati membri”. G. BERTAZZOLO - D. DE PRETIS, *Circolazione delle merci*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Parte speciale, II, II ed., Milano, 2007, 709, spec. 710) è stata affinata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale, con l’intento di “eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari al fine di fondere i mercati nazionali in un mercato unico il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno” (Corte giust., 5 maggio 1982, C-15/81, Schul), ha fornito la seguente definizione: “uno spazio economico uniforme, all’interno del quale cittadini ed operatori economici (siano essi persone fisiche o giuridiche) devono essere in grado di operare liberamente avvalendosi dei diritti conferiti loro dalle norme comunitarie relative alle quattro libertà fondamentali della Comunità: la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali” Cfr. in proposito A. MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo. Norme e funzionamento*, Torino, 1990, 12.

<sup>145</sup> R. MONACO, voce *Mercato Comune Europeo*, cit., 544. Concordemente, N. CATALANO, *op. cit.*, 91-92.

<sup>146</sup> M. MICETTI, *La libera circolazione delle merci*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L’ordinamento europeo*, Milano, 2006, III, 51, 78. Il termine tedesco *Zweckverband* è utilizzato da H.P. IPSSEN, *Verfassungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaften*, Berlino, 1970, 8; ID., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tubinga, 1972, 196 e successivamente ripreso da S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2007, 31.

fondamentali del mercato comune, ossia quella di circolazione dei capitali, dei servizi e delle persone: si sono, infatti, confrontati Autori che hanno attribuito un carattere di spiccata preminenza allo sviluppo dei commerci, che si estrinseca nella libera circolazione delle merci<sup>147</sup> a chi, al contrario, ha considerato le quattro libertà come aventi eguale portata ed efficacia<sup>148</sup>.

Se tuttavia si considera che, come si è visto, la Comunità economica europea è sorta come zona di libero scambio parziale, in quanto limitata a due soli beni, si può certamente affermare il primato, almeno di ordine cronologico, della libera circolazione delle merci rispetto alle altre libertà. Queste ultime, infatti, sono frutto di politiche sancite dal Trattato di Roma in considerazione del fatto che un mercato comune non potesse limitarsi alla sola instaurazione delle regole relative al commercio di beni e dovesse, pertanto, essere accompagnato dalla “*corrispondente liberazione dei movimenti (...) degli altri fattori economici*”<sup>149</sup>. La disciplina comunitaria della libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali costituiva, dunque, nel contesto della CEE, uno strumento successivo – sebbene altrettanto fondamentale – per la costituzione del mercato comune.

I due strumenti fondamentali individuati dal Trattato di Roma per il perseguimento della libera circolazione delle merci erano l’instaurazione di un’unione doganale e l’imposizione del divieto di restrizioni quantitative alle importazioni e alle esportazioni tra gli Stati membri.

L’Unione doganale europea rappresentava, dunque, nel contesto della CEE, uno strumento di liberalizzazione del mercato dei beni, facente parte di una serie di attività e

---

<sup>147</sup> G. BERTAZZOLO - D. DE PRETIS, *Circolazione delle merci*, cit., 709. E’ noto come il Trattato di Roma (né i Trattati europei successivi) definiscano il concetto di merce, che è stato, pertanto, delineato dalla giurisprudenza. La Corte di giustizia ha elaborato una nozione ampia di merce che comprende, in linea di principio, tutti i prodotti che abbiano caratteristiche fisiche tangibili e/o che (come l’energia elettrica e il gas) siano suscettibili di valutazione economica in quanto pecuniariamente valutabili. Si vedano, *inter alia*, le sentenze Corte giust. 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa c. Enel*; Id., 10 dicembre 1968, C-7/68, *Commissione c. Italia*; 10 dicembre 1974, C-48/74, *Charmasson*; Id., 16 marzo 1977, C-68/76, *Commissione c. Francia*; Id., 23 novembre 1978, C-7/78, *Thompson*; Id., 5 febbraio 1981, C-50/80, *Horvath*; Id., 10 luglio 1984, C-72/83, *Campus Oil*; Id., 5 luglio 1988, C-289/86, *Happy family*; Id., 9 luglio 1992, C-2/90, *Commissione c. Belgio*; Id., 27 aprile 1994, C-393/92, *Comune di Almelo*; Id., 23 febbraio 1995, C-358/93, *Bordessa*; Id., 21 ottobre 1999, C-97/98, *Jagerskiold*.

<sup>148</sup> N. CATALANO, *op. cit.*, 93; J. SNELL, *And Then There Were Two: Products and Citizens in Community Law*, in T. TRIDIMAS - P. NEBBIA, *European Union law for the Twenty-first Century. Rethinking the New Legal Order*, vol. II, Oxford - Portland, 2004, 48.

<sup>149</sup> R. MONACO, voce *Mercato Comune Europeo*, cit., 544.

politiche proprie della istituzione di uno spazio comune di libera circolazione dei fattori produttivi, a loro volta orientate alla realizzazione degli obiettivi politici e sociali di integrazione elencati all'art. 2 del Trattato.

#### 4.2.2. *Approfondimento: caratteri dell'unione doganale europea delle origini.*

L'art. 9 del Trattato CEE – norma di apertura del Titolo dedicato alla libera circolazione delle merci – prevedeva quanto segue: “*La Comunità è fondata sopra una unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e importa 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*”.

E' da rilevare innanzitutto che, ai sensi dell'articolo citato, l'Unione doganale europea non si limitava più, come per la CECA, a determinati beni, ma era (ed è tutt'oggi) estesa “*al complesso degli scambi di merci*” – il che, almeno sotto questo punto di vista, la rende compatibile con l'art. XXIV GATT.

L'unione doganale comportava (i) il divieto di imposizione di nuovi dazi doganali (cfr. art. 9) e il progressivo abbattimento di quelli esistenti (cfr. artt. 13-16), i quali vennero definitivamente aboliti nel luglio 1968, con la decisione del Consiglio 26 luglio 1966, n. 66/532/CEE; (ii) la fissazione di dazi unitari da applicare ai paesi extra-comunitari (fra i metodi di calcolo a disposizione si scelse quello della media aritmetica dei dazi applicati nei territori della Comunità per il 1957; cfr. art. 19)<sup>150</sup>; (iii) l'abbattimento delle misure interne a effetto equivalente, ossia delle misure di carattere statale che comportassero effetti restrittivi equivalenti alle restrizioni quantitative all'importazione (cfr. art. 30) o all'esportazione (cfr. art. 34)<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Secondo N. CATALANO, *op. cit.*, “Si è preferito adottare la media aritmetica, piuttosto che quella ponderata, a motivo della maggiore semplicità del calcolo e onde evitare controversie, che invece sarebbero state frequenti e di non facile soluzione ove fosse stata adottata la media ponderata”, 111.

<sup>151</sup> La giurisprudenza europea ha contribuito fortemente alla definizione del concetto di “misura a effetto equivalente”, definendola come qualsiasi misura che ostacoli direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi di merci tra Stati membri (cfr. Corte giust. 11 luglio 1974, C-8/74, *Dassonville*; Id., 14 giugno 1988, C-29/87, *Dansk Denkvit*, spec. punto 22; Id., 7 marzo 1990, C-69/88, *Krantz*; Id., 9 febbraio 1999, C-383/97, *Van der Laan*; Id., 11 dicembre 2003, C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, punto 66), ivi incluse la reiterazione di una prassi amministrativa (Corte giust., 9 maggio 1985, C-21/84, *Commissione c. Francia*) e la tolleranza di un comportamento illegittimo posto in essere da privati (Corte giust., 9



E' da sottolineare come, sin dalle origini, l'Unione doganale europea sia stata caratterizzata dalla necessità di cooperazione fra Stati membri nell'implementazione della normativa doganale. Difatti, l'art. 11 del Trattato, sviluppando l'obbligo di leale cooperazione sancito dall'art. 5 del medesimo testo normativo<sup>152</sup>, imponeva agli Stati membri di adottare “*tutte le disposizioni atte a consentire ai governi l'esecuzione, nei termini stabiliti, degli obblighi loro incumbenti in materia di dazi doganali*”. Ciò implicava sia l'obbligo per gli Stati membri di adottare le norme comuni funzionali ad “*assicurare il trattamento omogeneo delle merci a qualsiasi frontiera comunitaria*”<sup>153</sup>, sia di sopprimere “*qualsiasi ostacolo, pecuniario, amministrativo o di altro genere*” al commercio dei beni<sup>154</sup>. Il che comportava la necessità per gli Stati membri di adeguare le proprie strutture amministrative alla neo-istituita unione doganale, abbattendo le barriere fisiche al commercio<sup>155</sup> attraverso l'attenuazione delle formalità dei controlli doganali e adeguando la propria normativa tecnica a quella comunitaria.

---

dicembre 1997, C- 265/95, *Commissione c. Francia*). Per un approfondimento, si rinvia a L. SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, Parte speciale, IV ed., Torino, 2015, 1, 29 ss.; P. OLIVER - M. JARVIS, *Free Movement of Goods in the European Community*, IV ed., Londra, 2003, spec. 57 ss.; L. DANIELE, *op. cit.*, 45 ss..

<sup>152</sup> Il quale recitava: “Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti. Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato”.

<sup>153</sup> G. BERTAZZOLO - D. DE PRETIS, *Circolazione delle merci*, cit., 718. Cfr. altresì N. VAULONT, *L'unione doganale della Comunità economica europea*, Bruxelles, 1982.

In ragione della difficoltà di distinguere i beni prodotti originariamente negli Stati membri da quelli provenienti da paesi terzi e già circolanti nel mercato europeo, nonché della volontà di addivenire a un'effettiva unione economica, i prodotti immessi in libera pratica nel mercato comune vennero assimilati ai prodotti originari degli Stati membri (cfr. art. 10 Trattato CEE). Cfr. N. CATALANO, *op. cit.*, 102.

<sup>154</sup> Si veda, su tutte, la sentenza della Corte di giustizia 13 dicembre 1973, C-37 e 38/73, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders*, ove la corte affermò che “L'unione doganale, che fa parte delle basi della Comunità, implica in primo luogo l'eliminazione dei dazi doganali fra stati membri e di qualsiasi tassa di effetto equivalente. Detta eliminazione e intesa all'istituzione della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità. Essa deve quindi essere completa, di guisa che, allo scopo di realizzare l'unità del mercato fra gli stati membri, venga soppresso qualsiasi ostacolo, pecuniario, amministrativo o di altro genere” (punti da 5 a 7 della decisione)”.

<sup>155</sup> Cfr. Corte giust., sentenza 23 ottobre 2003, C-115/02, *Rioglass*, ove si afferma che “l'unione doganale istituita dal trattato implica necessariamente che venga garantita la libera circolazione delle merci fra gli stati membri; questa libertà non potrebbe, a sua volta, essere completa se gli stati membri avessero la facoltà di ostacolare o di intralciare, in qualsiasi modo, la circolazione delle merci in transito, cosicché si deve riconoscere, come conseguenza dell'unione doganale e nel reciproco interesse degli stati membri, l'esistenza di un principio generale di libertà di transito delle merci nell'ambito della comunità” – principio poi trasfuso negli articoli 28 e 207 TFUE.

Tuttavia, in ragione della preminente rilevanza dell'unione doganale nel contesto della realizzazione del mercato comune, il Trattato di Roma non rilasciava l'attuazione del suddetto processo evolutivo ai singoli Stati membri. Per contro, il secondo paragrafo dell'art. 10 del Trattato demandava alla Commissione il compito di stabilire i *“metodi di collaborazione amministrativa”* fra Stati membri, *“avendo riguardo alla necessità di attenuare, quanto più possibile, le formalità imposte al commercio”*.

Già dal Trattato di Roma emergevano, dunque, quelli che – come risulterà più evidente nello svolgimento del presente studio – sono i tratti distintivi dell'Unione doganale europea, ossia l'attuazione del diritto doganale europeo da parte delle autorità amministrative nazionali e il ruolo di coordinamento della Commissione europea, alla quale è rilasciato l'arduo compito di trasfigurare le autorità doganali degli Stati membri in una sola amministrazione europea.

##### *5. Dal mercato comune al mercato interno: evoluzione e caratteri dell'Unione doganale europea odierna.*

I Trattati che hanno modificato l'assetto istituzionale comunitario non hanno stravolto gli appena descritti caratteri dell'Unione doganale europea, recependo piuttosto le idee fondamentali contenute nel Trattato di Roma, adattandole al frattanto mutato contesto europeo.

Il Trattato CE prevedeva che l'attuazione degli obblighi imposti agli Stati membri con riferimento all'instaurazione dell'unione doganale avvenisse in modo graduale, entro un periodo transitorio: gli articoli 13 – 17 TCE prevedevano la progressiva abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente tra gli Stati membri, mentre gli articoli 18 – 27 TCE imponevano la graduale adozione di una tariffa doganale comune da applicare alle merci provenienti da Stati terzi.

Tale gradualità è andata scemando parallelamente all'avanzamento del progressivo processo di integrazione europea, finché il Trattato di Amsterdam del 1997 – riconoscendo la compiuta instaurazione di un unico territorio privo di frontiere interne e dell'Unione economica e monetaria dopo il Trattato di Maastricht del 1992 – ha definitivamente abrogato le disposizioni del Trattato che facevano ancora riferimento al

periodo transitorio, ormai obsolete in ragione della scadenza dei termini, e ha operando una generale semplificazione della normativa, secondo quanto disposto dal suo art. 6<sup>156</sup>.

Eppure, la modifica maggiormente rilevante del settore è dovuta, da un lato, all'ampliamento del territorio geografico dell'Unione europea, con l'allargamento ad est degli anni 2000<sup>157</sup> che, come ovvio, ha comportato reiterate modifiche alla tariffa doganale comune e agli accordi commerciali internazionali e, dall'altro lato, al mutato ruolo assunto dalle amministrazioni doganali nazionali nell'evoluzione del mercato europeo<sup>158</sup>.

In tal senso, l'Atto Unico del 1986 ha segnato “*una vistosa svolta, sostanziale e soprattutto psicologica, nel cammino comunitario [imprimendo] una forte accelerazione al processo di integrazione dei mercati*”<sup>159</sup>, attribuendo alla Comunità nuove competenze orientate all'integrazione positiva e non più solamente alla rimozione di barriere. Anche per tale ragione, l'Atto unico ha inserito nell'art. 14 del Trattato la seguente dicitura: “*La Comunità adotta le misure destinate all'instaurazione del mercato interno nel corso di un periodo che scade il 31 dicembre 1992 (...) e senza pregiudizio delle altre disposizioni del presente trattato. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel*

---

<sup>156</sup> L'art. 6.I del trattato di Amsterdam ha abrogato gli articoli 13 – 17 TCE; 18 – 27 TCE; 31 – 35 TCE, pur senza alterare gli effetti giuridici già prodotti da tali disposizioni e dagli atti adottati in base alle stesse (come espressamente stabilito dall'art. 10 del medesimo Trattato).

<sup>157</sup> Si ricorda che nel 2004 entrarono a far parte dell'Unione Cipro, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, la Slovenia e l'Ungheria; nel 2007 si aggiunsero Bulgaria e Romania e nel 2013 la Croazia.

Interessante, sul punto, pare l'analisi condotta da C. WEERTH, *The Role of Customs Administrations in Preparation of Regional Integration in the European Union*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2010, 13, il quale analizza i meccanismi di applicazione della normative doganale europea ai nuovi Stati dell'Unione.

<sup>158</sup> Affrontano l'evoluzione del sistema doganale europeo F. TESTA, *Progressi e problemi dell'integrazione europea con particolare riguardo al settore doganale*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 1970, 29; C. MAGLIETTA, *La dogana, evolvendosi, diventa strumento primario della politica comunitaria*, in *Vita doganale*, 1972, 93; F. TESTA, *La circolazione delle merci nella comunità ampliata*, in *Vita doganale*, 1973, 331; M. MEDICI, *L'armonizzazione fiscale europea verso il traguardo del 1992*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1988, 995; M. GIFFONI, *Il consolidamento dell'unione doganale in vista della realizzazione del mercato unico*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1990, 259; F. FRANCO, *Fisco ed Unione europea: l'acquis communautaire*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2003, 427; E. LA TASSA, *L'evoluzione della politica comunitaria*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 2003, 473; P. MASSARI, *Aspetti operativi dell'allargamento UE*, in *Corriere tributario*, 2004, 1678; P. CENTORE, *L'allargamento UE semplifica le formalità doganali*, *ibidem*, 1967; M. BASILAVECCHIA, *L'evoluzione della politica fiscale dell'Unione europea*, in *Riv. dir. trib.*, 2009, 361.

<sup>159</sup> G. TESAURO, *op. cit.*, 8.

*quale assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente trattato”.*

Il concetto di *mercato interno* si è sovrapposto, così, a quello di *mercato comune*, provocando non pochi dubbi sul significato delle due nozioni. Basandosi su un’interpretazione più aderente al testo dei Trattati, una parte della dottrina ha individuato un rapporto di continenza fra i due concetti: il mercato comune avrebbe ricompreso, in tale ottica, sia le nuove politiche economiche e commerciali attribuite alla Comunità dall’Atto unico, sia la disciplina del mercato interno, specificamente riguardante la libera circolazione delle merci nello spazio europeo<sup>160</sup>. Tuttavia, la Corte di giustizia ha continuato ad usare i due termini indifferentemente<sup>161</sup>, rendendoli sostanzialmente indistinguibili ed equivalenti<sup>162</sup>.

Ciò che rileva ai fini della nostra analisi, indipendentemente dalla terminologia prescelta (la nozione di “*mercato interno*” pare oggi da preferire, in quanto “*più aderente ad una concezione tendenzialmente federalista*” dell’Unione<sup>163</sup>), è la moltiplicazione degli obiettivi – e dunque dei compiti – attribuiti alla Comunità prima e all’Unione poi, a partire dall’Atto unico europeo, cui l’unione doganale, orientata, come si è visto, alla realizzazione del mercato interno, si è dovuta adeguare.

---

<sup>160</sup> Così, fra i tanti, C.D. EHLERMANN, *The Internal Market following the Single European Act*, in *Common Market Law Review*, 1987, 360; A. TIZZANO, *L’Atto unico europeo e la realizzazione del mercato interno*, in *Foro it.*, 1989, IV, 75; F. POCAR, *Mercato interno ed Atto Unico europeo*, in M.V. VALENTI (a cura di), *Integrazione europea e promozione dei diritti umani*, vol. I, Perugia, 1997, 59; K. MORTELMANS, *The Common Market, the Internal Market and the Single Market, what’s in a Market?*, in *Common Market Law Review*, 1998, 101.

Interessante, sul punto, risulta inoltre la ricostruzione proposta da S. MANGIAMELI - G. SAPUTELLI, *Instaurazione del mercato interno e attuazione delle libertà fondamentali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L’ordinamento europeo*, cit., III, 21, ove gli Autori affermano che “mentre la nozione di ‘mercato comune’ costituirebbe una nozione puramente comunitaria, quella di ‘mercato interno’ sarebbe, di converso, una classica nozione di diritto costituzionale, avente, rispetto alla prima, una funzione servente o strumentale. Difatti, è proprio il mercato interno, attraverso tutte quelle azioni volte alla sua instaurazione, a rappresentare il nucleo intorno al quale ruota tutto il processo integrativo europeo, ossia quell’elemento che spinge all’unificazione del sistema sulla base di quanto avvenuto nei modelli federali. Tale carattere costituzionale sarebbe confermato dall’unificazione della disciplina in tutto il territorio comunitario anche nei casi in cui la competenza comunitaria non escluda la competenza nazionale”, 23.

<sup>161</sup> Si vedano, ex alia, le sentenze della Corte di giustizia 9 agosto 1994, C.359/92, *Germania c. Consiglio*; Id., 5 ottobre 2000, C-376/98, *Germania c. Parlamento e Consiglio*; Id., 7 gennaio 2004, C-100/02, *Gerolsteiner*, nonché la sopracitata sentenza *Schol*.

<sup>162</sup> L. SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, cit., 3; L. DANIELE, *op. cit.*, 35 ss..

<sup>163</sup> G. BOSCO, *Il mercato interno della Comunità Economica Europea*, cit., 50.

Il Trattato di Lisbona del 2007 ha costituito un punto di svolta nelle politiche europee volte alla realizzazione del mercato interno<sup>164</sup>. Anzitutto, il Trattato citato ha riformulato gli obiettivi propri dell'Unione<sup>165</sup> fra cui figurano oggi, all'art. 3 TUE, la promozione della pace, del benessere dei popoli europei e dello sviluppo economico equilibrato e sostenibile, la piena occupazione e il progresso sociale, la difesa della giustizia e della protezione sociali, la parità tra uomini e donne, la solidarietà tra le generazioni, la tutela del minore, la coesione economica, sociale e territoriale, la solidarietà tra gli Stati membri, il rispetto delle diversità culturali e linguistiche, la salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo e, con riferimento alle relazioni con i paesi terzi, la contribuzione alla *“pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”*.

Al fine di rendere maggiormente efficiente l'azione dell'Unione nel perseguimento dei suindicati obiettivi, il Trattato di Lisbona, da un lato, ha riordinato le competenze in materia di mercato interno, unione doganale e politica commerciale comune (di cui si discuterà più ampiamente nel prossimo capitolo) e, dall'altro lato, ha bilanciato la disciplina dell'unione doganale contenuta nei Trattati con quella relativa al divieto di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, attribuendo a entrambe eguale peso e rilevanza nel perseguimento della libertà di circolazione delle merci. Si spiegherebbe in tal modo, secondo certa dottrina<sup>166</sup>, la modifica apportata dal Trattato di Lisbona all'art. 28 TFUE, il quale oggi stabilisce che l'Unione *“comprende un'unione doganale”*, differentemente dall'art. 23 TCE, il quale prevedeva che la Commissione fosse *fondata* su una unione doganale.

---

<sup>164</sup> Il punto è affrontato in P. CRAIG, *The Treaty of Lisbon, architecture and substance*, in *European Law Review*, 2008, 137 e, con specifico riferimento all'unione doganale, in J.M. GRAVE, *The Impact of the Lisbon Treaty on Customs Matters: A Legal Assessment*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2010, 95.

<sup>165</sup> Particolarmente accurati risultano, nell'analisi dei nuovi obiettivi dell'Unione in seguito al Trattato di Lisbona, i contributi di E. CANNIZZARO - M.E. BARTOLINI, *La «costituzionalizzazione» del terzo pilastro dell'Unione europea*, ne *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, 471; M. CONDINANZI, *Fonti del «terzo pilastro» dell'Unione europea e ruolo della Corte costituzionale*, *ibidem*, 513; F. CARUSO - P. DE PASQUALE, *Mercato comune e unione economica monetaria quali strumenti di realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, cit., III, 1.

<sup>166</sup> L. SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, cit., 10.

Tale modifica deve essere ricondotta al sopra descritto ampliamento dei ruoli e delle funzioni dell'Unione a partire dall'Atto unico europeo, più che a una diversa configurazione dei meccanismi di perseguimento della libera circolazione delle merci, la quale si ritrova identicamente rappresentata – seppur con una diversa numerazione – già nel TCE. Difatti, nel TFUE, così come nel TCE, la disciplina della libera circolazione delle merci si ritrova suddivisa in tre gruppi di norme<sup>167</sup>: a) un primo gruppo di disposizioni disciplina specificamente l'unione doganale, nel suo duplice aspetto interno, di divieto di dazi doganali e di tasse a effetto equivalente<sup>168</sup> tra Stati membri (artt. 28 – 30 TFUE, già artt. 23 – 25 TCE), ed esterno, riguardante l'adozione di una tariffa doganale comune<sup>169</sup> da applicare nei confronti dei Paesi terzi (artt. 31 – 32 TFUE, già art. 26 TCE), cui si ricollega il divieto di imposizioni fiscali interne discriminatorie<sup>170</sup> (art.

---

<sup>167</sup> Tale tripartizione – che ci pare una classificazione della disciplina sulla libera circolazione delle merci particolarmente chiara e rispondente alle norme dei Trattati – si ritrova in M. MICHETTI, *La libera circolazione delle merci*, cit., nonché nello stesso contributo di L. SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, cit.

<sup>168</sup> Il divieto di dazi doganali è generale e assoluto, a prescindere dal loro scopo o carattere protezionistico o tributario. Così si è espressa la Corte di giustizia nelle sentenze 1 luglio 1969, cause riunite 2 e 3/69, *Sociaal Fonds Diamantarbeiders*, punti 13-14 e 1 luglio 1969, *Commissione c. Italia*, C-24/68, punto 7. Per tassa a effetto equivalente si intende, secondo la giurisprudenza europea, “qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente a prescindere dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisca le merci in ragione del fatto che esse varcano la frontiera”. Corte giust., 25 gennaio 1977, C-46/76, *Bauhuis*, punti 7-11. In senso conforme, cfr. Id., 14 settembre 1995, C.485/93, *Simitzi*, punto 15; Id., 23 aprile 2002, C.234/99, *Nygaard*; Id., 21 giugno 2007, C-173/05, *Commissione c. Italia*, punto 28.

<sup>169</sup> Come si è detto, la previsione di una tariffa doganale comune, e dunque la creazione di un unico regime doganale esterno costituisce il principale elemento che distingue un'unione doganale da una zona di libero scambio. Tale tariffa fu adottata per la prima volta nel 1968 e poi successivamente affinata. Ad oggi, la disciplina sulla tariffa doganale comune è contenuta nell'Allegato I al Regolamento CEE n. 2658/87. Il tema verrà più compiutamente analizzato nel capitolo seguente.

<sup>170</sup> La Corte di giustizia ha chiarito che “il primo e il secondo comma dell'art. 95 [oggi art. 110] costituiscono un'integrazione delle disposizioni relative all'eliminazione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente”, in quanto volti a evitare l'elusione dei divieti suddetti che potrebbero essere poste in essere dall'applicazione di altri tributi a carattere discriminatorio o protezionistico. Corte giust. 7 maggio 1987, *Co-frutta*, C-193/85, punto 25; Id., 19 febbraio 1998, *Chevassus-Marche*, C-212/96, punto 42; Id., 1 luglio 1969, *Sociaal FondsDiamantarbeiders*, cit., punti 9-10. In argomento, A. TIZZANO, *Sul divieto di discriminazioni fiscali nella Comunità economica europea*, in *Foro it.*, 1974, 318; R. BARENTS, *The Prohibition of Fiscal Discrimination in Article 95 of the EEC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1980, 437; D. BERLIN, *Droit Fiscal communautaire*, Parigi, 1988; G. CASADO OLLERO, *L'ordinamento comunitario e l'ordinamento tributario interno*, in A. AMATUCCI (a cura di), *Trattato di diritto tributario*, vol. I, Padova, 1994, 825; G.F. AMATUCCI, *Il principio di non discriminazione fiscale*, Padova, 1998; S. CARMINI, *Il diritto tributario comunitario e la sua attuazione in Italia*, II ed., Padova, 2002; F. MONTANARI, *Evoluzione del principio di effettività e rimborso dei tributi incompatibili con il diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 89; J.J.M. JANSEN, *Fiscal sovereignty of the Member States in an internal market: past and future*, Alphen aan den Rijn, 2011.

110 TFUE, già art. 95 TCE); b) un secondo gruppo concernente il divieto di restrizioni quantitative alle importazioni e alle esportazioni<sup>171</sup>, nonché la riorganizzazione dei

---

<sup>171</sup> Al fine di vietare ogni misura che abbia per oggetto o per effetto quello di restringere il flusso di commerci fra Stati membri e di creare una disparità di trattamento intollerabile nel mercato interno (Corte giust., 9 giugno 1992, C-47/90, *Delhaize*), gli articoli 34 e 35 TFUE vietano, con riferimento, rispettivamente, alle importazioni e alle esportazioni, le restrizioni quantitative e le misure di effetto equivalente. Si è già discusso della interpretazione ampia fornita dalla Corte di giustizia sul concetto di “misura a effetto equivalente”, tale da ricomprendere ogni comportamento imputabile allo Stato e quindi ogni misura (o omissione) adottata dagli organi della organizzazione di governo centrale o locale. Qui si vuole sottolineare come la Corte abbia trattato in maniera differente le diverse tipologie di misure, distinguendo fra misure *distintamente applicabili*, che si applicano solo ai prodotti importati o esportati (come ad esempio i provvedimenti che impongono una autorizzazione o una licenza per le importazioni o per le esportazioni; i provvedimenti che richiedono certificati di qualità o controlli sanitari per i beni commerciati; le misure che impongono prezzi diversi ai prodotti nazionali e a quelli importati) e misure *indistintamente applicabili*, ossia quelle misure che si applicano sia ai prodotti nazionali, sia a quelli importati (o esportati). Cfr., *ex multis*, Corte giust., 22 marzo 1977, C-74/76, *Iannelli*; id., 12 ottobre 1978, C-13/78, *Eggers Sohn*. Fra queste, “le misure distintamente applicabili sono generalmente incompatibili con il divieto di applicare misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative perché assumono carattere discriminatorio e rendono impossibili od ostacolano gli scambi di merci”. L. SBOLCI, *La libera circolazione di merci*, cit., 29. Per contro, le misure indistintamente applicabili non costituirebbero, di per sé, misure discriminatorie, né sarebbero in grado di produrre effetti restrittivi; tuttavia, la Corte di giustizia ha ritenuto indispensabile “valutarne la reale incidenza sui traffici commerciali e sanzionarne l’applicazione quando gli effetti che esse producono risultano sproporzionati rispetto al risultato perseguito o quando il medesimo obiettivo può essere raggiunto con altro mezzo”. M. MICETTI, *La libera circolazione delle merci*, cit., 82, ove l’A. cita, a sostegno di quanto affermato, l’art. 3 della direttiva 70/50/CEE del 2 dicembre 1969.

Sono particolari tipi di misure indistintamente applicabili gli *ostacoli tecnici* agli scambi, ossia quelle barriere alla circolazione delle merci provocati dalla persistente diversità delle normative dei diversi Stati membri in materia di fabbricazione, imballaggio, confezionamento, etichettaggio, denominazione dei prodotti industriali, etc. E’ con riferimento proprio a tale tipo di misure che la Corte di giustizia, nel celebre e già citato caso *Cassis de Dijon*, ha affermato che “gli ostacoli per la libera circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere a esigenze imperative attinenti, in particolare, all’efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori”. La normativa tecnica nazionale di nuova innovazione può, pertanto, essere giustificata solo se i) applicabile indistintamente ai prodotti importati e ai prodotti nazionali; ii) non esistono disposizioni adottate dall’Unione che la rendano superflua; iii) risponde a uno stretto scrutinio di proporzionalità. Storicamente, la Corte di giustizia ha inoltre distinto, all’interno della categoria in esame, le misure che stabiliscono le modalità di vendita di un prodotto (i.e. orari di apertura dei pubblici esercizi, obbligo di commercializzazione da parte di operatori specializzati), generalmente riconoscendone l’ammissibilità, laddove proporzionate e adeguate allo scopo perseguito.

Da ultimo, il Parlamento europeo e il Consiglio, con lo scopo di “rafforzare il funzionamento del mercato interno migliorando la libera circolazione delle merci”, hanno adottato il Regolamento n. 764 del 9 luglio 2008, che stabilisce una procedura informativa in virtù della quale gli operatori economici sono tenuti a fornire agli altri Stati membri e alla Commissione le informazioni circa le proprie normative tecniche.

Il controllo esercitato dalla Corte di giustizia sulle misure a effetto equivalente è molto più blando per quanto concerne le misure applicate all’esportazione, ove la verifica di legittimità si limita all’aspetto discriminatorio del provvedimento, e non si estende anche al rigido scrutinio di cui si è detto sopra. Tale atteggiamento – giustificato, secondo alcuni commentatori, dal fatto che gli Stati membri hanno

monopoli commerciali in senso non discriminatorio<sup>172</sup> (artt. 34 – 37 TFUE, già art. 28 – 31 TCE); c) un terzo insieme relativo all'adozione di misure di ravvicinamento delle legislazioni nazionali<sup>173</sup> (artt. 114 e 115 TFUE, già artt. 94 e 95 TCE).

Il TFUE ha confermato, dunque, la primaria rilevanza dell'unione doganale europea nella realizzazione del libero scambio di merci. Essa si estrinseca sia nel divieto (ormai *pro futuro*) di imposizione di dazi doganali, di tasse a effetto equivalente e di imposizioni interne discriminatorie fra gli Stati membri, con la conseguente soppressione

---

generalmente un atteggiamento più ostile nei confronti delle regolamentazioni delle esportazioni, in ragione degli interessi economici propri delle imprese nazionali, nonché dal fatto che le regolamentazioni delle importazioni impongono generalmente un doppio onere amministrativo per le merci importate (cfr. P. OLIVER - M. JARVIS, *Free Movement of goods in the European Community*, IV ed., Londra, 2003; J. SENELL - M. ANDENAS, *How Far? The Internal Market And Restrictions On The Free Movement Of Goods And Services: Part 2*, in *International Comp. Corp. Journal*, 2000, 362) – ha in verità suscitato non poche critiche da quella dottrina che ha sostenuto la necessità dell'uniformazione del parametro di giudizio per la realizzazione di un mercato interno privo di ostacoli. Cfr. W.H. ROTH, *Exports of Goods and Services within the Single Market: Reflections on the Scope of Article 29 and 49 EC* in T. TRIDIMAS - P. NEBBIA (a cura di), *European Union law for the Twenty-first Century. Rethinking the New Legal Order*, cit., 33.

Si rammenta, infine, che divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito possono essere giustificati dai motivi indicati all'art. 36 TFUE – fra cui rilevano la moralità pubblica, l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la protezione del patrimonio storico, artistico e culturale – purché questi non costituiscano un “mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra Stati membri”. Per un commento sul modo in cui la Corte di giustizia ha interpretato le ipotesi derogatorie suddette, si rimanda, su tutti, a L. DANIELE, *Divieto delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri*, in S. BARIATTI - A. DI PASCALE (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, 289 ss.; D. LASOK, *The Trade and Customs Law of the European Union*, cit., 93 ss..

<sup>172</sup> Considerando che “un organismo col quale uno Stato membro gestisca in via esclusiva un settore commerciale e controlli in tale settore le importazioni e le esportazioni può determinare una discriminazione a danno dei produttori di altri Stati membri aggirando i divieti inerenti ai dazi doganali e alle restrizioni quantitative” (L. SBOLCI, *La libera circolazione di merci*, cit., 54), l'art. 37 TFUE impone il riordino dei monopoli nazionali in modo tale che venga esclusa qualsiasi discriminazione “fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi”. La norma, dunque, non impone l'abolizione dei monopoli commerciali, ma semplicemente il loro adeguamento al principio di non discriminazione. In argomento, si vedano F. BLUM - A. LOGUE, *State Monopolies under EC law*, Chichester, 1999; J.L. BUENDIA SIERRA, *Exclusive rights and State monopolies under EC law. Article 86 (former Article 90) of the EC Treaty*, Oxford, 1999.

<sup>173</sup> Le differenze fra le legislazioni tecniche fra gli Stati membri impediscono di affidare la realizzazione del mercato interno al solo principio del mutuo riconoscimento. Occorre, invece, l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, la quale avviene ad opera di Organismi europei di normalizzazione, in maniera conforme agli orientamenti generali oggetto di un accordo concluso fra questi e la Comunità. Pur essendo privi di efficacia obbligatoria, spesso tali norme di armonizzazione vengono rese vincolanti mediante direttiva. Sul tema, si rimanda all'analisi di R. MASTROIANNI, *Ravvicinamento delle legislazioni nel diritto comunitario*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997, 457; M. GIGANTE, *Effetti giuridici nel rapporto tra tecnica e diritto: il caso delle “norme armonizzate”*, in *Riv. it. Dir. pubbl. comunit.*, 1997, 313; F. BERTOLINI - G. COLAVITTI, *Il ravvicinamento delle legislazioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'Ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, cit., 442.



dei controlli fiscali e delle barriere fisiche e tributarie alle frontiere tra Stati membri<sup>174</sup>, sia nell'adozione della Tariffa Doganale Comune<sup>175</sup>.

La rilevanza dell'unione doganale nella realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea si coglie dalla lettura degli interessi cui la Commissione è tenuta a ispirarsi nell'adozione dei compiti che le sono propri in materia doganale, ai sensi dell'art. 32 TFUE: la necessità di promuovere gli scambi commerciali fra gli Stati membri e i paesi terzi; l'accrescimento della capacità di concorrenza delle imprese; la necessità di approvvigionamento dell'Unione in materie prime e prodotti semilavorati; la necessità di evitare gravi turbamenti nella vita economica degli Stati membri e di assicurare uno sviluppo razionale della produzione e un'espansione del consumo nell'Unione. Tali obiettivi finiscono per coincidere con quelli dell'unione doganale, la quale, dunque, si trova orientata al raggiungimento in primo luogo, degli obiettivi di cui agli articoli 2 e 3 TUE<sup>176</sup> e, subordinatamente, nel contesto della realizzazione del mercato interno, anche a quelli di cui all'art. 32 TFUE.

Alla disciplina, già presente nel TCE, improntata sulla logica dell'integrazione negativa dei mercati che caratterizza il processo di integrazione europeo delle origini<sup>177</sup>, il Trattato di Lisbona ha aggiunto una disposizione nuova, orientata proattivamente alla cooperazione fra amministrazioni doganali, ossia l'art. 33 TFUE, ai sensi del quale *“nel quadro del campo di applicazione dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano misure per rafforzare la cooperazione doganale tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione”*. La disposizione citata – che per la sua rilevanza e portata innovativa merita una trattazione separata nel prosieguo di questo studio – testimonia l'importanza della cooperazione fra amministrazioni nazionali nella efficiente gestione dei molteplici (e mutati) compiti

---

<sup>174</sup> Si veda in proposito il Libro bianco del 1985 sul completamento del mercato interno.

<sup>175</sup> Cfr. in tal senso M. MICETTI, *La libera circolazione delle merci*, cit., secondo cui *“L'esistenza di un'unione doganale fra gli Stati membri dell'Unione si concreta attraverso la totale abolizione di qualsivoglia ostacolo tariffario e (...) anche non tariffario, dalla cui imposizione deriverebbe non solo un intralcio alla libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato europeo, ma, anche, un trattamento discriminatorio delle stesse rispetto ai medesimi prodotti che circolano all'interno dei territori nazionali”*, 67-68.

<sup>176</sup> Corte giust. 4 luglio 1963, C-24/62, *Germania c. Commissione*, 131.

<sup>177</sup> G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., 369.

attribuiti all'unione doganale<sup>178</sup>, già presente nei Programmi europei di riforma del settore<sup>179</sup> e nei più recenti atti di diritto derivato. Invero, a ridosso della stipulazione del Trattato di Lisbona, riconoscendo il fondamentale ruolo assunto dalle amministrazioni doganali nel supporto al traffico e alla competitività nell'Unione, alla lotta alla frode<sup>180</sup> e alla pirateria, al terrorismo e al traffico di droga e di merce illegale, nonché all'implementazione di politiche commerciali (i.e. misure di salvaguardia, *antidumping*, etc.) il Parlamento europeo e il Consiglio hanno avviato nel 2008 un programma di riforma denominato *Dogane 2013*<sup>181</sup>, volto a modernizzare l'amministrazione doganale tramite l'adozione di strumenti sofisticati e snelli di controllo, l'informatizzazione dello scambio di informazione fra amministrazioni, la specializzazione dei funzionari, la riallocazione delle risorse, la promozione di *partnership* e di consultazioni con i soggetti privati<sup>182</sup>.

Le amministrazioni doganali sono state, dunque, regolamentate in modo strategico, al fine di perseguire obiettivi non solo fiscali, ma anche sociali (di protezione del consumatore e dell'ambiente, ad esempio, con il perseguimento di un "ambiente doganale senza carta stampata"), economici (cfr. la protezione della proprietà intellettuale), nonché di efficientamento dell'azione amministrativa, nel rispetto del principio di buona amministrazione di cui all'art. 6 CEDU<sup>183</sup>.

---

<sup>178</sup> Quanto affermato è ben espresso in I. POPA - M.G. BELU - D.M. PARASCHIV - A.M. MARINOIU, *Best practices in customs procedures*, in *Amfiteatru economic*, 2015, 1095, ove si afferma che: "the complexity of the global business environment has determined a reform of the customs institution; it took over new functions, such as the protection of economic actors, and the protection of the customers and environmental protection" e che, pertanto, "the customs authorities have new functions, such as promoting the social-economic development of a country, creating conditions for economic growth, clearance controls and ensuring the security and protection of the citizens", 1096.

<sup>179</sup> A partire dalla Dichiarazione di Parigi del 2008 ove, a quarant'anni dalla nascita della Unione doganale europea, si è notato per la prima volta il mutato ruolo dell'amministrazione doganale nella protezione degli interessi economici e sociali propri dell'Unione. Cfr. D. ROVETTA, *The Future Role of Customs in the EU after the Paris Declaration*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2008, 391.

<sup>180</sup> Su cui si veda XENAKIS Y., *Strengthening the Fight against Customs Fraud in the EU: New European Parliament and Council Regulation Amending Regulation 515/1997*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2015, 392.

<sup>181</sup> Cfr. la Decisione del 23 maggio 2007, n. 624/2007/CE.

<sup>182</sup> Cfr. la Comunicazione del 1 aprile 2008, *Strategy for the evolution of the Customs Union*, COM(2008) 169 final.

<sup>183</sup> Così J.M. GRAVE, *The Impact of the Lisbon Treaty on Customs Matters: A Legal Assessment*, cit., 99.

Il Programma suddetto è sfociato in un aggiornamento al Codice Doganale Comunitario (CDC) del 1992<sup>184</sup> adottato con il Regolamento CE n. 450/08 del Parlamento Europeo e del Consiglio (Codice Doganale Aggiornato – CDA). Tale riforma ha, fra l'altro comportato l'istituzione di nuove procedure doganali semplificate; l'alleggerimento dei compiti di controlli attribuiti alle amministrazioni doganali; la modifica delle modalità di scambio di informazioni fra amministrazione; semplificazioni ai controlli doganali<sup>185</sup>.

Tuttavia, le numerose modifiche apportate al testo originario, lo sviluppo delle tecniche di *e-government*, le istanze sovranazionali in materia di anticorruzione e antifrode e la necessità di garantire un sistema normativo certo, efficiente e competitivo hanno portato alla emanazione del nuovo Codice Doganale dell'Unione (CDU), istituito con il Regolamento UE 9 ottobre 2013, n. 952.

Il nuovo Codice ha apportato una generale razionalizzazione e semplificazione dell'impianto normativo europeo<sup>186</sup>, con la finalità “*di rendere l'Unione europea più competitiva sui mercati mondiali attraverso la semplificazione e l'armonizzazione delle procedure doganali*”<sup>187</sup>. Fra le molte innovazioni, si segnala la trattazione uniforme di istituti generali quali l'introduzione della merce nel territorio comunitario (art. 127 ss. CDU), la riduzione dei regimi doganali (immissione in libera pratica, regimi speciali ed esportazione<sup>188</sup>), l'istituzionalizzazione del diritto al contraddittorio preventivo, già propugnato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>189</sup>, nonché la riforma delle sanzioni amministrative applicabili in caso di infrazione (cfr. art. 42 CDU).

Da ultimo, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno aggiornato il Programma settoriale al periodo 2013-2020, con Regolamento (UE) n. 1294/2013 dell'11 dicembre 2013 (Programma Dogane 2020), il quale individua una serie di azioni volte a garantire uniformità e semplicità delle operazioni doganali, nonché a migliorare, anche attraverso

---

<sup>184</sup> Regolamento CEE 12 ottobre 1992, n. 2913.

<sup>185</sup> Per un approfondimento sulle specifiche modifiche al previgente Codice doganale apportate dal CDA si veda M. FABIO, *Manuale di diritto e pratica doganale. Profili di diritto comunitario e nazionale per l'attività di import/export*, V ed., Milanofiori Assago, 2014, 21 ss..

<sup>186</sup> “The new modernised customs legislation aims to simplify the customs procedures and to unify the application of regulations at the level of the 28 customs administrations in the European Union”. I. POPA - M.G. BELU - D.M. PARASCHIV - A.M. MARINOIU, *Best practices in customs procedures*, cit., 1097.

<sup>187</sup> S. ARAMELLA, *op. cit.*, 24.

<sup>188</sup> Cfr. l'art. 5, comma 16 e gli artt. 201-277 CDU.

<sup>189</sup> Cfr. Corte giust., 22 ottobre 2013, C-276/12, *Sabou*.

l'utilizzo di tecnologie informatiche e la formazione dei funzionari doganali, la cooperazione fra le amministrazioni che compongono l'Unione doganale europea.

Le innovazioni alla materia, apportate dal CDU e dal Programma Dogane 2020, sono state accolte generalmente con favore dalla dottrina<sup>190</sup>, la quale ha apprezzato l'adattamento della normativa europea all'evoluzione del mercato interno, nonché la spinta al coordinamento delle amministrazioni nazionali, necessaria per garantire l'uniforme applicazione del diritto doganale europeo in tutti gli Stati membri<sup>191</sup>. E in effetti, lo sforzo del legislatore europeo si rivela quanto mai necessario in ragione della complessità del sistema doganale europeo, che appare dilaniato da due tensioni opposte, l'una alla decentralizzazione, propria dell'implementazione a livello nazionale della normativa europea da parte delle amministrazioni doganali nazionali (profilo che verrà approfondito nel capitolo seguente), e l'altra all'accentramento, che emerge guardando l'unione doganale nel contesto del diritto commerciale internazionale, ove si presenta come un unico soggetto giuridico<sup>192</sup>, inserito nel più ampio contesto del WTO – di cui l'Unione europea è membro del WTO dal 1995 – e dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane, le quali, pur non adottando atti dotati di efficacia diretta nel sistema giuridico

---

<sup>190</sup> Forniscono un utile quadro sinottico delle novità apportate alla materia dal Codice doganale europeo F. CERIONI, *Entrato in vigore il Codice doganale dell'Unione europea*, in *Corriere tributario*, 2013, 3648; ID., *I regimi doganali nel Codice dell'Unione europea*, *ibidem*, 2014, 2040; ID., *L'obbligazione doganale nel Codice dell'Unione*, *ibidem*, 645; B. SANTACROCE - E. SBANDI, *Nuovo codice doganale dell'Unione: tra armonizzazione delle procedure doganali e verifiche semplificate*, in *L'Iva*, 2014, 20; S. ARMELLA, *Le principali novità del nuovo codice doganale dell'Unione*, in *Corriere tributario*, 2016, 1034; S. ARAMELLA - L. MANNARINO, *Nuovo codice doganale dell'Unione: cosa cambia nelle regole sul valore doganale*, *ibidem*, 1507; U. LORENZO, *L'origine delle merci nel nuovo codice doganale dell'Unione Europea*, *ibidem*, 2147; S. ARAMELLA - L. PIEMONTESE, *Gli strumenti di 'compliance' doganale alla luce del nuovo Codice dell'Unione*, *ibidem*, 1987.

<sup>191</sup> Cfr. K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, cit..

<sup>192</sup> Parla di *single trading bloc* ("unico blocco commerciale") P. PIVA, *La politica commerciale comune*, in Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea*, cit., 443. Sul punto, cfr. altresì L. ANKERSMIT, *The Scope of the Common Commercial Policy after Lisbon: The Daiichi Sanyo and Conditional Access Services Grand Chamber Judgments*, in *Legal issues of Economic Integration*, 2014, 193.

europeo<sup>193</sup>, influenzano notevolmente le decisioni e le strategie dell'Unione europea in materia doganale<sup>194</sup>.

L'Unione doganale europea rappresenta, per le ragioni suddette, una sintesi delle pulsioni alla globalizzazione e al regionalismo che, come si è visto, hanno caratterizzato la storia della politica commerciale europea negli ultimi due secoli, nonché dei valori economici e sociali che coesistono, assieme a quelli spiccatamente fiscali, nella fattispecie dei dazi doganali. Nel prosieguo della trattazione si analizzerà il modo in cui le finalità cui l'Unione doganale europea è orientata vengono realizzate dai soggetti giuridici che la compongono.

---

<sup>193</sup> “La Decisione con la quale il Consiglio CE ha dato attuazione agli Accordi dell'Uruguay Round contiene una clausola che impedisce ai singoli (cittadini e imprese) di invocare alcuno degli strumenti che compongono il risultato dell'Accordo”. F. CERIONI, *Ordinamento doganale e commercio internazionale*, cit., 168. Ciò è stato ribadito più volte dalla corte di giustizia, la quale ha chiarito come la Convenzione GATT non potesse essere considerata un parametro di legittimità per l'attività dell'Unione. Cfr. Corte giust. 12 dicembre 1972, C-21/72 e 24/72, *International Fruit Company*; Id., 23 novembre 1999, C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*. Nota, tuttavia, S. ARAMELLA, in *Diritto doganale*, cit., 23, come tale orientamento sia stato scalfito da quella giurisprudenza della Corte di giustizia che riconosce rilevanza diretta delle norme WTO nel territorio europeo quando l'Unione abbia inteso dare esecuzione a un obbligo specifico contenuto nel WTO o si faccia espresso riferimento agli accordi internazionali in una normativa vincolante. Si vedano altresì le sentenze Corte giust., 17 gennaio 2013, C-361/11, *Hewlett-Packard Europe*, punto 57; Id., 10 novembre 2011, C-319/10 e C-320710, *X e XB*, Id., 1 marzo 2005, C-377/02, *Van Parys*, punti 39 e 40. Si vedano sul punto, inoltre, i contributi di M. LUX - J. MALONE, *A Place for Customs in the WTO: A Practical Look at the Doha Trade Facilitation Negotiations*, in *Global Trade and Customs Law*, 2006, 39; E. PICKETT - M. LUX, *The Status and Effect of WTO Law Before EU Courts*, *ibidem*, 2016, 408.

<sup>194</sup> Si noti, su tutto, che gli obiettivi strategicamente individuati, a livello europeo, dalla Dichiarazione di Parigi del 2008 e dalla Comunicazione COM(2008) 169 final sul Programma Dogane 2020 discendono dalla Convenzione di Kyoto del 1999 siglata dall'Unione europea in sede OMC. In termini, K. MIKURIYA, *The Customs Response to the 21st Century*, cit..

## CAPITOLO II

### COMPETENZE E ATTIVITA' DELL'UNIONE DOGANALE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Il problematico riparto di competenze in materia di Unione doganale europea e mercato interno nell'impostazione dei Trattati. – 2. La competenza esclusiva in materia di unione doganale e la possibilità di delega di poteri agli Stati membri. – 2.1. La competenza esclusiva in materia di accordi internazionali. – 3. La competenza concorrente relativa all'istituzione e al mantenimento del mercato interno. – 4. La competenza in materia di cooperazione doganale. – 5. Gli atti dell'Unione doganale europea. – 5.1. L'attività di produzione normativa in materia doganale. – 5.1.1. La Tariffa Doganale Comune e la Taric. – 5.1.2. Gli atti normativi delegati e di esecuzione. – 5.2. Gli atti di tipo provvedimentale. – 5.2.1. Le informazioni vincolanti. – 5.2.2. I controlli doganali. – 5.2.2.1. I controlli sulle dichiarazioni doganali e la qualificazione giuridica dell'accettazione. – 5.2.2.2. Gli ulteriori controlli sulle merci e sulla documentazione presentata. La rilevanza del *risk assessment*. – 5.2.3. Le indagini doganali in materia antifrode. Il ruolo dell'OLAF. – 5.2.4. Lo svincolo e la rimozione delle merci. – 5.2.5. La liquidazione e la riscossione dei dazi doganali. – 5.2.6. I provvedimenti di rimborso e sgravio. – 5.2.7. La revisione dell'accertamento. – 5.2.8. Le sanzioni amministrative. – 5.2.9. I ricorsi amministrativi. – 6. I caratteri dell'azione amministrativa dell'Unione doganale europea.

#### *1. Il problematico riparto di competenze in materia di Unione doganale europea e mercato interno nell'impostazione dei Trattati.*

E' opportuno, a questo punto della nostra analisi, analizzare in che modo l'Unione doganale persegua gli obiettivi stabiliti nei Trattati, nel contesto più ampio del mercato interno, approfondendo innanzitutto quale sia il riparto di competenze fra Unione europea e Stati membri delineato dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

A tal fine, occorre prendere le mosse dal principio di attribuzione, che costituisce la “*regola aurea*” del sistema delle competenze europee<sup>195</sup> e, di più, è stato individuato

---

<sup>195</sup> Cfr. *ex multis*, D.U. GALETTA, *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 89, spec. 91; R. CARANTA, *Le competenze dell'amministrazione europea*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 15, spec. 16 ss..

come la “*base giuridica*” dei poteri dell’Unione<sup>196</sup>. Invero, in un sistema composito<sup>197</sup> quale quello europeo, ove è impossibile riscontrare l’aristotelica tripartizione di poteri<sup>198</sup>, il fondamento dell’autorità delle istituzioni si ritrova nell’attribuzione delle competenze funzionalmente indirizzate al perseguimento degli obiettivi comunitari<sup>199</sup>. Ne consegue

---

<sup>196</sup> In senso concorde si è espressa anche la Corte di giustizia, che ha sottolineato come la nozione di pubblica amministrazione vada individuata con riferimento alla natura dei compiti e delle responsabilità. Si vedano le sentenze della Corte giust., 2 luglio 1996, causa C-473/93, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo*; Id., 2 luglio 1996, causa C-173/94, *Commissione c. Regno del Belgio*; Id., 2 luglio 1996, causa C-290/94, *Commissione c. Repubblica Ellenica*, autorevolmente commentate da S. CASSESE, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 915.

<sup>197</sup> L’idea che nell’Unione europea vi sia un policentrismo decisionale, autonomo rispetto a quello degli Stati nazionali, nasce in risposta alla teoria del “*liberal intergovernmentalism*” propugnata da A. MORAVCSIK, *National preference formation and interstate bargaining in the European community*, Cambridge (MA), 1992; ID., *Preferences and power in the European Community; a liberal intergovernmentalist approach*, in *JCMS*, 1993, 473; ID., *Liberal intergovernmentalism and integration a rejoinder*, in *JCMS*, 1995, 611 – secondo la quale, in estrema sintesi, l’integrazione europea può essere vista come una funzione delle preferenze espresse dagli Stati membri e come il prodotto della negoziazione fra gli stessi – grazie all’elaborazione del concetto di “*multi-level governance*” ad opera di G. MARKS - L. HOOGHE - K. BLANK, *European integration from the 1980s; State centric v. Multiple-level governance*, in *JCMS*, 1996, 341 (si veda, anche, L. HOOGHE - G. MARKS, *Multi-level governance and European integration*, New York - Oxford, 2001). Secondo tali Autori, l’integrazione è un processo in cui l’autorità decisionale a livello europeo è suddivisa fra diversi livelli di governo: sub-nazionale, nazionale e sovranazionale; in tale dinamica, gli Stati membri non hanno il monopolio del controllo decisionale, che è il prodotto di un’attività collettiva dei sopra richiamati enti.

Pur accettando l’impostazione di base, hanno (in modo condivisibile) criticato l’uso del termine “livello”, che evoca una dimensione gerarchica non idonea a descrivere le diverse dimensioni relazionali, orizzontali e verticali, sussistenti nel contesto europeo, preferendo parlare, invece, di “*ordinamento composito*”, S. CASSESE, *L’Unione Europea come organizzazione pubblica composita*, cit.; G. DELLA CANANEA, *L’Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, 2003; O. JANSEN - B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (a cura di), *The European Composite Administration*, cit., 2011.

<sup>198</sup> Si veda, tra gli altri, B.G. MATTERELLA, *Le funzioni*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., 140, 148, secondo cui una rigida tripartizione di poteri non si è mai pienamente realizzata neanche negli ordinamenti statali.

<sup>199</sup> In termini, J. SCHWARZE, *European administrative law*, Baden-Baden, 1992, secondo cui, al posto della tripartizione dei poteri, nell’Unione esiste “a classification of functions which is appropriate to the goals of integration and which is specific to the needs of Community law, limiting the powers of the Community in particular through the instrument of the limited vesting of powers on an individual rather than a general basis”, 21. Ciò è dovuto, in primo luogo, alla commistione piuttosto marcate fra potere legislativo e potere esecutivo nelle istituzioni europee. Se, infatti, è possibile identificare con facilità i giudici europei, “non vi sono, nel diritto europeo, una funzione legislativa attribuita in via tendenziale o esclusiva a un’assemblea rappresentativa, né un potere esecutivo unitario al quale ricondurre l’intero apparato amministrativo”. B.G. MATTERELLA, *Le funzioni*, cit., 148. Si veda, sul punto, anche G. WINTER (a cura di), *Sources and categories of European Union Law. A comparative and reform perspective*, Baden-Baden, 1996, 38.

Sul concetto di potere esecutivo presente in Europa si rimanda alla comprensiva analisi di D. CURTIN, *Executive power of the European Union. Law, practices and the living constitution*, Oxford, 2009, che sottolinea come “the administrative power is separate from the executive power in the political sense and subordinate to it. Europeans tend however to use *politics* and *administration* as an internal subdivision of

la necessità di collegare l'esercizio di poteri da parte delle istituzioni dell'Unione al mandato alle stesse attribuito di volta in volta (anche implicitamente<sup>200</sup>) dalle norme dei Trattati a un determinato ente (pubblico o privato, europeo o interno agli Stati membri) per il perseguimento di uno scopo proprio dell'Unione.

Coerentemente con quanto affermato, l'art. 5, par. 2 TUE stabilisce che “*l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questa stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri*”. La norma citata ricollega l'esercizio dell'attività dell'Unione agli obiettivi dalla stessa perseguiti sulla base dei Trattati, entro i limiti dettati dall'ambito di sovranità cui gli Stati membri hanno deciso di rinunciare. Così enunciato, il principio delle competenze di attribuzione funge, altresì, da garanzia di protezione della sovranità degli Stati nazionali<sup>201</sup>, imponendo, in senso

---

the executive. On the European view the executive is considered to have two types of power: *political*, the leadership of society through the proposal of policy and legislation (agenda-setting and initiative – and adoption – of measures); and *administrative*, the implementation of law, the distribution of public revenues, and the passing of secondary and tertiary rules and regulations”, 38.

In secondo luogo, importanti funzioni amministrative sono attribuite, nel contesto del diritto europeo, non solo alle istituzioni proprie dell'Unione, ma anche ad autorità nazionali degli Stati membri e soggetti privati. La formazione di rapporti triangolari privati – amministrazioni nazionali – Commissione europea è stata definita “arena pubblica” in S. CASSESE, *L'arena pubblica*, in ID., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 74. Sul tema, si veda, altresì, E. CHITI, *Organizzazione europea e organizzazione globale: elementi per una comparazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 359.

<sup>200</sup> La Corte di giustizia ha fatto ricorso alla teoria dei poteri impliciti per consentire all'Unione di adottare atti necessari per gestire delle competenze attribuite esplicitamente nei Trattati. Il *leading case* in materia è costituito dalla sentenza Corte giust. 31 marzo 1971, causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio (ERTA)*. Il concetto è poi stato sviluppato dai Giudici di Lussemburgo nelle sentenze Corte giust., 3 luglio 1974, causa C-9/74, *Casagrande*; Id., 9 luglio 1987, cause riunite C-281, C-283-285 e C-287/85, *Germania e a. c. Commissione*; Id., 7 luglio 1992, causa C-295/90, *Parlamento c. Consiglio*.

In dottrina, si vedano i contributi di K. BOSKOVITS, *Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la Communauté e les Etats membres*, Parigi, 1999; A. DASHWOOD, *The Limits of European Community Powers*, in *ELR*, 1996, 113; A. TIZZANO, *Competenze comunitarie*, in AA.VV., *Trent'anni di diritto comunitario*, Bruxelles, 1981, 45; R. CALVANO, *I poteri impliciti comunitari. L'art. 308 TCE come base giuridica per l'espansione dell'azione comunitaria*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, cit., II, 91.; G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 2007.

<sup>201</sup> Lo stesso articolo 5 TFUE, al paragrafo 2, per come modificato dal Trattato di Lisbona, stabilisce che “qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri”. Per un commento sul punto si rinvia a P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. Cost.*, 1993, 1; J. SCHWARZE, *The distribution of legislative powers and the principle of subsidiarity: the case of Federal States*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, 713; P. AMADEI, *Il principio di sussidiarietà nel processo di integrazione europea*, in M.R. SAULLE (a cura di), *Il trattato di Maastricht*, Napoli, 1995; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà*



negativo, un limite funzionale all'azione dell'Unione, che non può eccedere quella necessaria per il raggiungimento dei fini assegnati all'organizzazione dai Trattati<sup>202</sup>.

In letteratura<sup>203</sup> è stato opportunamente osservato che, avendo riguardo alle competenze amministrative proprie dell'Unione, il principio in parola costituisce l'espressione europea del principio di legalità, nel senso di legalità-mandato o di legalità-attribuzione, vincolando l'attribuzione di un potere alle istituzioni europee a un risultato che legittima ogni azione da parte delle stesse<sup>204</sup>. Si rileva, infatti, come “*attribuire un determinato potere ad un soggetto pubblico, in ambito comunitario, significa attribuire ad esso il perseguimento di uno dei fini istituzionali dell'Unione. E' in relazione a detto fine che il soggetto pubblico può esercitare il proprio potere autoritativo, mentre non esiste il potere autoritativo senza che vi sia un fine, specifico in relazione agli obiettivi del Trattato, da tutelare*”<sup>205</sup>. L'esercizio del potere pubblico nel contesto del diritto

---

*nell'Unione europea*, Padova, 1998; A. RINELLA - L. COEN - R. SCARIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto*, Padova, 1999; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, 2000; C. MILLON DELSON, *Il principio di sussidiarietà*, Milano, 2003; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori nel sistema delle fonti*, Padova, 2003; J. ZILLER, *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, 285; U. VILLANI, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea*, in L.F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, 79.

<sup>202</sup> Si può così recuperare il significato originario dell'ordinamento giuridico europeo come Comunità di diritto espresso nella sentenza della Corte di giustizia 5 febbraio 1963, causa C-26/62, *Van Gend en Loos*, ove si era affermato che la Comunità costituisce “un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini”. Tale impostazione dipende dalla concezione dell'Unione europea quale potere pubblico originale e non derivato, su cui si veda, fra gli altri, N. WALKER, *Sovereignty and differentiated integration in the European Union*, in *ELJ*, 1998, 355.; S. CASSESE, *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero pubblico moderno*, 2002, 141; ID., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, 291; ID., *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1135; J.E. FOSSUM - A.J. MENÉNDEZ, *The Constitution's Gift. A Constitutional Theory for a Democratic Union*, Lanham, 2011.

<sup>203</sup> S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, cit., spec. 75 e ss. e 121 e ss., *passim*.

<sup>204</sup> Il concetto di amministrazione di risultato è ben espresso in L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. Amm.*, 1999, 57; ID., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Atti del Convegno di Macerata, 21 e 22 maggio 1999, Milano, 2000, 37; E. FOLLIERI, *Attività liberalizzate e amministrazione di risultati*, in *Foro amm.*, TAR, 2003, 329.

<sup>205</sup> *Ibidem*, 125. Conferma di tale assunto si ritrova nella elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia in merito ai poteri impliciti dell'Unione e alla teorizzazione della dottrina dell'effetto utile (su cui si vedano, *ex multis*, Corte giust., 19 novembre 1991, cause da C-6/90 a C-9/90, *Francovich*; Id., 28 marzo

europeo va dunque osservato in un'ottica funzionalistica, riferendosi all'attività svolta nel perseguimento di uno specifico fine – anch'esso pubblico<sup>206</sup> – dell'Unione<sup>207</sup>.

Applicando le considerazioni sopra esposte allo specifico oggetto della nostra indagine, è possibile affermare che i poteri esercitati dalle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nel contesto dell'unione doganale si giustifichino in forza del perseguimento dei fini indicati agli articoli 2 e 3 del TUE e, in subordine, nel contesto della realizzazione

---

1996, causa C-2/94, *Avis*; Id., 2 luglio 1996, causa C-473/93, *Commissione c. Lussemburgo*; Id., 23 gennaio 1997, causa C-171/95, *Tetik c. Land Berlin*; Id., 10 luglio 1997, causa C-94/05, *Bonifaci e a. et Berto e a c. INPS*; Id., 19 novembre 1998, causa C-210/97, *Akman*; Id., 17 dicembre 1998, causa C-306/97, *Connemara Machine Turf*; Id., 21 settembre 1999, causa C-378/97, *Wijzenbeek*; Id., 14 ottobre 1999, causa C-223/98, *Adidas e*, più di recente, in Tribunale di Primo Grado, 25 novembre 2014, n. 402, causa T-402/13, *Orange c. Commissione*; Id., 14 gennaio 2016, causa T-549/13, *Repubblica francese c. Commissione*, nonché Corte giust., 4 giugno 2015, causa C-579/13, *P c. Commissione Sociale Zekerheid Breda*; Id., 21 ottobre 2015, causa C-215/15, *Vasilka Ivanova Gogova*; Id., 7 aprile 2016, causa C-495/14, *An. Ti. e a. c. Ministero della Giustizia*; Id., 30 giugno 2016, causa C-115/15, *Secretary of State for the home Department c. Aire Centre*; Id., 14 luglio 2016, causa C-271/15 P, *Sea Handling SpA c. Commissione*; Id., 20 luglio 2016, causa C-341/15, *Ha. Ma. c. Magistratsdirektion der Stadt Wien e*, in dottrina, J. BENOÏT, *The legal reasoning of the European Court of Justice*, Oxford, 254; L. NEVILLE BROWN - T. KENNEDY, *The Court of Justice of the European Community Law*, Londra, 1994, 299 ss.). Difatti, in entrambi i casi l'approccio teleologico viene adottato sia con riferimento alla legittimazione del potere delle istituzioni europee, sia come criterio ermeneutico per l'interpretazione di casi dubbi.

Sul punto, cfr. altresì D.U. GALETTA, *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, cit., 92, secondo cui è in questa prospettiva che va interpretata, altresì, la clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE.

<sup>206</sup> In quanto finalizzato alla cura di interessi pubblici. In termini, B.G. MATTERELLA, *Le funzioni*, cit., 154. Si veda, inoltre, sul punto, l'interessante contributo di G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, II ed., Torino, 2013, i quali affermano che è impreciso parlare di "competenze" con riferimento ai poteri di cui dispone l'Unione europea, dovendo queste essere distinte dalle "funzioni": "le prime [i.e. le funzioni, ndr] sono concepite come attività globalmente rilevanti in quanto ordinate a una o più finalità pubbliche; le seconde (le "competenze"), invece, sono da intendere come modi di riparto delle attribuzioni, le quali si configurano come imputazioni che consentono di discernere quale istituzione abbia voce per la tutela di un certo interesse", 128. Gli Autori proseguono affermando che "fin dalla genesi del processo di integrazione europea (...) più che le competenze, sono stati messi in primo piano gli interessi che i vari Paesi reputano di poter curare con maggiore efficacia attraverso le istituzioni da essi create", rinvenendo già nella Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, "manifesto del metodo funzionalista" numerosi esempi di quanto assunto: "a) essa ha lasciato sullo sfondo l'obiettivo di una federazione europea (...); b) ha indicato, pertanto, un indirizzo preciso, ossia la 'fusione di interessi necessari all'instaurazione di una comunità economica'; c) in ciò ha ravvisato il presupposto indispensabile per conseguire le due finalità primarie dell'integrazione: il mantenimento della pace e il conseguimento del benessere materiale", 129.

<sup>207</sup> E' stato affermato, in tal senso, che l'amministrazione europea è "concetto organizzativo del tutto speculare a quello di attività amministrativa" E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, II ed., Torino, 2004, 172. Parimenti, secondo M.P. CHITI, *La pubblica amministrazione*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., 171, 202, "il diritto dell'Unione è improntato a uno spiccato sostanzialismo, per cui non si riconosce particolare rilevanza alle forme giuridiche dei soggetti in esame: questi risultano assimilabili alla pubblica amministrazione quando svolgono attività intese a produrre utilità strumentali per l'interesse generale".

del mercato interno, agli obiettivi di cui all'art. 32 TFUE (necessità di promuovere gli scambi commerciali fra gli Stati membri e i paesi terzi; accrescimento della capacità di concorrenza delle imprese; necessità di approvvigionamento dell'Unione in materie prime e prodotti semilavorati; necessità di evitare gravi turbamenti nella vita economica degli Stati membri e di assicurare uno sviluppo razionale della produzione e un'espansione del consumo nell'Unione).

Il perseguimento di tali finalità da parte del sistema doganale europeo avviene attraverso l'esercizio di poteri attribuiti ai soggetti coinvolti nell'applicazione del diritto europeo secondo il riparto di competenze delineato dal TFUE<sup>208</sup>. Come noto, il Trattato di Lisbona ha apportato profonde modifiche in materia, con l'obiettivo di garantire una maggiore chiarezza al sistema<sup>209</sup>, nonché di adeguarsi agli ampliati e mutati interessi dell'Unione<sup>210</sup>.

Nel fare ciò, i settori attribuiti all'Unione sono stati suddivisi – secondo un modello proprio degli ordinamenti federali – in settori di competenza esclusiva, concorrente e complementare. L'esclusività implica che *“solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente*

---

<sup>208</sup> La competenza è intesa a livello europeo sia in senso positivo, come distribuzione di compiti fra organi, sia in senso negativo, come “limite all'esplicazione delle potestà spettanti alle varie istituzioni pubbliche”. Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, vol. II, Milano, 2000, 1797, 1825.

<sup>209</sup> E invero, l'esigenza di chiarezza era presente già nella Dichiarazione di Laeken del 2001 che ha portato alla stipulazione individuare “le modalità per stabilire, e mantenere, una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, che rispetti il principio della sussidiarietà”. Cfr., sul punto, F. PIZZETTI - G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 143, nonché P. CRAIG - G. DE BÜRCA, *EU Law. Text, cases, and materials*, V ed., Oxford - New York, 2011, 74, ove si legge che “four principal forces drove the reform process: clarity, conferral, containment, and consideration. The desire for ‘clarity’ reflected the concern that the Treaty provision on competences were unclear, jumbled, and unprincipled. The idea of ‘conferral’ captured not only the idea that the EU should act within the limits of the powers necessary to fulfil the tasks assigned to it by the enabling Treaties. The desire for ‘containment’ reflected the concern that the EU had too much power, and that it should be substantively limited. This argument must nonetheless be kept in perspective, since a significant factor in the distribution of competence has been the conscious decision of the Member States to grant new Spheres of competence to the EU. This is where the fourth factor came into play, ‘consideration’ of whether the EU should continue to have the powers that it had been given in the past, a re-thinking of the areas in which the EU should be able to act”.

<sup>210</sup> Sul tema, si rimanda ai contributi, particolarmente comprensivi ed esaurienti, di P. CRAIG, *The Treaty of Lisbon: Process, Architecture and Substance*, in *European Law Journal*, 2008, 137; R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, ne *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, 517.

*solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione*” (art. 2, par. 1 TFUE). La concorrenzialità consente che sia l'Unione sia gli Stati membri possano intervenire in un determinato settore, sulla base dei principi di sussidiarietà<sup>211</sup> e *preemption*<sup>212</sup> (art. 2, par. 2<sup>213</sup> TFUE). La complementarietà attribuisce all'Unione il compito di *“sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori”* (art. 2, par. 5 TFUE).

Le materie di competenza esclusiva, concorrente e complementare sono elencate, rispettivamente, agli articoli 3, 4 e 5 del TFUE. Per quanto concerne il tema della nostra analisi, occorre qui evidenziare che, ai sensi dell'art. 3 TFUE, sono elencate, fra le materie di competenza esclusiva dell'Unione, alla lettera a) l'unione doganale e alla lettera e) la politica commerciale comune.

Tuttavia, l'art. 4 menziona al primo posto, nella lista di settori rientranti nella competenza concorrente fra Unione e Stati membri, il mercato interno. Il che, se si considera che l'unione doganale è uno degli strumenti principali di realizzazione del mercato interno (come è stato sottolineato nel paragrafo precedente), e che la politica commerciale comune rappresenta il modo in cui l'unione doganale si pone nei confronti dei Paesi terzi, crea non poca confusione.

Di più, l'art. 6, par. 1, lett. g) del TFUE iscrive fra le competenze complementari la *“cooperazione amministrativa”*, che, come testimoniato dall'art. 33 FUE, risulta una parte essenziale della Unione doganale europea, non essendo questa dotata di un servizio doganale centrale europeo, ma essendo costituita dall'unione delle autorità doganali degli Stati membri, le quali devono necessariamente essere coordinate in maniera unitaria, per potersi presentare come soggetto unitario nel commercio internazionale con i Paesi terzi.

Tali incongruenze sono state rilevate anche dalla dottrina, che, pur riconoscendo, in generale, una maggiore schematicità del riparto di competenze attuato dal Trattato di

---

<sup>211</sup> Secondo cui l'Unione può agire soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio conseguiti a livello sopranazionale.

<sup>212</sup> Il principio stabilisce che gli Stati membri possono legiferare in un settore di competenza concorrente sempre che l'Unione non abbia già “occupato il terreno” o “non lo occupi più” (in tale secondo caso si parla di reversibilità delle competenze).

<sup>213</sup> La disposizione citata stabilisce che “Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria”.

Lisbona<sup>214</sup>, ha sottolineato come la tecnica della elencazione delle competenze ingeneri, di per sé, problematiche interpretative circa la delimitazione dei confini di ciascun settore, soprattutto laddove questi ultimi siano individuati con clausole aperte o attraverso l'indicazione di materie trasversali<sup>215</sup> o, come avviene nel caso del mercato interno, veri e propri obiettivi dell'Unione europea<sup>216</sup>.

Acquisisce, dunque, rilevanza l'inciso di cui all'art. 3, par. 6 del TFUE, secondo cui *“la portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni dei trattati relative a ciascun settore”*. Da ciò discende la necessità di approfondire la tematica con specifico riferimento all'ambito di azione considerato, analizzando quali poteri rientranti nel *“settore”* dell'Unione doganale europea afferiscano alla competenza esclusiva dell'Unione e quali invece, siano riconducibili alla competenza concorrente o complementare con gli Stati membri.

## 2. *La competenza esclusiva in materia di unione doganale e la possibilità di delega di poteri agli Stati membri.*

La formula adottata dall'art. 3 TFUE con riferimento alla competenza esclusiva nel settore dell'unione doganale è ampia e tendenzialmente onnicomprensiva. Ciò si spiega in ragione del fatto che la costituzione e il mantenimento dell'Unione doganale europea dipendono dalla rinuncia degli Stati membri alla propria sovranità in tema di imposizione di dazi doganali e di tasse a effetto equivalente, nonché dall'istituzione di un

---

<sup>214</sup> R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, cit., 524.

<sup>215</sup> Su tutti, si vedano P. CRAIG - G. DE BÜRCA, *EU Law. Text, cases, and materials*, cit., ove gli Autori affermano quanto segue: *“The very creation of categories of competence inevitably means that there will be problems of demarcating borderlines between the different categories. Such problems can arise in demarcating the line between exclusive and shared competence”*, 79. Si vedano, inoltre, in senso conforme, A. DASHWOD, *The Limits of European Community Powers*, cit., 113; A. VON BOGDANDY - J. BAST, *The European Union's vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform*, in *Common Market Law Review*, 2002, 227.

<sup>216</sup> Difatti, *“nella distinzione tra i vari tipi di competenze le azioni volte alla realizzazione del mercato interno [occupano] un campo materiale che abbraccia la competenza esclusiva e quella concorrente, tra le quali è difficile trovare una linea di demarcazione”*. S. MANGIAMELI - G. SAPUTELLI, *Instaurazione del mercato interno e attuazione delle libertà fondamentali*, cit., 48, ove gli AUTORI inoltre, come da ciò discenda il fatto che si deduce che *“la vera normativa sul riparto delle competenze finisca per essere la disciplina sull'assetto delle politiche, non realmente ordinato secondo le enumerazioni della competenza esclusiva e della competenza concorrente”*, 49. Cfr. sul punto anche L. DANIELE, *Il diritto materiale della Comunità economica europea*, cit., 17.

regime doganale fondato su presupposti e regole comuni, oggi per lo più contenute nel Codice Doganale dell'Unione (CDU)<sup>217</sup>.

Eppure, detta competenza esclusiva presenta caratteri peculiari, sotto due distinti profili. Da un lato, non esistendo un'agenzia o un servizio doganale centrale dell'Unione, l'esecuzione della normativa doganale è interamente rilasciata agli Stati membri, tanto che, in giurisprudenza, si è parlato in proposito di “*competenza esclusiva delle autorità doganali nazionali*”<sup>218</sup>.

Dall'altro lato, si rileva come numerosi e rilevanti siano gli ambiti rilasciati alla competenza normativa degli Stati membri<sup>219</sup>. Fra questi vi sono: (i) l'organizzazione delle autorità doganali<sup>220</sup>, la cui articolazione territoriale e ripartizione di competenze fra uffici è rilasciata, ai sensi dell'art. 159 CDU, agli Stati membri; (ii) la disciplina delle sanzioni amministrative doganali, rimessa dall'art. 42 CDU alla competenza degli Stati membri; (iii) la destinazione di talune parti del territorio doganale a zona franca, con i relativi punti di entrata e punti di uscita (cfr. art. 243 CDU); (iv) la previsione degli strumenti di tutela avverso le decisioni assunte dalle autorità doganali in materia doganale.

Ciò non significa, tuttavia, che il diritto europeo rimanga neutrale rispetto a tali ambiti, come suggerirebbero i principi di autonomia istituzionale e procedimentale più volte affermati dalla giurisprudenza europea<sup>221</sup>. Difatti, solo considerando le norme del

---

<sup>217</sup> Si tratta del Regolamento CEE della Commissione n. 2454/93 del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni applicative del Regolamento del Consiglio n. 2913/12 istitutivo del Codice Doganale Comunitario, successivamente modificato con Regolamento UE della Commissione n. 169/2010 del 1 marzo 2010.

<sup>218</sup> Cfr. Corte giust., 6 luglio 1993, cause riunite C-121/91 e C-122/91, *CT Control (Rotterdam) e JCT Benelux c. Commissione*, punto 45; Trib. Prima ist., 16 aprile 2015, T-576/11, *Schenker Customs Agency BV*.

<sup>219</sup> Non corrisponde dunque al vero l'affermazione secondo cui, in materia doganale, gli Stati membri hanno solamente “compiti di stretta esecuzione”. Cfr. P. CHIRULLI, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, cit., 145, 149.

<sup>220</sup> Definite dall'art.5, par. 1, n. 1) CDU come “le amministrazioni doganali degli Stati membri competenti ad applicare la normativa doganale e qualsiasi altra autorità che, ai sensi del diritto nazionale, dispone del potere di applicare alcune norme doganali”.

<sup>221</sup> Con riferimento al principio di autonomia istituzionale si vedano le sentenze, pur non emanate con riferimento al settore di cui ci si sta qui occupando, Corte giust., sez. V, 19 febbraio 2002, C-309/99, *Algemene Raad*; Id., 8 settembre 2005, n. 288, C-288/04, *AB*; Id., 11 settembre 2008, cause riunite da C-428/06 a C-434/06, *Comunidad Autónoma de Castilla y León*; Id., 6 ottobre 2010, C-389/08, *Base e a.*; Id., 13 giugno 2013, C-386/11, *Piepenbrock Dienstleistung GmbH & co.*, punto 23; Id., 28 luglio 2016, 28 luglio 2016, n. 240, C-240/15, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*; Id., 19 ottobre 2016, C-424/15, *Ormaetxea Garai e Lorenza Almedros*. Una completa disamina della giurisprudenza europea in

CDU, in disparte i principi di matrice comunitaria e le innumerevoli disposizioni contenute in atti vincolanti e di *soft law* emanati dagli organi dell'Unione, emerge chiaramente la pervasività del diritto europeo negli ambiti sopra richiamati: i vari procedimenti amministrativi condotti dalle autorità doganali nazionali sono minuziosamente dettagliati a livello europeo, cosicché l'azione amministrativa di queste risulta quasi sempre vincolata; in tema di organizzazione, gli Stati solo sono tenuti al rispetto dei principi di effettività e equivalenza<sup>222</sup>, che si estrinsecano, ad esempio, nella previsione di cui all'art. 159, par. 2 CDU, ai sensi della quale gli uffici “*garantiscono che siano fissati orari ufficiali di apertura ragionevoli ed adeguati, che tengano conto della natura del traffico e delle merci e del regime doganale al quale devono essere vincolate, per evitare che il flusso del traffico internazionale sia ostacolato o distorto*”; per quanto concerne le sanzioni, l'art. 243 CDU ne stabilisce il tipo (esse possono avere la forma di onere pecuniario, anche sostitutivo di una sanzione penale, o della revoca, sospensione o modifica di qualsiasi autorizzazione posseduta dall'interessato) e, in parte, il contenuto, prevedendo che queste debbano rispettare i principi di effettività, dissuasività e proporzionalità; quanto, poi alle zone franche, va rilevato come gli artt. 245 ss. CDU disciplinino il regime delle merci ivi transitanti; infine, in materia di tutela, numerose sono le garanzie minime fissate a livello europeo (si pensi al contenzioso endoprocedimentale, di cui all'art. 22, par. 6 CDU e alla possibilità di esperire ricorsi amministrativi sancita dall'art. 44 CDU).

Non si può affermare, dunque, che tali competenze siano estranee all'Unione europea<sup>223</sup>, né che le stesse siano escluse dall'ampia formulazione dell'art. 3 par. 1, lett. a) TFUE, come peraltro è stato confermato dalla giurisprudenza europea, la quale ha interpretato in maniera ampia la competenza esclusiva dell'Unione, estendendola anche a funzioni rilasciate dalla normativa europea di settore alla competenza degli Stati membri, quale quella della riscossione dei dazi doganali<sup>224</sup>.

---

tema di autonomia procedurale si ritrova in D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea. Paradise Lost?*, Torino, 2009.

<sup>222</sup> Così come affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza 28 giugno 2007, C-1/06, *Bonn Fleisch*, punto 41 e nella sentenza 12 luglio 2012, cause riunite C-608/10, C-10/11 e C-23/11, *Südzucker AG e a.*, punto 62.

<sup>223</sup> Parla di “*absence of EU competence*” con riferimento alle sanzioni amministrative in materia doganale K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Oxford - Portland, 2015, 53 ss..

<sup>224</sup> Cfr. Trib. Prim. Ist., 4 dicembre 2013, T-438/10, *Forgital Italy SpA*.

Se ne deve desumere che ogniqualvolta gli Stati membri svolgono, in materia di unione doganale, una funzione (di carattere normativo o provvedimentale) per il perseguimento di interessi comunitari, la base giuridica della stessa non è un potere originario, mai attribuito alla competenza dell'Unione ma, al contrario, una delega di potere ricevuta dall'Unione ai sensi dell'art. 2, par. 1 TFUE. In tali circostanze – che, come si è visto, sono piuttosto frequenti – gli Stati riacquistano una competenza precedentemente demandata in toto all'Unione europea, al fine di istituire l'unione doganale.

La conclusione cui si è appena giunti si pone, per il vero, in controtendenza rispetto a quella dottrina che ha affermato come, in materia doganale, si affacci “*quanto meno in termini problematici, la possibilità di delegare a ciascuno Stato membro la competenza a disciplinare un ambito come quello dell'unione doganale che sembra presupporre ineluttabilmente interventi di tipo sovranazionale, al fine di garantire quell'uniformità normativa riferita all'unione doganale, quale strumento di realizzazione della libertà di circolazione delle merci*”<sup>225</sup>.

La considerazione riportata si scontra, come si è visto, con la realtà che emerge dalla semplice analisi della disciplina contenuta nel CDU. Ciò nonostante, essa non pare debba essere rigettata in toto. Difatti, vi sono degli aspetti dell'Unione doganale europea che non potrebbero essere rimessi alla competenza degli Stati membri senza che la stessa venisse ontologicamente a mancare. Fra questi rilevano la fissazione dei dazi doganali (o meglio, della Tariffa Doganale Comune)<sup>226</sup>; la delimitazione del territorio doganale, ossia “*quella porzione di territorio (...) rispetto alla quale acquistano rilevanza giuridica*

---

<sup>225</sup> M. MICHETTI, *La libera circolazione delle merci*, cit., 76. Similarmente, è stato affermato che non sarebbe neppure possibile – laddove si considerassero tali funzioni rientranti nella istituzione del mercato interno e, dunque, nella competenza concorrente fra Unione e Stati membri – ipotizzare il riacquisto della competenza da parte degli Stati membri nelle materie suddette utilizzando la clausola di reversibilità di cui all'art. 2, par. 2 del TFUE, secondo cui “*gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria*”, atteso che “*la permanenza dell'unione doganale è lo specchio dell'esistenza dell'Unione europea*” e che “*una simile evenienza potrebbe conseguire solo allo smembramento dei confini unitari dell'Unione e, quindi, di quest'ultima come Istituzione*”. G. ALBENZIO, *I principi fondamentali e le fonti di diritto europeo e internazionale*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 23, 29-30.

<sup>226</sup> Si rimanda alla trattazione svolta *infra*, nel presente capitolo.



le azioni dei soggetti ai fini della applicazione della legge doganale vigente<sup>227</sup>; la definizione dei criteri per individuare l'origine<sup>228</sup> e il valore in dogana<sup>229</sup> delle merci; la

---

<sup>227</sup> G. ARDIZZONE, voce *Dogana e imposte doganali*, cit., 2. La delimitazione del territorio doganale dell'Unione europea si rinviene nell'art. 4 CDU.

<sup>228</sup> "L'origine della merce identifica il paese di produzione di un bene, ai fini della corretta applicazione della tariffa doganale e delle altre misure di politica commerciale". S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 204. Assieme alla classificazione e al valore in dogana della merce, l'origine costituisce uno dei tre elementi la cui combinazione è necessaria per stabilire l'*an* e il *quantum* dell'obbligazione doganale. In termini, B. SANTACROCE, *Dogane 2014*, Milano, 2014, 42. Pertanto, la corretta individuazione dell'origine della merce è un'operazione cruciale nel rapporto doganale. Il CDU (come già prima il CDC) distingue le merci provenienti da Stati con i quali l'UE ha negoziato un regime preferenziale (c.d. "origine preferenziale", cfr. artt. 64-66 CDU) da quelle provenienti da Stati ai quali non si applica un regime tariffario preferenziale (c.d. "origine non preferenziale", cfr. artt. 59-63 CDU). Per le prime vale la regola secondo cui sono considerate originarie di un paese le merci ivi "interamente ottenute" (art. 60, par. 1 CDU); ove alla produzione abbiano contribuito più paesi, la merce si considera originaria del territorio in cui essa ha subito "l'ultima trasformazione rilevante" (cfr. art. 60, par. 2. CDU e, sul punto, le sentenze della Corte di giustizia 13 dicembre 1989, C-26/88, *Brother International*; Id., 23 febbraio 1984, C-93/83, *Zentrag*, punto 13). L'origine preferenziale risponde, invece, all'esigenza di verificare l'applicabilità di un trattamento daziario più favorevole ai Paesi terzi, specialmente quelli in via di sviluppo con cui l'UE ha stipulato accordi bilaterali o concessioni unilaterali, nel contesto del Sistema di Preferenze Generalizzate (SPG). In tema, l'art. 64 CDU rinvia alle regole stabilite dai pertinenti accordi commerciali e, in caso di misure unilaterali, alle disposizioni adottate mediante una procedura speciale che prevede il parere del Comitato del codice doganale. In proposito, si segnalano i contributi di L. BERETTA - F. DE ANTONI - C. DORDI, *L'origine delle merci nell'Unione europea*, Milanofiori Assago (MI), 2003, 7 ss.; B. SANTACROCE - E. SBANDI, *L'origine doganale, il sistema delle preferenze generalizzate (Spg) e le nuove certificazioni Ivo*, in *Corr. trib.*, 2013, 2097; L. MORICONE, *L'origine preferenziale*, in *Fisc. comm. int.*, 2013, 73; M. FABIO, *Manuale di diritto e pratica doganale*, cit., 70.

<sup>229</sup> L'accertamento del valore delle merci in dogana costituisce un presupposto fondamentale per l'applicazione della tariffa doganale. Si definisce il valore doganale come "il valore economico riconosciuto, in base a regole specifiche del settore doganale, alle merci all'atto dell'immissione in libera pratica" (S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 234). Affrontando il tema dei dazi doganali, si è ricordato come questi possano essere sia *ad valorem* sia specifici; posto che, ad oggi, nel sistema europeo, i dazi sono prevalentemente *ad valorem*, risulta estremamente rilevante imporre regole uniformi e certe per l'individuazione della base imponibile. La normativa del CDU discende, in larga parte, dalle convenzioni internazionali concluse in sede WTO e, in particolare, dall'art. VII GATT, secondo cui il valore doganale delle merci è il "valore attuale", inteso come il prezzo di vendita delle merci in un mercato libero e aperto, nonché dal *WTO Customs Valuation Agreement*, che ne specifica le regole di applicazione.

L'art. 70 CDU stabilisce che "La base primaria per il valore in dogana delle merci è il valore di transazione, cioè il prezzo effettivamente pagato o da pagare per le merci quando sono vendute per l'esportazione verso il territorio doganale dell'Unione, eventualmente adeguato". Qualora non sia possibile utilizzare tale criterio, sono previsti cinque metodi alternativi o sostitutivi di valutazione, da utilizzarsi secondo un ordine gradualmente gerarchico (i.e. il criterio del valore di transazione di merci identiche; il criterio del valore di transazione di merci similari; il criterio del valore fondato sul prezzo unitario; il criterio del valore calcolato; l'uso di mezzi ragionevoli). Per un approfondimento sul tema, si rimanda a M. FABIO, *Manuale di diritto e pratica doganale*, cit., 183 ss.; S. ARAMELLA - G. PERSICO, *Commissioni all'acquisto e alla vendita e valore doganale della merce*, in *L'Iva*, 2013, 53 e, in giurisprudenza, le sentenze della Corte di giustizia 13 marzo 1980, C-111/79, *Caterpillar Overseas*; Id., 23 febbraio 2006, C-491/04, *Dollond & Aitchison*, nonché della Corte di Cassazione, 13 settembre 2013, n. 20931.

determinazione dei presupposti, del tempo e del luogo<sup>230</sup> dell'obbligazione doganale; la disciplina dei regimi giuridici cui sono sottoposte le merci a seconda della loro destinazione<sup>231</sup>;

---

<sup>230</sup> Il Titolo III del CDU disciplina gli elementi fondamentali dell'obbligazione doganale, definita, all'art. 4, par. 1, n. 1) CDU, come "l'obbligo di una persona di corrispondere l'importo del dazio all'importazione o all'esportazione applicabile a una determinata merce in virtù della normativa doganale in vigore". Come si è specificato nel capitolo precedente, l'obbligo ha natura tributaria ed è correlato a un preciso presupposto impositivo, rappresentato, per quanto concerne l'Unione doganale europea, dall'immissione in libera pratica nel mercato unico, ossia nella "destinazione al circuito commerciale comunitario di beni provenienti da paesi terzi". Cfr. S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 68, nonché L. FERLAZZO NATOLI, voce *Presupposto di fatto del tributo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1996, 7; F. CERIONI, *L'obbligazione doganale nel codice dell'Unione*, cit., 2014, 646 e, in giurisprudenza, Corte Cost, 31 marzo 1988, n. 373, secondo cui il presupposto dell'obbligazione doganale non è l'ingresso nelle merci nel territorio doganale, bensì nel "mercato nazionale". L'art. 77 CDU contempla altresì un ulteriore regime alternativo destinato alle merci in transito, e dunque non comunitarie, ossia l'ammissione temporanea con parziale esonero dai dazi all'importazione.

Secondo la dottrina tributaristica, da tale impostazione discende che "la manifestazione di capacità contributiva colpita dai tributi doganali è quella palesata con la dichiarazione di importazione, con cui il contribuente manifesta la volontà di rendere liberamente commerciabile la merce dichiarata in un mercato diverso da quello di origine". Cfr. F. CERIONI, *Gli elementi caratteristici dell'obbligazione doganale*, cit., 177, spec. 196; G. ARDIZZONE, voce *Dogana e imposte doganali*, cit., 9; G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Il sistema delle imposte in Italia*, Padova, 2016, 893.

Coerentemente, l'art. 77, par. 2 CDU stabilisce, con riferimento al momento in cui sorge il presupposto, che "l'obbligazione doganale sorge al momento dell'accettazione della dichiarazione in dogana". Parimenti, il presupposto dell'obbligazione doganale si realizza in caso di irregolare introduzione della merce nel territorio doganale o di inosservanza di disposizioni doganali (art. 79 CDU).

Quanto al luogo in cui sorge l'obbligazione, questo è "inestricabilmente connesso" al momento in cui sorge il presupposto. Cfr. T. LYONS, *EC Customs Law*, cit., 448. L'art. 87 CDU afferma, in proposito, che "L'obbligazione doganale sorge nel luogo in cui è presentata la dichiarazione in dogana o la dichiarazione di riesportazione". In considerazione della rilevanza del luogo dell'obbligazione doganale, il medesimo articolo aggiunge, al par. 3, che "se detto luogo non può essere determinato, l'obbligazione doganale sorge nel luogo in cui le autorità doganali constatano che le merci si trovano in una situazione che ha fatto sorgere l'obbligazione doganale".

Soggetti debitori sono, in caso di ingresso regolare, il dichiarante e, in caso di rappresentanza, anche il rappresentato (art. 77, parr. 2 e 3); in caso di irregolarità, il debitore è, ai sensi dell'art. 79, par. 3 CDU "a) qualsiasi persona che era tenuta a rispettare gli obblighi in questione; b) qualsiasi persona che sapeva o avrebbe dovuto ragionevolmente sapere che non era rispettato un obbligo previsto dalla normativa doganale e che ha agito per conto della persona tenuta a rispettare l'obbligo, o che ha partecipato all'atto che ha dato luogo al mancato rispetto dell'obbligo; c) qualsiasi persona che ha acquisito o detenuto le merci in questione e che sapeva o avrebbe dovuto ragionevolmente sapere nel momento in cui le ha acquisite o ricevute che non era rispettato un obbligo previsto dalla normativa doganale". Si veda P. PURI, *I soggetti passivi nella disciplina dei dazi doganali*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 201.

<sup>231</sup> Le merci introdotte nel mercato europeo possono avere diversi utilizzi e destinazioni. Come si è visto innanzi, la destinazione è rilevante ai fini della determinazione dell'obbligazione doganale, in quanto l'insorgere del presupposto contributivo è dovuto non solo all'attraversamento dei confini del territorio doganale, ma anche alla destinazione della merce al mercato interno europeo. Il CDU tiene conto di ciò, disciplinando tre diversi regimi doganali (a differenza del previgente CDC, il quale ne elencava otto, cfr.

la definizione dei tempi e delle modalità di pagamento delle obbligazioni doganali<sup>232</sup>; la destinazione dei dazi alla soddisfazione degli interessi finanziari propri dell'Unione

---

A. AMOROSO, *Regimi doganali e regimi speciali nel nuovo codice comunitario*, ne *Il Fisco*, 2009, 6279): a) l'immissione in libera pratica; b) i regimi speciali; c) l'esportazione. In particolare, i regimi speciali "comportano l'ingresso o l'uscita delle merci, a condizione che siano rispettate le dettagliate procedure e formalità previste dall'ordinamento comunitario al fine di agevolare la movimentazione delle merci e evitare aggiramenti della disciplina doganale". Cfr. A. LO NIGRO, *Lo svolgimento del rapporto doganale*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 239, 258.

Rilevano, fra gli altri, il transito unionale, che permette la circolazione delle merci estere da un punto all'altro del territorio dell'Unione (art. 227 CDU), il deposito doganale, regime sospensivo che prevede l'immagazzinamento delle merci nel territorio doganale dell'Unione senza che queste siano soggette a dazi all'importazioni, a oneri o a misure di politica commerciale (art. 237 CDU), la custodia temporanea delle merci, la quale può avvenire solamente in luoghi appositamente autorizzati per tale regime, salvo il caso in cui l'autorità doganale voglia esaminare le merci o prelevarne dei campioni (artt. 144 ss. CDU) e l'uso particolare di merci destinate alla riesportazione, senza aver subito modifiche oltre alla normale usura (si pensi ai mezzi di trasporto, alle merci utilizzate per esposizioni e convegni, le merci a seguito dei viaggiatori; cfr. art. 250 CDU).

<sup>232</sup> La dichiarazione doganale, ossia "l'atto con il quale una persona manifesta, nelle forme e nelle modalità prescritte, la volontà di vincolare le merci a un determinato regime doganale, con l'indicazione, se del caso, dell'eventuale specifica procedura da applicare" costituisce il comportamento fondamentale che dà inizio al rapporto doganale e, come si è detto, realizza il presupposto stesso dell'obbligazione. Con la dichiarazione vengono individuate il soggetto passivo della obbligazione, la determinazione del *quantum* del tributo (classificazione, quantità, origine e valore della merce), nonché il regime della merce. "Essa costituisce ad ogni effetto di legge una dichiarazione fiscale e, una volta registrata, acquista la natura di bolletta doganale, ovvero di atto pubblico". A. LO NIGRO, *Lo svolgimento del rapporto doganale*, cit., 240. Il dichiarante ha l'obbligo di fornire informazioni esatte e dettagliate (cfr. art. 15, par. 2 CDU), il che, secondo la Corte di giustizia, "comporta come corollario il principio della irrevocabilità della dichiarazione in dogana una volta che questa sia stata accettata", salvo le eccezioni disciplinate rigorosamente dall'Unione (cfr. art. 174 CDU). Corte giust. 15 settembre 2011, n. 138. In ossequio agli obiettivi di semplificazione e informatizzazione, l'art. 158 CDU prevede che, di norma, la dichiarazione debba essere redatta e presentata con procedimento informatico, sulla base di un formulario comune. Ove la dichiarazione doganale sia rispondente a tutte le prescrizioni imposte dalla normativa pertinente, e ove la merce sia già stata presentata in dogana, le dichiarazioni "sono accettate immediatamente dalle autorità doganali" (art. 172 CDU). In ogni caso, l'art. 46 CDU prevede che "le autorità doganali possono effettuare qualsiasi tipo di controllo doganale che ritengono necessario. Tali controlli doganali possono consistere, in particolare, nella visita delle merci, nel prelievo di campioni, nella verifica dell'accuratezza e della completezza delle informazioni fornite in dichiarazioni o notifiche e dell'esistenza, dell'autenticità, dell'accuratezza e della validità di documenti, nell'esame della contabilità degli operatori economici e di altre scritture, nel controllo dei mezzi di trasporto, nonché nel controllo del bagaglio e di altre merci che le persone portano con sé o su di sé e nello svolgimento di indagini ufficiali e altri atti simili". I controlli diversi dai controlli casuali, a campione, si basano sull'analisi dei rischi effettuata mediante procedimenti informativi volti a identificare e valutare i rischi e a mettere a punto le contromisure necessarie. La disposizione da ultimo citata prevede, inoltre, che i controlli siano basati su principi comuni di azione, nonché sullo scambio di informazione fra amministrazioni doganali degli Stati membri. Il tema verrà sviluppato in maniera più approfondita nel prosieguo della trattazione. Terminati gli eventuali controlli e accettata la dichiarazione, le autorità doganali procedono allo svincolo delle merci (art. 194 ss. CDU) e alla riscossione dei diritti o dell'assunzione delle relative cauzioni. L'importo liquidato viene indicato in un

europea<sup>233</sup>. Ove, infatti, ciascuno Stato membro imponesse tributi propri, adottasse un proprio sistema di classificazione delle merci o sancisse regole diverse circa il tempo e il luogo dell'obbligazione, non sussisterebbe alcuna unione doganale, intesa come “sostituzione di un solo territorio doganale a due o più territori doganali”. In tali ambiti è da ritenersi pertanto esclusa qualsiasi delega normativa agli Stati membri.

Per contro, in altri ambiti non essenziali per l'istituzione e il mantenimento dell'Unione doganale europea la delega è certamente ammissibile (e infatti così avviene con riferimento a provvedimenti amministrativi delle autorità doganali, organizzazione, sanzioni, zone franche, tutela). I sopra richiamati aspetti rilasciati alla competenza degli

---

apposito registro e contabilizzato sulla dichiarazione doganale (art. 188 CDU). I termini e le modalità di pagamento dell'importo dovuto sono stabiliti ai sensi degli artt. 108 ss. CDU. Sul punto, si consenta un rimando a A. MARCHESELLI, *La riscossione dei diritti doganali*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 517 e alla bibliografia ivi citata.

<sup>233</sup> I dazi doganali rappresentano “risorse proprie dell'Unione europea” ai sensi dell'art. 311 TFUE e, come tali, sono che entrano definitivamente e direttamente quali voci attive nel bilancio comunitario, senza ulteriori assegnazioni da parte degli Stati membri (S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 57). Sarebbe pertanto impossibile ipotizzare una competenza normativa degli Stati membri sulla destinazione delle risorse derivanti dai dazi riscossi dalle autorità doganali nazionali. In proposito, l'art. 2 della decisione del Consiglio UE 26 maggio 2014, n. 335 stabilisce che confluiscono nel bilancio generale dell'Unione le entrate provenienti, fra l'altro, “dalle risorse proprie tradizionali costituite da prelievi, premi, importi supplementari o compensativi, importi o elementi aggiuntivi, dazi della tariffa doganale comune e altri dazi fissati o da fissare da parte delle istituzioni dell'Unione sugli scambi con paesi terzi, dazi doganali sui prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione del trattato, ormai scaduto, che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nonché contributi e altri dazi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero”. Come già anticipato nel precedente capitolo, i dazi doganali coprono circa il 12% delle spese dell'Unione. Sono, del pari, definite a livello europeo le modalità e le procedure di messa a disposizione dell'Unione europea, da parte degli Stati membri, delle risorse proprie tradizionali. Il Regolamento UE 26 maggio 2014, n. 609 stabilisce, sul punto, che il diritto dell'Unione sulle risorse citate è accertato non appena ricorrono le condizioni previste dalla normativa nazionale per la registrazione dell'importo e la comunicazione del medesimo al soggetto passivo. L'accredito delle risorse avviene mediante versamento da parte delle banche centrali nazionali su un conto ivi appositamente aperto dalla Commissione. Sui termini di corresponsione degli importi dovuti, cfr. l'art. 2, par. 3 della decisione n. 335/2014, cit.. Una compiuta analisi della struttura del bilancio dell'Unione europea e delle conseguenze degli interessi finanziari dell'Unione sull'attività delle amministrazioni nazionali ed europee si ritrova in G. DELLA CANANEA, *Finanza comunitaria e amministrazione nazionale: il nuovo ruolo della Ragioneria generale dello Stato*, in M.P. CHITI (a cura di), *Amministrazione comunitaria e amministrazione nazionale*, Roma, 1997, 581; ID., *La finanza comune strumento dell'integrazione comunitaria*, in A. MASSERA (a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione. Dall'Atto unico europeo al Trattato dell'Unione*, Bologna, 1994, 207; ID., *La disciplina giuridica delle finanze dell'Unione e delle finanze nazionali*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 289. Sul medesimo tema si vedano, altresì, T. LYONS, *EC Customs Law*, cit., 56 ss., nonché M. FABIO, *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 355.

Stati membri non sono essenziali perché vi sia un'unione doganale ma rilevano sotto un profilo differente, che è quello, peculiare dell'esperienza europea, della costituzione di una unione economica e sociale, che comprende non solo l'istituzione di un mercato interno ma il riconoscimento di alcune garanzie riconosciute come fondamentali per i soggetti appartenenti a detta comunità.

Tale ricostruzione trova peraltro conferma nella giurisprudenza dell'*Appellate Body* del WTO, il quale, nel caso *EC-selected customs matters*<sup>234</sup> ha respinto un ricorso presentato dagli Stati Uniti d'America per violazione dell'art. X, par. 3 del GATT 1994 – che obbliga i soggetti firmatari e, dunque anche l'Unione europea, ad applicare in maniera “*uniforme, imparziale e ragionevole*” tutte le proprie leggi, regolamenti, decisioni e atti di applicazione generale, riguardanti la materia doganale<sup>235</sup> – proprio in relazione alla mancata previsione, a livello europeo, di un sistema organizzativo, sanzionatorio e procedimentale unico.

In tale sede, l'organo giurisdizionale internazionale ha affermato che l'assenza di un unico “*customs service*” europeo, cui fanno fronte le diverse amministrazioni doganali degli Stati membri, non costituisce, di per sé, un'infrazione dell'art. X.3 GATT, in quanto la previsione citata non stabilisce come perseguire un'amministrazione uniforme e, pertanto, non obbliga l'Unione europea a prevedere un sistema amministrativo doganale centralizzato<sup>236</sup>.

---

<sup>234</sup> Appellate Body Report, *EC-selected customs matters*, WT/DS315/AB/R.

<sup>235</sup> Più precisamente, l'art. X.3 GATT citato stabilisce che “Each contracting party shall administer in a uniform, impartial and reasonable manner all its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in paragraph 1 of this Article”, ovvero sia “laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application, made effective by any contracting party, pertaining to the classification or the valuation of products for customs purposes, or to rates of duty, taxes or other charges, or to requirements, restrictions or prohibitions on imports or exports or on the transfer of payments therefor, or affecting their sale, distribution, transportation, insurance, warehousing inspection, exhibition, processing, mixing or other use, shall be published promptly in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them”.

<sup>236</sup> Con riferimento al sistema sanzionatorio, l'AB ha affermato quanto segue: “In our view, differences in penalty provisions, in and of themselves, do not necessarily lead to a violation of Article X:3(a). Whether differences would lead to non-uniform administration depends on both the nature of the penalty provisions and the nature of the customs law provisions that they seek to enforce”, punto 224. Dunque, la carenza di uniformità dovrà essere valutata caso per caso, avendo riguardo alla discrezionalità esercitata dagli Stati membri, al tipo di sanzione e alla natura della legge doganale che la stessa intende applicare. Il medesimo principio è stato affermato anche con riferimento all'autonomia procedurale degli Stati membri nell'applicazione della disciplina doganale europea. Cfr. punti 239-240 del *Report*.

La pronuncia citata conferma che il diritto del commercio internazionale ammette la legittimità della delega agli Stati membri di alcuni aspetti non essenziali per la sussistenza di un'unione doganale. Ciò non crea un problema di uniforme applicazione del diritto ai sensi dell'art. X, par. 3 GATT, almeno laddove non si presenti un caso concreto e sufficientemente supportato da elementi probanti di infrazione.

Semmai, come rilevato da un'attenta dottrina, la problematica si pone, nel contesto europeo, con riferimento ai principi di effettività ed equo trattamento che devono trovare applicazione nell'ambito di procedimenti amministrativi di rilevanza europea, nonché alla competitività del sistema<sup>237</sup>. E, a ben vedere, la recente riforma del sistema doganale europeo si muove proprio nel senso dell'accentramento delle competenze, tramite il rafforzamento degli strumenti di cooperazione che garantiscono la più efficiente applicazione del diritto doganale sul territorio degli Stati membri.

### *2.1. La competenza esclusiva in materia di accordi internazionali.*

Rientra certamente nella competenza esclusiva dell'Unione europea il potere di stipulare con Paesi terzi accordi internazionali vincolanti per gli Stati membri in materia doganale. Tanto si desume dall'art. 3 del TFUE, che affida all'Unione europea la competenza in materia di politica commerciale comune (par. 1, lett. e) e di conclusione di accordi internazionali che le consentano di “*esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata*”, nonché dall'art. 207, par. 3 TFUE, che prevede che “*qualora si debbano negoziare e concludere accordi con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali, si applica*” la procedura prevista nell'articolo 218 TFUE. A ciò si aggiunga che, ai sensi dell'art. 220 TFUE, l'Unione è intitolata a cooperare con gli organi specializzati delle Nazioni Unite e dell'OCSE, nonché ad assicurare “*i collegamenti che ritiene opportuni con altre organizzazioni internazionali*”, quali l'Organizzazione Mondiale delle Dogane.

La natura esclusiva di tale competenza era già stata affermata dalla Corte di giustizia sin dai tempi del Trattato di Roma<sup>238</sup>, in ragione della necessità di evitare che i

---

<sup>237</sup> K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, cit., 31 ss. e *passim*.

<sup>238</sup> In termini, A. CALIGIURI, *Art. 207 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, 207.

diversi orientamenti degli Stati membri nelle proprie relazioni con Stati terzi potesse compromettere “*il perseguimento delle finalità collettive*”<sup>239</sup>. Detta posizione è stata successivamente attenuata dalla Corte di giustizia, che ha riconosciuto la prassi, invalsa anche nelle materie riservate alla competenza esclusiva dell’Unione, di concludere accordi misti, negoziati anche con gli Stati membri<sup>240</sup> (anche se, per il vero, ciò non accade di frequente in materia doganale, ove l’Unione europea si pone, come si è visto, verso l’esterno come un soggetto giuridico unitario, proprio in virtù della competenza esclusiva in materia di politica commerciale comune<sup>241</sup>).

Numerosi sono gli accordi internazionali stipulati dall’Unione in materia. Fra questi, vi sono innanzitutto i trattati il cui scopo è “*quello di facilitare gli scambi commerciali e i contatti fra gli operatori dei Paesi sottoscrittori, istituendo una base comune di regole tariffarie e amministrative e, contestualmente, porre un argine a fenomeni abusivi e di triangolazione mirati a superare i divieti e le condizioni poste dalle rispettive legislazioni doganali*”<sup>242</sup>. Vi rientrano l’Accordo di Mutua Assistenza Doganale firmato con gli Stati Uniti a New York nel 1985, nonché gli accordi di associazione conclusi ai sensi dell’art. 217 TFUE, finalizzati a semplificare e velocizzare gli scambi con determinate aree del mondo (come ad esempio l’Accordo di Tunisi con gli Stati del Magreb, l’Accordo con Israele del 20 novembre 1995 e l’accordo con l’OLP del 24 febbraio 1997), a favorire lo sviluppo economico di taluni Paesi (cfr. la Convenzione di associazione con gli Stati africani firmata a Yaoundé il 20 luglio 1963), nonché per estendere l’unione doganale a Paesi confinanti (fra cui rilevano, *inter alia*, l’Accordo di associazione con la Turchia firmato ad Ankara il 12 settembre 1963 e l’Accordo di cooperazione doganale con la Repubblica di San Marino del 16 dicembre 1991)<sup>243</sup>.

---

<sup>239</sup> Cfr. il Parere della Corte di giustizia n. 1/75 del 11 novembre 1975.

<sup>240</sup> Si veda il Parere della Corte di giustizia n. 1/78 del 4 ottobre 1979, ove la Corte ha affermato che “se gli oneri finanziari sono imputati direttamente ai bilanci degli Stati membri, è necessaria la loro partecipazione congiuntamente a quella della comunità”.

Per una disamina della modalità di stipulazione degli accordi misti, si rimanda a R. BARATTA, *Art. 3 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, cit., 377, spec. 382 ss..

<sup>241</sup> Così G. ALBENZIO, *I principi fondamentali e le fonti di diritto europeo ed internazionale*, cit., 32.

<sup>242</sup> *Ibidem*, 31-32.

<sup>243</sup> Una completa disamina degli accordi internazionali stipulati dall’Unione europea in materia di politica commerciale è condotta in F. POCAR, *Diritto dell’Unione europea*, Milano, 2010, 19 ss..

Inoltre, rilevano gli innumerevoli accordi che l'Unione europea stipula con le diverse zone di libero scambio e unioni doganali esistenti sul Globo, che definiscono i dazi all'entrata e all'uscita dalle stesse, nonché le forme di cooperazione amministrativa necessarie per facilitare il commercio internazionale. Tali trattati hanno un peso rilevante nella definizione della normativa doganale dell'Unione e, di conseguenza, della normativa degli Stati membri che si trovano o a dover recepire direttive derivanti da obblighi assunti dall'Unione in sede internazionale, o ad adattarsi alle norme di efficacia diretta promananti direttamente dai medesimi accordi o dai Regolamenti europei che ne derivano.

### *3. La competenza concorrente relativa all'istituzione e al mantenimento del mercato interno.*

Occorre, a questo punto, comprendere quale spazio abbia la riserva delle competenze inerenti al mercato interno di cui all'art. 4, par. 2 TFUE. In proposito, va ricordato che il mercato interno non si esaurisce nell'unione doganale, essendo da intendersi come lo “*spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*”, di cui all'art. 26 TFUE.

Perciò, in primo luogo, rientreranno nella competenza concorrente fra Stati membri e Unione le misure che, pur concernendo le amministrazioni doganali nazionali, saranno volte alla realizzazione della libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali (si pensi, ad esempio, al transito dei capitali provenienti da Paesi terzi o agli stessi diretti, di cui all'art. 64 TFUE o alle politiche in materia di controlli sulle persone, asilo e immigrazione, di cui agli artt. 77 ss. TFUE).

Quanto allo specifico ambito della libera circolazione delle merci, è possibile affermare che rientra nella competenza concorrente il ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia fiscale e doganale<sup>244</sup>. Come si è anticipato nel capitolo precedente, l'armonizzazione delle legislazioni nazionali è sempre stato un pilastro fondamentale per la realizzazione di un'unione doganale. In particolare, sin dagli esordi del mercato

---

<sup>244</sup> Così anche G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., 102.



comune, si è sentita l'esigenza di uniformare la legislazione tributaria, *“in grado di incidere notevolmente sulla circolazione delle merci nel mercato europeo”*<sup>245</sup>. Difatti, tali tributi, che vengono applicati su alcuni beni di consumo voluttuari (quali, ad esempio, tabacco, vino, birra, etc.) caratterizzati da una domanda poco elastica rispetto al prezzo di vendita, nonché dalla loro facilità di riscossione, *“sono idonei a consentire il raggiungimento da parte degli Stati dei loro obiettivi finanziari e di bilancio. Tuttavia, trattandosi di tributi il cui onere viene di regola trasferito dal soggetto passivo sul prezzo di vendita dei prodotti immessi in commercio, essi sono in grado di condizionare la circolazione delle merci e possono creare distorsioni e disparità di trattamento tra gli operatori nel mercato europeo”*<sup>246</sup>.

Per tale motivo, l'art. 113 TFUE (e già prima l'art. 93 TCE) attribuisce al Consiglio, che delibera all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, il potere di adottare *“le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza”*. Sulla base di tale norma, è stato elaborato a livello europeo un sistema normativo uniforme in materia di tabacchi lavorati, oli minerali, alcoli, prodotti energetici e gas naturale<sup>247</sup>.

Parimenti, l'attività di armonizzazione tributaria a livello europeo ha interessato l'IVA, a partire dalla prima direttiva del 11 aprile 1967, n. 227, fino alla sesta direttiva del 17 maggio 1977, n. 388 e, successivamente, alla direttiva 28 novembre 2006, n. 112, riguardante l'IVA sulle operazioni di importazione, soggetta al regime dei dazi doganali e, quindi, alla potestà normativa europea<sup>248</sup>.

---

<sup>245</sup> F. CERIONI, *Le fonti dell'imposizione indiretta sulla produzione e sui consumi*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 83, 93, cui si rimanda per una comprensiva disamina dell'implementazione in Italia delle direttive europee in materia tributaria.

<sup>246</sup> *Ibidem*.

<sup>247</sup> In Italia, il processo di armonizzazione tributaria ha portato a numerosi aggiornamenti al Testo Unico delle Accise, tramite il D.Lgs. 2 febbraio 2007, n. 26, il D.Lgs. 29 marzo 2010, n. 48, il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella Legge n. 214/2011; il D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito nella Legge n. 44/2012, nonché numerose circolari e direttive. Per un elenco aggiornato, si rimanda a G. ALBENZIO, *I principi fondamentali e le fonti di diritto europeo ed internazionale*, cit., 37 ss..

<sup>248</sup> A differenza, invece, dell'IVA sulle accise, che segue la disciplina di quest'ultime. *Ibidem*, 38. In proposito, risulta particolarmente completa l'analisi di T. LYONS, *EC Customs Law*, cit., 41 ss..

L'opera di armonizzazione comunitaria non si è limitata alla materia tributaria: altrettanto dannosi per il libero scambio di merci nel mercato comune risultavano, sin dall'origine delle Comunità, le barriere tecniche al commercio, rappresentate dalle differenti normative tecniche e dai diversi *standard* amministrativi adottati dagli Stati membri in funzione di tutela della salute, della sicurezza o dell'ambiente o di protezione di particolari interessi economici (quale è il caso della proprietà intellettuale o della tutela dei consumatori). Pertanto, gli articoli 114 e 115 TFUE (e già gli articoli 94 e 95 TCE) hanno affidato al Parlamento e al Consiglio la possibilità di adottare misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri aventi ad oggetto "*l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno*"<sup>249</sup>.

In tutti i casi suddetti l'opera riformatrice dell'Unione europea è stata esercitata in forma di legislazione ordinaria, talvolta attraverso un completando le disposizioni nazionali di una disciplinata materia, talvolta provocando delle vere e proprie riforme normative negli Stati membri.

#### 4. *La competenza in materia di cooperazione doganale.*

Proseguendo l'analisi delle competenze normative interne in materia di unione doganale, occorre qui svolgere alcune considerazioni in merito alla materia della cooperazione doganale – tema che assume una particolare rilevanza, in considerazione del fatto che, come si è visto, numerosi e rilevanti sono gli ambiti attinenti alla materia doganale rilasciati alla competenza degli Stati membri<sup>250</sup>.

Bisogna sottolineare sin d'ora come la tematica sia caratterizzata da una difficoltà di classificazione nelle categorie proposte dai Trattati. Difatti, ancora prima del Trattato di Lisbona, la cooperazione in materia doganale costituiva un caso di scuola di materia "*inter-pillars*"<sup>251</sup>, essendo perseguita sia attraverso misure rientranti nel I Pilastro (e,

---

<sup>249</sup> Si segnala, in proposito, che la Corte di giustizia ha fornito un'interpretazione alquanto estesa della clausola appena citata, la quale è stata considerata una legittima base giuridica di interventi anche solo latamente orientati al funzionamento del mercato interno, come l'adozione di disposizioni volte alla lotta alla criminalità organizzata dopo gli attacchi terroristici di Londra. Cfr. Corte giust., 10 febbraio 2009, C-301/05, *Irlanda c. Parlamento e Consiglio*.

<sup>250</sup> La tematica sarà sviluppata più approfonditamente nel Capitolo III.

<sup>251</sup> Così A. PERFETTI, *La cooperazione doganale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, cit., vol. III, 95, spec. 110 ss..

dunque, attraverso l'adozione di norme europee)<sup>252</sup>, sia attraverso misure di carattere intergovernativo adottate nell'ambito della tutela della sicurezza dei cittadini europei, di cui al III Pilastro<sup>253</sup>. La commistione dei due livelli di competenze, peraltro finalizzati a obiettivi differenti, provocava sovrapposizioni e difficoltà di coordinamento fra il piano europeo e il piano nazionale.

Come noto, il Trattato di Lisbona ha fornito un nuovo quadro alla cooperazione amministrativa, in generale, e alla cooperazione doganale, in particolare. Difatti, sul piano generale, il principio di leale collaborazione<sup>254</sup> è stato richiamato all'art. 4, par. 3 TUE, venendo in tal modo riconosciuto come uno dei cardini dell'intero sistema europeo,

---

<sup>252</sup> Cfr., *inter alia*, il Regolamento n. 218/92 del 27 gennaio 1992, in materia di cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette e il Regolamento del Consiglio n. 515/97 sulla collaborazione fra autorità amministrative degli Stati membri e fra queste e la Commissione per l'applicazione della normativa doganale e agricola.

<sup>253</sup> Si vedano, ad esempio, la convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale del 26 luglio 1995 e la Convenzione relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali (Napoli II) del 18 dicembre 1997 – adottate in base all'art. 29 TUE, che attribuiva al Consiglio la competenza di adottare posizioni e azioni comuni, nonché di elaborare convenzioni di cui raccomandare l'adozione agli Stati membri – nonché l'azione comune in tema di controlli n. 97/3727GAI. Si veda, in proposito, R. ADAM, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Rivista dell'Unione Europea*, 1998, 481; A. CORVO, *La cooperazione tra amministrazioni doganali*, cit., 163.

<sup>254</sup> Si richiamano, in proposito, per quanto riguarda il sistema pre-Lisbona, gli scritti di G. DELLA CANANEA, *Cooperazione e integrazione nel sistema amministrativo della Comunità europea: la questione della "comitologia"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 655; C. NIZZO, *L'articolo 5 del trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *DUE*, 1997, 381; C. IANNONE, *The duty of cooperation between national courts and authorities and Community institutions for the purposes of Article 10 of the Treaty of Rome*, in *Dir. Un. Eur.*, 2001, 495; J. TEMPLE LANG, *The Principle of Loyal Cooperation and the Role of the National Judge in Community, Union and EEA Law*, in *ERA-forum*, 2003, 476; V. ATRIPALDI, *Leale cooperazione comunitaria ed obbligo degli Stati al riesame degli atti amministrativi definitivi contrari al diritto comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, 883; M. CARTABIA, *"Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali*, in *Dir. Unione Europea*, 2005, 593; F.G. PIZZETTI, *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, cit., vol. I, 331; O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo: la cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008. Fra gli scritti più recenti si vedano, su tutti, D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 167; J. SCHWARZE, *The future of the European public law*, in P. BIRKINSHAW - M. VARNEY, *The European union legal order after Lisbon*, Alphen aan den Rijn, 2010; A. LANG, *La leale cooperazione e gli obblighi comunitari*, Torino, 2011; M. MACCHIA, *Questione amministrativa e cooperazione dopo Lisbona: un nesso inscindibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 85; E. NEFRAMI, *Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne*, in *RMC*, 2012, 192; D.U. GALETTA, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE ed obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale: una rilettura nell'ottica del rapporto di cooperazione (leale) fra giudici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 431.

nonché all'art. 14 TUE, in tema di rapporti fra istituzioni europee. Inoltre, l'art. 6 TFUE ha indicato la “*cooperazione amministrativa*” fra le competenze di tipo complementare.

In particolare, recependo l'esigenza di risistemazione della competenza nella specifica materia doganale, il Trattato di Lisbona ha inserito una norma specifica nell'ambito del Titolo II del TFUE, riguardante la libera circolazione di merci. Prevede, oggi, l'art. 33 TFUE che “*nel quadro del campo di applicazione dei trattati, il Parlamento e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano misure per rafforzare la cooperazione doganale tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione*”.

La competenza di cooperazione in materia doganale è stata dunque sottratta al metodo intergovernativo e attribuita alla competenza legislativa del Consiglio e del Parlamento, da esercitarsi con procedura legislativa ordinaria<sup>255</sup>. Come si evince dal dato letterale della disposizione citata, la competenza di cui all'art. 33 TFUE si estrinseca in una funzione di supporto (meglio, di rafforzamento) delle politiche di cooperazione poste in essere dagli Stati membri. Il che esclude, di per sé, che possa trattarsi di una competenza esclusiva dell'Unione europea.

---

<sup>255</sup> Permangono tuttavia, anche dopo il Trattato di Lisbona, alcune sovrapposizioni in materia di cooperazione fra amministrazioni doganali. Ciò è evidente, in primo luogo, con riferimento alla cooperazione di polizia di cui all'art. 87 TFUE, che comprende anche “i servizi delle dogane”. Tale sovrapposizione ha creato non poche discussioni in dottrina. Secondo alcuni autori, l'art. 33 TFUE fornirebbe la base per la cooperazione doganale in materia penale, mentre l'art. 87 TFUE riguarderebbe la sola cooperazione operativa fra autorità doganali e altre amministrazioni; a parere di altri, la vicinanza dell'art. 33 TFUE alle norme del Trattato riguardanti l'unione doganale escluderebbe dalla cooperazione di cui alla norma citata quella riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si deve tuttavia preferire quella dottrina che ha sottolineato come il riparto di competenze in materia di cooperazione attuato dal Trattato di Lisbona non sia basato sulla natura delle amministrazioni coinvolte, quanto piuttosto sul campo materiale di applicazione della stessa e che, pertanto, la cooperazione doganale di cui all'art. 33 TFUE deve essere interpretata come distinta da quella riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (articoli 82 e 83 TFUE) e la cooperazione giudiziaria in materia penale (art. 87 TFUE). Cooperazione, quest'ultima, che ha comunque dei punti di contatto con il sistema doganale, in quanto coinvolge anche le amministrazioni e i funzionari preposti ad effettuare i controlli amministrativi sulle merci: si pensi ai numerosi accordi stipulati dagli Stati membri con altri Paesi per definire le modalità di svolgimento delle attività di natura ispettiva sulle merci transittanti per il confine, fra cui, su tutti, la Convenzione c.d. Napoli II del 18 settembre 1997. Per una ricostruzione della discussione dottrina sul punto, si vedano J.M. GRAVE, *The Impact of the Lisbon Treaty on Customs Matters: A Legal Assessment*, cit., 105 ss.; K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, cit., 178.

Rimane dunque da chiedersi se la medesima materia rientri nelle competenze di tipo concorrente – come sostenuto da certa dottrina – <sup>256</sup> o complementare e, dunque, se la stessa debba essere ricondotta all’esercizio di funzioni attinenti al mercato interno (di cui all’art. 4 TFUE) o alla cooperazione amministrativa (di cui all’art. 6 TFUE). In considerazione del fatto che l’art. 33 TFUE riguarda specificamente l’unione doganale che, come si è avuto modo di osservare, è uno strumento peculiare del mercato interno, disciplinato secondo un sistema proprio di competenze e regole, pare che la materia in parola possa essere propriamente qualificata fra quelle di competenza complementare.

Tale conclusione è supportata dal fatto che, ai sensi dell’art. 2, par. 5 TFUE, nei settori di competenza complementare, l’Unione può adottare atti giuridicamente vincolanti, sebbene non di armonizzazione. Come rilevato dalla più attenta dottrina<sup>257</sup>, l’esautorazione dei poteri di armonizzazione nei settori ricondotti alla competenza complementare comporta solo l’impossibilità di adottare atti con la procedura di cui all’art. 114 TFUE, ma non implica affatto che le azioni dell’Unione siano perseguite con differenti atti vincolanti, spesso più efficaci ed incisivi sugli Stati membri delle direttive. Invero tali atti – spesso, come è nel caso dell’art. 33 TFUE, adottati con procedura legislativa ordinaria – contengono disposizioni di coordinamento, linee guida, incentivi e finanziamenti in grado di vincolare gli Stati membri ad adottare azioni volte al perseguimento di un obiettivo specifico (nel caso in esame, quello della cooperazione fra amministrazioni doganali). E’ un chiaro esempio di tale tipo di atti il Regolamento n. 1294/2013 che istituisce il Programma Dogana 2020, che proprio in ragione della modifica intervenuta con il Trattato di Lisbona non assume più, rispetto all’omologo atto del 2008, la forma della decisione, bensì quella del Regolamento del Parlamento e del Consiglio<sup>258</sup>.

Ne deriva la necessità di considerare la cooperazione doganale di cui all’art. 33 TFUE come una *species* del *genus* della cooperazione amministrativa di cui all’art. 6 TFUE. Secondo il sistema predisposto dalla norma citata, gli Stati membri sono dotati di

---

<sup>256</sup> Così è stata qualificata la competenza di cui all’art. 33 TFUE, ad esempio, da S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 284.

<sup>257</sup> Cfr. P. CRAIG - G. DE BÜRCA, *EU Law. Text, cases, and materials*, cit., 87.

<sup>258</sup> Altri esempi di atti adottati in base all’art. 33 TFUE sono il Regolamento (CE) n. 450/2008 che istituisce il CDA; il Regolamento n. 1889/2005 in tema di controlli doganali, nonché il Regolamento (UE) n. 952/2013, istitutivo del CDU.

potestà normativa in materia di cooperazione: essi possono, infatti, stipulare accordi di cooperazione preferenziali, modalità di scambio di informazione fra autorità pubbliche e con soggetti privati, nonché sistemi informatici propri. In tale contesto, la funzione di rafforzamento della cooperazione a livello europeo si estrinseca sia in previsioni normative dirette del Parlamento europeo e del Consiglio (ad esempio, l'istituzione di banche dati e sistemi informatici centrali, validi per tutte le autorità doganali), sia nell'attribuzione alla Commissione di competenze di regia e di coordinamento. Tali atti superano quasi automaticamente il *test* di sussidiarietà richiesto dal TFUE per gli atti di legislazione ordinaria, posto che la cooperazione fra autorità doganali e fra queste e la Commissione presenta un carattere intrinsecamente transnazionale e che gli obiettivi dalla stessa perseguiti (efficienza nei controlli, competitività del sistema, uniformità del linguaggio di classificazione e dei criteri di azione, etc.) sono certamente meglio realizzati a livello europeo rispetto all'iniziativa dei singoli Paesi membri<sup>259</sup>.

Inoltre, essi vincolano gli Stati membri al loro rispetto, provocando la necessità di coordinamento delle misure adottate a livello nazionale con la disciplina dettata a livello europeo (ad esempio garantendo l'interconnessione dei sistemi informatici e delle banche dati) e garantendo unità ed efficienza al sistema dell'Unione doganale europea.

##### 5. *Gli atti dell'Unione doganale europea.*

Tanto premesso, è possibile ora passare ad analizzare il modo in cui vengono esercitati i poteri attribuiti, secondo il riparto di competenze sopra chiarito, agli organi dell'Unione e degli Stati membri in materia doganale. E' possibile affermare che

---

<sup>259</sup> Cfr. il considerando n. 40 del Regolamento (CE) n. 450/2008 che istituisce il CDA, secondo cui "Poiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire stabilire norme e procedure applicabili alle merci che entrano nel territorio doganale della Comunità o ne escono per consentire all'Unione doganale di funzionare efficacemente quale pilastro centrale del mercato interno, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato" nonché il considerando n. 14 del Regolamento n. 1889/2005 in tema di controlli, che afferma quanto segue: "Poiché l'obiettivo del presente regolamento non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa della dimensione transnazionale dei fenomeni di riciclaggio nel mercato interno, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo".

l'esercizio dei poteri da parte delle istituzioni incaricate del perseguimento di un interesse europeo si estrinsechi in procedimenti, disciplinati da specifiche regole e principi, che si concludono con l'emanazione di atti<sup>260</sup>. Le tipologie di atti di diritto europeo non si esauriscono in quelle elencate all'art. 288 TFUE (regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri), essendo l'elenco ivi contenuto incompleto e non tassativo<sup>261</sup>.

Si devono, per contro, ricomprendere nella categoria di atti di rilevanza europea tutti i risultati di quei procedimenti – svolti e disciplinati, indifferentemente, a livello nazionale, europeo o misto – che sono volti al perseguimento di uno degli obiettivi dell'Unione fissati nei Trattati.

E' risaputo come il Trattato di Lisbona abbia cercato di sistematizzare le tipologie di atti dell'Unione, anche recependo alcune prassi invalse nelle istituzioni europee (fra le quali quella degli atti di comitologia). Nel fare ciò, è stata definita una linea di demarcazione fra gli atti “*legislativi*”, ossia quelli adottati unicamente tramite la procedura ordinaria o speciale, cfr. art. 289, par. 3 TFUE, e gli atti “*non legislativi*”, di cui agli articoli 290 TFUE (atti delegati) e 291 TFUE (atti di esecuzione)<sup>262</sup>.

Nonostante l'intento semplificativo, tale distinzione ha provocato numerose incertezze, in ragione sia dell'impossibilità di riferirsi, a livello europeo, alle categorie, proprie dei diritti nazionali, di legislazione e amministrazione<sup>263</sup>, sia della commistione

---

<sup>260</sup> J. BAST, *Tipologie di atti dell'amministrazione europea*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 61.

<sup>261</sup> In termini, G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, cit., 1867. Cfr. Corte giust. 22 giugno 1971, C-22/70, *Aetr*.

<sup>262</sup> In tema, J. ZILLER, *L'amministrazione europea; ancora così snella?*, in B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, *Atti del seminario di Trento 12 maggio 2008*, Padova, 2009; ID., *Il nuovo trattato europeo*, cit.; D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, cit., 167; F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna, 2010; G. TOSATO, *La delimitazione delle competenze dell'Unione europea tra istanze europee e nazionali*, in L. DI PACE, *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, 67. Per la letteratura straniera sul punto, risulta particolarmente accurata l'analisi di C. HARLOW - R. RAWLINGS, *Process and Procedure in EU Administration*, Oxford - Portland, 2014, 93 ss.. Approfondiscono il tema, con riferimento al progetto di Costituzione europea, G. GRECO, *Profili di diritto amministrativo e ruolo della Commissione nel Progetto di Costituzione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 113 e S. STICCHI DAMIANI, *Riflessioni sulla nozione di atto amministrativo comunitario dopo la tipizzazione degli “atti di esecuzione”*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 1197.

<sup>263</sup> Sul tema della commistione fra potere normativo e amministrativo in seno all'Unione, si vedano G. DE VERGOTTINI, *Note sugli atti normativi ed amministrativi dell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 890; G. SACCHI MORSIANI, *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, Milano, 1965; G. VON HIPPEL, *La séparation des pouvoirs dans le*

fra questi diversi livelli, propria dei procedimenti composti<sup>264</sup>, sia ancora per il fatto che alcune fondamentali garanzie tipiche degli atti amministrativi – fra cui l’obbligo di motivazione e l’impugnabilità diretta – sono proprie, nel diritto europeo, anche degli atti normativi<sup>265</sup>. E’ stata infatti criticata in dottrina l’esclusione dalla categoria di atti legislativi di talune regole generali e astratte, pur adottate senza la procedura di codecisione di cui all’art. 288 TFUE, quali la fissazione di politiche generali in tema di concorrenza, l’adozione di atti di cooperazione amministrativa nell’area di libertà, sicurezza e giustizia e la previsione di limiti e condizioni al potere della BCE di imporre sanzioni alle imprese<sup>266</sup>.

In ragione di ciò, può essere utile, al fine di analizzare l’attività svolta dalle autorità coinvolte nell’attuazione dell’Unione doganale europea, distinguere, come suggerito dalla dottrina sopraccitata<sup>267</sup>, gli atti del diritto europeo in atti produttivi di norme

---

*Communautés européennes*, in *Annuaire Européen d’Administration publique*, 1991, 251; S. CASSESE, *La costituzione europea*, in *Quaderni cost.*, 1991, 487; G. DELLA CANANEA, *L’amministrazione europea*, cit., 1866 ss.; S. STICCHI DAMIANI, *L’atto amministrativo nell’ordinamento comunitario. Contributo allo studio della nozione*, Torino, 2006, spec. 99 ss.; A. SAVINO, *Gli effetti della indistinzione tra funzione normativa e funzione amministrativa nell’ordinamento comunitario sul ricorso di annullamento*, in S. STICCHI DAMIANI - F. VETRÒ (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Torino, 2010, 117.

<sup>264</sup> Sul concetto di procedimenti composti, si vedano M.P. CHITI, *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno*, in AA.VV., *Attività amministrativa e tutela degli interessati. L’influenza del diritto comunitario*, Torino, 1997, 55; S. CASSESE, *Il diritto amministrativo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 35, ove l’Autore individua tre categorie di procedimenti composti: (i) quelli ove gli uffici europei stabiliscono i criteri, che poi gli uffici nazionali seguono, sotto il controllo dell’Unione; (ii) quelli ove l’azione si svolge per la prima parte dinanzi agli uffici nazionali e si conclude in sede comunitaria; (iii) quelli divisi in due parti, in cui Commissione e organi nazionali si avvicendano nella parte di organo decisionale e interveniente. Si vedano, inoltre, ID., *Il procedimento amministrativo europeo*, in F. BIGNAMI - S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, 31; L.F. MAESO SECO, *I procedimenti composti comunitari: riflessioni intorno alla problematica della impossibilità a difendersi ed eventuali alternative*, in G. DELLA CANANEA - M. GNES (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell’Unione europea. Un’indagine*, Atti del convegno di studio di Urbino, 14 marzo 2003, Torino, 2004, 11; E. CHITI, *Diritto europeo e diritto amministrativo nazionale nella disciplina procedurale dei “sistemi comuni”*, in G. FALCON (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, 2005, 65; G. FALCON, *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario: ricerche e tesi in discussione*, in AA. VV., Atti del seminario di Trento, 8-9 giugno 2007, Padova 2008, 49.

<sup>265</sup> B.G. MATTARELLA, *Procedimenti e atti amministrativi*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., 327, spec. 357 ss..

<sup>266</sup> J. BAST, *Tipologie di atti dell’amministrazione europea*, cit., 73 ss..

<sup>267</sup> Tale classificazione è presente in S. MANGIAMELI, *La competenza europea, il suo esercizio e l’impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, in ID. (a cura di), *L’ordinamento europeo*, cit., vol., II, 1, nonché in R. CARANTA, *Le competenze dell’amministrazione europea*, cit., 19, secondo cui l’Unione “amministra, infatti, anche con atti normativi, generali o anche semplicemente di autovincolo della futura adozione di



generali e astratte (di tipo normativo) e atti di applicazione della norma al caso concreto (di tipo provvedimentale), secondo la distinzione, propria del diritto anglosassone, fra *regulation* e *adjudication*<sup>268</sup>.

Nel prosieguo, la suindicata chiave di lettura verrà pertanto applicata alla materia del diritto doganale europeo, analizzando specificamente gli atti normativi e gli atti provvedimentali emanati dai diversi organi competenti, in modo tale da evidenziarne disciplina, effetti e caratteri.

### 5.1. L'attività di produzione normativa in materia doganale.

Si è già affermato come alcuni aspetti essenziali del diritto doganale europeo debbano necessariamente essere attribuiti all'Unione, senza possibilità di delega agli Stati membri, e come altri aspetti non essenziali possano (e, in effetti, siano) demandati alla competenza degli stessi, in base a un'espressa delega ex art. 2 TFUE.

---

provvedimenti o altri atti puntuali”, 20. L'Autore nota, peraltro, come “la funzione di normazione e di applicazione della norma nel caso concreto [sia] meglio espressa dall'opposizione anglosassone tra *regulation* e *adjudication*”. *Ibidem*. Prima ancora, la notazione era già stata effettuata dalla dottrina tedesca. Si vedano M. ZULEEG, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, in *EuR*, 1968, 240; H.W. RENGELING, *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsrecht des Europäischen gemeinschaftsrechts*, Colonia - Berlino - Bonn - Monaco, 1977, 8; U. EVERLING, *Element eines Europäischen Verwaltungsrecht*, in *DVBI*, 1983, 649; J. SCHWARZE, *European administrative law*, cit., 21.

<sup>268</sup> La distinzione fra *regulation* e *adjudication* è chiaramente delineata in H.S. GRIFFITH, *Principles of Administrative Law*, Londra, 1951; M.C. BERNSTEIN, *The NLRB's Adjudication-Rulemaking Dilemma Under the Administrative Procedure Act*, in *Yale L.J.*, 1970, 571; A. BHAGWAT, *Models of Regulatory Enforcement and the Problem of Administrative Discretion*, in *Hastings L.J.*, 1998-1999, 1275; A.C. AYMAN - W.T. MAYTON, *Administrative Law*, St. Paul (MN), 2001. Per uno sguardo più comprensivo sul sistema di diritto amministrativo americano, si rimanda a R.B. STEWART, *Il Diritto Amministrativo nel XXI Secolo*, nella traduzione di B.G. Mattarella, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2004, 54; B. MARCHETTI, *Pubblica Amministrazione e Corti negli Stati Uniti. Il judicial review sulle amministrative agencies*, Padova, 2005.

La vicinanza dell'attività amministrativa provvedimentale all'attività giurisdizionale è chiaramente espressa in H. KELSEN, *The Pure Theory of Law*, nella traduzione di C.H. Wilson, in *L. Q. Rev.*, 1935, 517: “Administration, no less than judicial decision, can be shown to be concretization of statute law. Indeed, a considerable part of that which we normally call administration is not to be distinguished functionally at all from that which we call judicial decision or finding of the Courts, in so far as public policy is pursued technically, in both cases, in an identical fashion, namely, achieving the desired condition of affairs by attaching to its contradictory an act of compulsion, in short, by making the desired social behaviour legally obligatory. It makes no essential difference whether honour is protected by the assessment of damages in Court, or whether safety in the streets is ensured by the punishment of recklessness in administrative tribunals. To speak in the one case of the judiciary and in the other of the administration is to emphasize only a technical difference, the purely historical position of the Judge, namely, his independence – a characteristic generally, though by no means always, lacking to the administrative organ”, 521.

La delega dovrà comunque essere esercitata dagli Stati membri entro i limiti stabiliti dalla disciplina europea, e le norme in base alla stessa adottate non potranno contrastare con il diritto europeo, pena la loro illegittimità.

Con riferimento all'esperienza italiana, tale carattere può a un primo sguardo non conciliarsi con l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia doganale ex articolo 117, comma 2, lett. q) della Costituzione. Tuttavia, il contrasto risulta solo apparente, in ragione del fatto che la disposizione citata deve essere letta in combinato disposto con il comma 1 dell'art. 117 Cost. che, come noto, vincola l'esercizio della potestà legislativa attribuita allo Stato e alle Regioni al rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e dal diritto internazionale.

Pertanto, il legislatore italiano ha il potere di emanare atti normativi solo entro i limiti e nel rispetto delle pertinenti norme europee. In tal senso, il diritto europeo ha, da un lato, provocato una modernizzazione dei testi normativi preesistenti (si veda, ad esempio, il D. Lgs. 29 marzo 2010, n. 48, che ha aggiornato il Testo unico delle accise contenuto nel D. Lgs. 26 ottobre 1995, n. 504) e, dall'altro lato, ha comportato l'adozione di disposizioni di dettaglio (cfr., ad esempio, il D. Lgs. 26 gennaio 2001, n. 32, che regola la motivazione *per relationem* dell'atto di accertamento e il D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in Legge 24 marzo 2012, n. 27, che prevede la possibilità per il soggetto sottoposto a operazioni di accertamento per presentare osservazioni).

Con riferimento, poi, al *corpus* normativo che in ciascuno Stato membro disciplinava il diritto doganale, la sopravvenienza delle norme di diritto europeo ne ha provocato (e ne provoca tutt'ora) il cedimento, almeno laddove le norme del diritto nazionale non possano essere interpretate in maniera conforme alle stesse. In Italia, è rimasto in vigore, in quanto sostanzialmente compatibile con il diritto europeo – pur rendendosi necessari numerosi interventi correttivi – il Testo Unico delle Leggi Doganali (TULD), di cui al D.P.R. 22 gennaio 1973, n. 43.

### 5.1.1. La Tariffa Doganale Comune e la Taric.

Ciò chiarito, è possibile analizzare in cosa consista l'attività di produzione normativa doganale. Fra gli aspetti già menzionati in sede di individuazione delle competenze dell'Unione doganale europea, merita un particolare approfondimento la

fissazione della Tariffa Doganale Comune, in quanto corrisponde all'attività vera e propria di imposizione dei dazi doganali sulle merci in entrata o in uscita dall'Unione. L'Unione europea (e, in particolare, il Consiglio, con il supporto della Commissione, in funzione di iniziativa e di coordinamento normativo) è l'unico soggetto giuridico intitolato all'imposizione di dazi all'importazione o all'esportazione nei confronti dei Paesi terzi.

L'art. 56 CDU stabilisce che gli stessi “*sono basati sulla tariffa doganale comune*”. Per comprendere il significato di tale espressione, occorre premettere che “*al fine di stabilire il corretto trattamento impositivo di una merce rispetto all'ordinamento doganale, la prima operazione da compiere è quella di procedere alla sua classificazione tariffaria*”<sup>269</sup>. Per garantire la massima uniformità delle regole di classificazione a livello internazionale, utilizzando un unico “*linguaggio merceologico*” con cui individuare i beni oggetto dei traffici commerciali, a partire dal 1973 il Consiglio doganale di Bruxelles prima e il WCO (*World Customs Organisation*) poi hanno sviluppato un sistema armonizzato (SA) che classifica in maniera standardizzata ogni prodotto mediante una combinazione di sei numeri. Detto sistema – che è stato adottato da quasi tutti i paesi del mondo tramite un'apposita Convenzione del 1 gennaio 1988 – comprende 5205 gruppi di merci, che corrispondono alla quasi totalità dei principali settori merceologici del commercio mondiale<sup>270</sup>.

A livello europeo (ma così è avvenuto, ad esempio, anche per Stati Uniti, Giappone), il sistema armonizzato è stato ulteriormente specificato dal Regolamento CEE n. 2658 del 23 luglio 1987, che ha istituito la nomenclatura combinata (NC), aggiungendo altre due cifre, corrispondenti ad altrettante sotto-voci, alle sei contemplate dal SA. L'Allegato I al citato Regolamento stabilisce le aliquote dei dazi doganali. Per ciascuna voce della nomenclatura esso determina un dazio autonomo – ossia deciso dalla Comunità in ragione di accordi bilaterali o di concessioni a Paesi singoli – e un dazio convenzionale, negoziato in sede GATT.

Ai sensi dell'art. 9 del Regolamento n. 2658/87, la nomenclatura e le aliquote dei dazi possono essere adeguate con atti del Consiglio o della Commissione, in ragione di decisioni rientranti nella politica commerciale comune dell'Unione – anch'essa, lo si

---

<sup>269</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 196.

<sup>270</sup> *Ibidem*, 195.

ricorda, di competenza esclusiva: *“l'imposizione di diritti doganali (...) consente all'Unione di proteggere la propria economia interna modulando il rigore dei diritti all'entrata in funzione delle esigenze congiunturali dei diversi settori”*<sup>271</sup>. E' in forza di tale prerogativa che l'Unione adotta dazi *anti-dumping* (alle condizioni e nei limiti di cui al Regolamento CE del Consiglio n. 1225/2009 del 30 novembre 2009), misure anti-sovvenzioni (cfr. Regolamento CE del Consiglio n. 579/2009 dell'11 giugno 2009) o misure di favore nei confronti di Paesi in via di sviluppo<sup>272 273</sup>.

Le modificazioni in tal modo disposte sono ogni anno sistemate organicamente dalla Commissione in un regolamento che contiene la tariffa integrata dell'Unione europea (Taric)<sup>274</sup>, che comprende la versione completa della NC, delle relative aliquote dei dazi autonomi e convenzionali e degli eventuali ulteriori provvedimenti adottati nel corso dell'anno in materia doganale. Tale atto *“non ha lo statuto di strumento giuridico”*<sup>275</sup>, non produce effetti giuridici propri, ma rinvia a quelli prodotti dagli atti normativi da essa incorporati. Tuttavia, essa svolge una fondamentale funzione di coordinamento normativo, costituendo *“l'unica maniera per assicurare una presentazione e applicazione uniforme del diritto comunitario”*<sup>276</sup>.

La Tariffa Doganale Comune consiste, dunque, in un codice di otto cifre composto dalla nomenclatura combinata, dalle aliquote dei dazi e gli altri relativi elementi di percezione, e dalle misure tariffarie contenute nella Taric o in altre regolamentazioni comunitarie (cfr. art. 4 del Regolamento n. 2658/87, ripreso dall'art. 56 del CDU).

---

<sup>271</sup> P. PIVA, *La politica commerciale comune*, cit., 452, ove l'A. afferma che, tuttavia, ad oggi le negoziazioni commerciali in seno al GATT/WTO in vista di riduzioni generalizzate dei dazi abbiano con il tempo attenuato l'importanza della politica tariffaria in senso stretto.

<sup>272</sup> Ai sensi dell'art. 207 TFUE, l'Unione europea stipula accordi con paesi terzi, prevedendo reciproche concessioni daziarie. Accordi senza carattere di reciprocità sono stipulati con i paesi di Africa, Caraibi e del Pacifico (Acp), ai quali è riconosciuta un'esenzione unilaterale dei dazi alle importazioni. Fra le varie agevolazioni tariffarie, risultano di grande rilevanza quelle rientranti nel sistema delle preferenze generalizzate (Spg), istituito per consentire a Paesi in via di sviluppo di esportare verso l'Unione europea in condizioni più favorevoli. Il sistema è disciplinato attualmente dal Regolamento 25 ottobre 2012, n. 978.

<sup>273</sup> Le previsioni tariffarie di favore, i dazi *antidumping* e le altre misure di politica commerciale dell'Unione europea sono riportati nell'all. II al Regolamento n. 2658/87.

<sup>274</sup> Entro il 31 ottobre di ogni anno la Commissione redige la Taric, che entra in vigore il 1 gennaio dell'anno seguente.

<sup>275</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione n. 2003/C103/01 del 30 aprile 2003.

<sup>276</sup> *Ibidem*.

### 5.1.2. *Gli atti normativi delegati e di esecuzione.*

Si è già anticipato come, al fine di riordinare il sistema delle fonti di diritto europeo, il Trattato di Lisbona abbia reso più chiari i poteri attribuiti alla Commissione nell'attuazione di norme legislative secondarie, distinguendo gli atti di tipo delegato (art. 290 TFUE<sup>277</sup>) e quelli di tipo esecutivo (art. 291 TFUE<sup>278</sup>). E' stata così demarcata una chiara linea distintiva fra gli atti che hanno natura "quasi-legislativa", adottati su delega del Parlamento europeo e del Consiglio e gli atti di natura esecutiva, implementati dalla Commissione su delega degli Stati membri<sup>279</sup>.

Le due tipologie di atti si distinguono sotto diversi profili: in primo luogo, gli atti delegati possono riguardare solo gli atti legislativi europei, mentre gli atti esecutivi possono essere riferibili a qualsiasi norma vincolante dell'Unione, inclusi gli accordi internazionali dalla stessa stipulati. In secondo luogo, l'atto delegato può essere solo di

---

<sup>277</sup> L'art. 290 TFUE 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, 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. 3. L'aggettivo «delegato» o «delegata» è inserito nel titolo degli atti delegati".

<sup>278</sup> L'art. 291 TFUE recita: "1. Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. 2. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio. 3. Ai fini del paragrafo 2, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente 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. I termini «di esecuzione» sono inseriti nel titolo degli atti di esecuzione".

<sup>279</sup> Sul punto, si vedano P. CRAIG, *The Treaty of Lisbon: Process, Architecture and Substance*, cit.; H. HOFFMANN, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, 2009, 482; V. CERULLI IRELLI - F. BARAZZONI, *Gli atti dell'Unione*, in F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., 325; R. BARATTA, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2011, 293; ID., *Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'Unione*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 565; C. HARLOW - R. RAWLINGS, *Process and Procedure in EU Administration*, cit., 103 ss. e, con specifico riferimento all'impatto del Trattato di Lisbona sulla normativa doganale, J.M. GRAVE, *The Impact of the Lisbon Treaty on Customs Matters: A Legal Assessment*, cit., 109 ss. e K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, cit., 115 ss..

portata generale, mentre l'atto esecutivo può riguardare una fattispecie singola o avere carattere individuale. Infine, gli atti delegati sono in grado di modificare, abrogare o sostituire l'atto di base, mentre così non avviene per gli atti esecutivi<sup>280</sup>.

In considerazione della diversa formulazione dell'efficacia dei due tipi di atti in parola – quelli delegati in grado di integrare o modificare un atto legislativo e quelli esecutivi consistenti in misure in grado di promuovere l'uniforme applicazione del diritto europeo – nonché della diversa capacità derogatoria degli stessi, la dottrina maggioritaria ha riconosciuto un rapporto di gerarchia fra i medesimi<sup>281</sup>: *“l'atto esecutivo non può derogare l'atto delegato, il quale afferisce (pur non condividendone la natura formale) alla funzione legislativa, seppure per i suoi soli elementi non essenziali”*<sup>282</sup>.

Tuttavia, altri autori hanno affermato come non si possa parlare di gerarchia con riferimento agli atti delegati ed esecutivi, sussistendo, di fatto, una sostanziale sovrapposizione delle definizioni offerte dal Trattato, nonché una eguale forza derogatoria delle previsioni contenute negli uni e negli altri<sup>283</sup>.

In ogni caso, la letteratura che si è occupata del tema è unanime nel considerare predisposizione di meccanismi di controllo appositi sia per gli atti delegati, sia per gli atti esecutivi, l'innovazione più rilevante apportata dal Trattato di Lisbona (che si è limitato a riconoscere e disciplinare prassi già in uso fra gli organi europei). Per quanto riguarda i primi, il Parlamento europeo e il Consiglio sono tenuti a definire negli atti di legislazione secondaria parametri e limiti di esercizio del potere, essendo inoltre dotati di un potere di controllo *ex post*, che si estrinseca nella possibilità di revocare la delega e di opporsi all'atto delegato una volta entrato in vigore (cfr. art. 290, par. 2 TFUE); diversamente, nel secondo caso, il controllo è demandato alla *“plethora di comitati che la Commissione è tenuta a consultare prima di adottare tali atti”*<sup>284</sup>. Il controllo avviene dunque *ex ante*,

---

<sup>280</sup> Cfr. R. BARATTA, *Art. 290 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., 2283, spec. 2286 ss.. Non sono qui presi in considerazione, in quanto non sufficientemente descrittivi e verificati, i tentativi, pur effettuati dalla dottrina, di distinguere i suddetti atti fra misure suppletive e misure di implementazione o sulla base del grado di discrezionalità esercitato dalla Commissione nell'esercizio del proprio potere di *rulemaking*. Cfr., in proposito, P. CRAIG, *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in *European Law Review*, 2011, 671.

<sup>281</sup> Così D.U. GALETTA, *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, cit., 120. Concordemente, si veda S. STICCHI DAMIANI, *Riflessioni sulla nozione di atto amministrativo comunitario dopo la tipizzazione degli “atti di esecuzione”*, cit..

<sup>282</sup> R. BARATTA, *Art. 290 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., 2277, 2278.

<sup>283</sup> J. BAST, *Tipologie di atti dell'amministrazione europea*, cit., 82 ss..

<sup>284</sup> *Ibidem*, 78.

nelle modalità predefinite dal Parlamento europeo e dal Consiglio in un apposito regolamento (cfr. art. 291, par. 2 TFUE). Oggi tale disciplina è contenuta nel Regolamento UE n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 febbraio 2011 (c.d. “*Regolamento comitologia*”), che prevede che la Commissione, nell’esercizio delle competenze esecutive, sia assistita da “*un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri*”, che è “*presieduto da un rappresentante della Commissione*”, il quale tuttavia non ha diritto di voto (cfr. art. 3, par. 2, Reg. n. 182/2011).

Il processo decisionale affidato alla Commissione sulla base di comitati – ossia di organismi collegiali di supporto composti da rappresentanti degli Stati membri, esperti in specifici settori – è, per il vero, un fenomeno noto al diritto europeo già dagli anni Sessanta e che ha visto una crescente espansione in quanto consente, da un lato, di coinvolgere, oltre alle istituzioni europee, gli Stati membri<sup>285</sup> e i diversi *stakeholders* nel processo decisionale relativo alle norme di esecuzione e, dall’altro, consente al Consiglio e al Parlamento di confinare il potere discrezionale della Commissione entro limiti prestabiliti<sup>286</sup>.

Tuttavia, rispetto al passato, il Regolamento n. 182/2011 razionalizza e semplifica le procedure decisionali, riducendole a due: la *procedura di consultazione*, in cui è la

---

<sup>285</sup> Invero, è condivisibile l’affermazione secondo cui i rappresentanti degli Stati membri non svolgono solo una funzione di controllo della Commissione, fornendo soprattutto “un contributo di esperienza e di conoscenze tecniche di cui l’istituzione spesso necessita poiché non dispone di apparati amministrativi equiparabili a quelli nazionali”. R. BARATTA, *Art. 291 TFUE*, cit., 2288.

<sup>286</sup> La letteratura sulla comitologia è imponente. Rimandando un’analisi più accurata di tale forma organizzativa ai capitoli successivi, si citano qui i fondamentali contributi di G. DELLA CANANEA, *Cooperazione e integrazione nel sistema amministrativo delle Comunità europee: la questione della comitologia*, cit.; ID., *L’amministrazione per collegi nella Comunità europea*, in A. MASSERA (a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione. Dall’atto unico europeo al trattato sull’unione*, Bologna, 1994, 133; B. STEUNBERG, *Policymaking, Comitology, and the Balance of Power in the European Union*, in *Int’l. Rev. Law and Economics*, 1996, 329; F. BIGNAMI, *The democratic deficit in European Community rulemaking: a call for notice and comment in comitology*, in *HILJ*, 1999, 451; C. JOERGES - E. VOS, *EU Committees*, Oxford - Portland, 1999; R. DEHOUSSE, *Comitology: who watches the watchmen?* *Journal of European Public Policy*, 2003, 798; A. BALLMAN - D. EPSTEIN - S. O’HALLORAN, *Delegation, comitology, and the separation of powers in the European Union*, in *Int. O.*, 2002, 551; M. SAVINO, *I comitati dell’Unione europea*, Milano, 2005; ID., *I comitati e il procedural supranationalism: il “terzo” carattere della sovranazionalità europea*, in S. BATTINI - G. VESPERINI (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, cit., 31; C.F. BERGSTROM, *Comitology. Delegation of powers in the European Union and the Committee System*, Oxford, 2005; J. BLOM-HANSEN, (2008) *The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission*, in *JEPP*, 2008, 208; G.J. BRANDSMA - J. BLOM-HANSEN, *Negotiating the post-Lisbon comitology system: institutional battles over delegated decision-making*, in *JCMS*, 2012, 939; A. ALEMANNI - A. MEUWESSE, *Impact assessment of EU non-legislative rulemaking: the missing link in new comitology*, in *Eur. L.J.*, 2013, 76.

Commissione a decidere, pur “*tenendo nella massima considerazione le conclusioni raggiunte nei dibattiti svolti in seno al comitato e il parere espresso*” (art. 4 Reg. n. 182/2011) e la *procedura di esame*, ove il processo normativo è articolato in due fasi, l’una di fronte al comitato ordinario e l’altra di fronte a un comitato di revisione, composto da rappresentanti degli Stati membri “*di livello adeguato*”; in tale seconda procedura, il controllo da parte degli Stati membri è più stringente, dato che la proposta della Commissione entra in vigore in caso di parere positivo reso a maggioranza dal comitato ordinario, salvi i casi in cui è richiesto appello al comitato di revisione, obbligatorio in alcuni casi sensibili (art. 5 Reg. n. 182/2011)<sup>287</sup>.

In materia di unione doganale, i descritti tipi di atti ricoprono un’importanza primaria, essendo numerose le norme del Codice Doganale dell’Unione che affidano alla Commissione la competenza di adottare atti legislativi delegati e atti esecutivi. Quanto al primo tipo di atto, risultano particolarmente numerose ed estese le deleghe legislative alla Commissione ai sensi dell’art. 290 TFUE, tanto che in dottrina è stata criticata la sottrazione di vaste porzioni di normativa doganale al controllo degli Stati membri<sup>288</sup>. Ciò è evidente sin dall’art. 2 CDU, che attribuisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati “*che specifichino le disposizioni della normativa doganale e le relative semplificazioni per quanto riguarda la dichiarazione in dogana, la prova della posizione doganale, l’utilizzo del regime di transito interno unionale*”. Altre rilevanti deleghe normative alla Commissione nell’ambito del CDU riguardano, poi, mezzi di scambio e di archiviazione di informazioni (artt. 7, 279); registrazione degli operatori (art. 10); deroghe alle regole sulla rappresentanza in dogana (art. 20); applicazione della normativa doganale (artt. 24, 31 e 36); semplificazione delle dichiarazioni (artt. 40, 75, 106, 156, 168, 265); origine preferenziale delle merci (art. 65); calcolo degli importi dei dazi applicabili alle merci nel contesto di regimi speciali (art. 88); termini di pagamento dell’obbligazione doganale (art. 115); procedura di accettazione delle procedure di rimborso (art. 122); luogo di presentazione delle merci in dogana (art. 142); svincolo (art.

---

<sup>287</sup> In tal senso, è stata notata una certa somiglianza fra la procedura di esame e la procedura normativa prevista per l’adozione di atti delegati, posto che, anche in questo caso, la Commissione è sottoposta a un meccanismo di obiezione da parte del titolare legittimo del potere, anche se a maggioranza qualificata inversa. Cfr. R. BARATTA, *Art. 291 TFUE*, cit., 2288.

<sup>288</sup> K. LIMBACH, *op. cit.*, 208.



196); reintroduzione di merci esportate (art. 206); condizioni per il transito unionale (art. 235), per l'uso particolare (art. 253)<sup>289</sup>.

Coerentemente con quanto disposto dall'art. 290 TFUE, l'art. 284 del CDU prevede che la delega a emanare gli atti di cui sopra debba essere esercitata dalla Commissione entro un periodo di cinque anni a decorrere dal 30 ottobre 2013 (salvo eventuale revoca o proroga del termine da parte del Parlamento europeo e del Consiglio). Ai sensi dell'ultimo paragrafo dell'articolo citato, gli atti delegati entrano in vigore solo se né il Parlamento europeo né il Consiglio abbiano sollevato obiezioni entro due mesi dalla data in cui questi sono stati loro notificati o se, prima di tale termine, detti organi abbiano informato la Commissione che non intendono sollevare obiezioni.

Da quanto sopra detto emerge la vastità del potere della Commissione di adottare atti quasi-legislativi in materia di unione doganale. Potere che risulta nel CDU ancora più penetrante rispetto al previgente codice doganale, in considerazione della volontà del legislatore europeo di imprimere al settore un carattere più spiccatamente centralizzato, al fine di migliorarne l'efficienza complessiva e l'uniformità<sup>290</sup>.

Del pari risultano numerosi e rilevanti gli aspetti rilasciati, in materia di Unione doganale europea, alla competenza esecutiva della Commissione, da esercitarsi congiuntamente al Comitato del codice doganale, organismo ex Regolamento n. 182/2011 istituito dall'art. 247 CDC. Fra i tanti<sup>291</sup>, si richiamano qui, a titolo esemplificativo, “*le norme procedurali relative allo scambio e all'archiviazione di informazioni che possono essere effettuati con mezzi diversi dai procedimenti informatici*” (art. 8); la definizione delle autorità doganali competenti ai fini della registrazione (art. 11); “*le disposizioni tecniche per sviluppare, tenere aggiornati e utilizzare i sistemi elettronici*” per lo scambio di informazioni tra autorità doganali (art. 17); “*le norme procedurali per l'annullamento, la revoca o la modifica*” di decisioni favorevoli assunte dall'autorità doganale

---

<sup>289</sup> L'elenco completo delle materie delegate alla Commissione nel CDU si ritrova nell'art. 284, par. 2 del medesimo testo normativo. Si tratta degli articoli 2, 7, 10, 20, 24, 31, 36, 40, 62, 65, 75, 88, 99, 106, 115, 122, 126, 131, 142, 151, 156, 160, 164, 168, 175, 180, 183, 186, 196, 206, 212, 213, 221, 224, 231, 235, 253, 265 e 279 CDU.

<sup>290</sup> In senso conforme si esprime K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, cit., 208.

<sup>291</sup> Si riportano di seguito tutti gli articoli del CDU che rimandano alla competenza esecutiva della Commissione: 8; 11, 17, 21, 25, 32, 37, 41, 50, 54, 58, 63, 66, 68, 76, 100, 107, 123, 132, 138, 143, 152, 157, 161, 165, 169, 176, 178, 181, 184, 187, 193, 200, 207, 209, 213, 217, 222, 232, 236, 239, 266, 268, 273, 276, 281, 283.

sull'applicazione della normativa pertinente (art. 32); le misure “*intese ad assicurare l'applicazione uniforme dei controlli doganali, compresi lo scambio delle informazioni e degli esiti delle analisi attinenti ai rischi, i criteri e le norme di rischio comuni, le misure di controllo e i settori di controllo prioritari*” (art. 50); le norme procedurali per la fornitura e la verifica della prova di origine (art. 63); le norme procedurali per la determinazione del valore delle merci in dogana (art. 76); le misure “*intese ad assicurare la reciproca assistenza tra le autorità doganali qualora sorga un'obbligazione doganale*” (art. 107); le norme procedurali per il rimborso e lo sgravio (art. 123), per la presentazione delle merci in dogana (art. 143), per la presentazione della dichiarazione di custodia temporanea (art. 152) e per l'abbandono o la distruzione delle merci (art. 200), il vincolo delle merci al regime di transito unionale (art. 236); le misure relative alla verifica della dichiarazione in dogana (art. 193), alla vigilanza doganale e alle formalità di uscita (art. 268).

Si può affermare che, per quasi tutte le sezioni del CDU, laddove sia prevista una delega di potere legislativo alla Commissione, questa è anche accompagnata dal conferimento alla stessa di potere di normazione esecutiva, per la definizione di aspetti tecnici, delle procedure, nonché delle norme di coordinamento fra le autorità doganali nazionali.

Come si è detto, la Commissione opera, in tale veste, assieme al Comitato del codice doganale, talvolta con procedura di consultazione *ex art. 4* Reg. n. 182/2011, talvolta con procedura di esame *ex art. 5* del medesimo Regolamento. In verità, fra le due procedure, quella di gran lunga preponderante risulta la seconda; ciò, tuttavia, non pare che rappresenti l'esistenza di una tendenza opposta rispetto a quella centralista sopra osservata<sup>292</sup>, bensì dimostri l'attenzione riposta dal legislatore europeo alla necessità di un coinvolgimento attivo da parte degli Stati membri, all'interno di un procedimento decisionale che comunque si muove entro i binari tracciati dal Parlamento europeo e dal Consiglio con il Regolamento n. 182/2011, con riferimento ad aspetti che necessitano un'integrazione fra amministrazioni nazionali e che, dunque, devono fare i conti con l'autonomia procedimentale e organizzativa degli Stati membri.

---

<sup>292</sup> Come invece è stato sottolineato in letteratura. Cfr. K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, cit., 221.

Si segnala che, ad oggi, in base alle competenze sopra descritte, la Commissione ha adottato due regolamenti delegati e un regolamento esecutivo: si tratta del Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 del 24 novembre 2015, recante le modalità di applicazione di talune importanti disposizioni del Codice<sup>293</sup>; del Regolamento delegato (UE) 2015/2446 del 24 novembre 2015, che integra alcune disposizioni del Codice<sup>294</sup>, e del Regolamento delegato (UE) 342/2016 del 17 dicembre 2015, che “*stabilisce misure transitorie relative ai mezzi per lo scambio e l’archiviazione di dati, fin quanto saranno operativi i sistemi elettronici necessari per l’applicazione delle disposizioni del Codice*”.

### 5.2. Gli atti di tipo provvedimento.

Si passa ora ad analizzare quegli atti che, diversamente da quelli sin ora approfonditi, hanno la caratteristica di riguardare fattispecie specifiche. Si premette sin d’ora che la categoria tratteggiata non è dotata di omogeneità, contenendo provvedimenti adottati da amministrazioni diverse, talvolta europee, talvolta nazionali, operanti in diverse materie e con scopi differenti. Tuttavia, la presentazione è proprio volta a fornire un quadro della frammentarietà dell’azione amministrativa provvedimento propria dell’Unione doganale europea. Solo in seguito sarà possibile adottare una prospettiva ricostruttiva, cogliendo quali siano le regole e i principi comuni a tutti gli atti previamente analizzati.

---

<sup>293</sup> In particolare, il Regolamento di esecuzione n. 2447/2015 definisce requisiti comuni in materia di dati, per lo scambio e l’archiviazione di informazioni (art. 6, par. 2 CDU); detta norme rilevanti per la gestione dei sistemi elettronici; istituisce un sistema elettronico denominato EORI per la registrazione degli operatori; dettaglia la procedura per il diritto a essere sentiti di cui all’art. 22, par. 6 CDU; detta importanti norme di esecuzione in materia di informazioni vincolanti; prevede norme di dettaglio sulla qualificazione dell’Operatore economico autorizzato (AEO), in materia di controlli doganali e gestione del rischio (art. 36 ss.), nonché di classificazione e origine delle merci (art. 49 ss.), fornendo, in tale contesto, nuovi strumenti di cooperazione amministrativa (artt. 70, 124); prevede l’istituzione di una banca dati degli esportatori registrati (art. 80); detta norme esecutive circa la determinazione dei dazi, la notifica dell’obbligazione doganale, la loro contabilizzazione e riscossione (artt. 165 ss.); rende esecutive le previsioni codicistiche circa i regimi e le dichiarazioni doganali.

<sup>294</sup> Il Regolamento delegato n. 2446/2015 integra, fra le altre, le disposizioni del codice riguardanti la registrazione degli operatori (artt. 3 ss.); il diritto a essere sentiti di cui all’art. 22, par. 6 CDU (art. 10); origine delle merci (artt. 31 ss.); valore in dogana delle merci (art. 71); calcolo dell’importo dei dazi (artt. 72 ss.); luogo in cui sorge l’obbligazione doganale (art. 77); garanzie (artt. 84 ss.); riscossione e pagamento (artt. 87 ss.); rimborso e sgravio (artt. 98 e ss.); arrivo delle merci (artt. 114 ss.); prova della posizione doganale delle merci unionali (art. 125 ss.); dichiarazioni doganali e atti assimilati (artt. 140 ss.); regimi doganali speciali (artt. 188 ss.).

Nell'esposizione, non si seguirà un ordine di rilevanza degli atti, anche perché sarebbe impossibile provare a fornire un'adeguata graduazione degli interessi pubblici cui è rivolta l'azione dell'Unione doganale europea. Piuttosto, si analizzeranno alcuni esempi particolarmente significativi di provvedimenti adottati dalle autorità doganali, nel contesto dell'accertamento doganale, inteso come *“il procedimento complesso con il quale l'Ufficio doganale provvede, mediante comparazione valutativa tra i dati risultanti nella documentazione prodotta, quali sono espressi nella dichiarazione, e quelli riscontrati, ove occorra, nella documentazione medesima e/o nella merce stessa, al fine della determinazione del debito di imposta o dei benefici fiscali previsti”*<sup>295</sup>. Un procedimento, questo, che prende le mosse dalla dichiarazione doganale presentata dall'operatore e si conclude con la liquidazione e la riscossione del tributo, attraverso la consacrazione della dichiarazione nella bolletta doganale, *“mediante apposizione di data, firma e numero di registrazione”*<sup>296</sup>, implicando sia attività rientranti nello spettro del diritto tributario (verifica dei presupposti e quantificazione della obbligazione doganale) sia attività di tipo extra-tributario, di tipo penalistico (repressione di comportamenti illegali; contrasto alla criminalità organizzata, etc.), amministrativo (controlli sanitari, circolazione dei beni culturali, etc.), e commerciale (protezione della proprietà intellettuale, etc.).

### 5.2.1. *Le informazioni vincolanti.*

Come è stato anticipato in sede di individuazione delle competenze legislative dell'Unione, un'attività fondamentale preordinata alla quantificazione dell'obbligazione doganale è la classificazione. In tema, si rileva che le autorità doganali contribuiscono attivamente alla specificazione della Tariffa Doganale Comune (TDC), attraverso l'emanazione di decisioni riguardanti singoli fattispecie loro sottoposte di volta in volta da parte degli operatori. E infatti, sin dal 1979<sup>297</sup>, il legislatore comunitario ha previsto il diritto per gli operatori di richiedere alle autorità doganali un parere preventivo sul

---

<sup>295</sup> E. ALLEGRO - F. DE ANTONI, *Il Codice doganale*, Milanofiori Assago (MI), 2005, 167.

<sup>296</sup> N. AL NAJARI - F. DI BON P. - D. SPAGNOL, *Controversie e contenzioso doganale. Profili di prassi amministrativa, processuale e Intrastat*, Milanofiori Assago (MI), 2009, 60.

<sup>297</sup> Cfr. il Regolamento CE 24 luglio 1979, n. 1697.

corretto inquadramento dell'operazione doganale, dapprima sotto il profilo della classificazione tariffaria, poi anche sotto quello dell'origine delle merci.

Come si è visto, la TDC non si presta a una facile interpretazione, essendo soggetta a continui mutamenti derivanti dalle politiche commerciali adottate dall'Unione europea e all'influenza delle organizzazioni internazionali – *in primis* l'Organizzazione Mondiale delle Dogane. Pertanto, “*nell’ottica di collaborazione tra autorità doganali ed operatori economici, proprio per ovviare a queste difficoltà in cui possono ricadere tutte le parti coinvolte nelle procedure di sdoganamento, il Codice Doganale Comunitario ha inteso garantire la certezza dei processi di classificazione doganale e di attribuzione dell’origine, tramite specifici procedimenti di interpello, quello delle informazioni vincolanti*”<sup>298</sup>, sia in materia di tariffa doganale (Informazione Tariffaria Vincolante – ITV), sia in materia di origine delle merci (Informazione Vincolante in materia di Origine – IVO).

Oggi la materia è disciplinata all'art. 33 del Codice Doganale dell'Unione, il quale prevede che l'autorità doganale nazionale fornisca, su richiesta dell'operatore, decisioni relative alle ITV e alle IVO<sup>299</sup>. Tali decisioni sono valide per tre anni, periodo durante il quale l'informazione può essere utilizzata ogniqualvolta sia necessario, con riferimento a beni identici a quelli ivi disciplinati. La decisione può essere fatta valere solo dal destinatario; essa tuttavia ha efficacia vincolante non solo per l'autorità che l'ha rilasciata, bensì per tutte le amministrazioni doganali degli Stati membri. Ciò garantisce l'uniforme applicazione della normativa doganale fra le amministrazioni nazionali e contribuisce a sviluppare l'interpretazione comune delle regole applicabili. Difatti, pur non essendo vincolante per altri operatori, l'informazione può essere un utile strumento per individuare la corretta classificazione o origine di una merce in casi simili a quelli già decisi dalle autorità doganali.

---

<sup>298</sup> B. SANTACROCE, *Dogane 2014*, cit., 26.

<sup>299</sup> Il Codice non chiarisce quale sia l'autorità doganale alla quale la richiesta di ITV/IVO va presentata. Pertanto, in vigenza del CDC, era diffusa la pratica del *ITV-shopping*, ossia la selezione da parte degli operatori delle autorità doganali più inclini a rilasciare decisioni favorevoli. Tale aspetto è stato attenuato dal CDU, il quale prevede che la richiesta non è accettata “a) qualora essa venga presentata o sia già stata presentata presso lo stesso o un altro ufficio doganale, dal o per conto del destinatario di una decisione relativa alle stesse merci e, con riferimento alle decisioni IVO, alle stesse condizioni che determinano l'acquisizione dell'origine; b) qualora la richiesta non si riferisca a un qualsiasi uso previsto della decisione ITV o IVO o a un qualsiasi uso previsto di una procedura doganale”.

Il legislatore europeo si dimostra consapevole della complessità della disciplina della classificazione e dell'origine delle merci, dovuta a una stratificazione di diverse fonti normative e alla rapidità di mutamento degli orientamenti interpretativi delle autorità competenti. E invero, oltre ai Regolamenti del Consiglio, sono importanti strumenti di classificazione, in primo luogo, le sentenze della Corte di giustizia, chiamata a esprimersi in sede di rinvio dai legislatori nazionali sulle singole operazioni doganali, nonché sulle condizioni di corretta applicazione della normativa sul rilascio e la validità delle informazioni vincolanti<sup>300</sup>; in secondo luogo, le note esplicative della Commissione, emanate in seguito al parere del Comitato del codice doganale; in terzo luogo, i regolamenti di classifica (legalmente vincolanti) e i pareri di classificazione (atti di soft law) adottati in sede OMD a norma della Convenzione sul sistema armonizzato. Pertanto, l'art. 34 del Codice stabilisce che l'Informazione Tariffaria Vincolante cessa di avere validità prima della naturale scadenza triennale in caso di adozione di una modifica della nomenclatura o di adozione da parte della Commissione di una misura tesa a determinare la classificazione tariffaria di talune merci, ai sensi dell'art. 57, par. 4 CDU, ed è revocata in caso di contrasto con una sopravvenuta nota esplicativa della Commissione, con una sentenza della Corte di giustizia o con una decisione di classificazione o un parere di classificazione adottati in sede OMD; parimenti, una Informazione Vincolante in materia di Origine (IVO) cessa di avere validità nel caso in cui l'Unione adotti un regolamento o concluda un accordo in contrasto con la decisione, oppure se non sia più compatibile con l'accordo sull'origine delle merci stabilito in sede OMD ed è revocata in caso di sentenze della Corte giustizia o in casi specifici definiti dalla Commissione con regolamento delegato.

Tale complesso sistema non è tuttavia, di per sé, capace di garantire l'uniforme applicazione della normativa doganale su tutto il territorio europeo, avendo ciascuna autorità doganale potere discrezionale nell'emanare informazioni vincolanti. Pertanto, il Regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione del 2 luglio 1993 ha istituito un sistema di coordinamento che vede la Commissione come organo catalizzatore di tutte le informazioni vincolanti. Difatti, gli articoli 8 e 13 del regolamento citato hanno imposto

---

<sup>300</sup> Fra le molte pronunce, si segnalano Corte giust. 14 aprile 2011, cause riunite C-288/09 e C-289/09 in tema di procedure di rilascio; Id., 7 aprile 2011, C-153/10 e Id., 29 gennaio 1998, C-315/96, in tema di valenza delle informazioni vincolanti. Si veda oggi sul punto gli artt. 11 ss. del Regolamento delegato n. 244672015.

l'obbligo alle autorità doganali di trasmettere “*quanto prima*”, anche telematicamente, alla Commissione una copia delle informazioni vincolanti rilasciate, nonché di avvisare la medesima nel caso in cui le decisioni siano state annullate o comunque cessino di avere validità<sup>301</sup>.

Al fine di organizzare sistematicamente le decisioni provenienti dalle diverse amministrazioni doganali dell'Unione, la Commissione ha istituito, a partire dal 2004, un *database*, denominato EBTI, con la finalità di “*garantire certezza legale agli operatori economici con riguarda alla classificazione tariffaria delle merci e conseguentemente per il trattamento di tali beni da parte delle autorità doganali dell'Unione europea*”<sup>302</sup>. Esistono due versioni del *database*, una aperta alla pubblica consultazione, denominata *Data Dissemination System (DDS)*, ove le informazioni confidenziali e sensibili sono oscurate, l'altra, denominata EBTI-3, accessibile alle sole autorità doganali nazionali e a un numero limitato di funzionari della Commissione europea<sup>303</sup>. Tale banca dati contiene una descrizione dettagliata delle merci, la loro categorizzazione, nonché le decisioni alle stesse relative, tradotte in tutte le lingue ufficiali dell'Unione.

Il sistema – che verrà sostituito e implementato secondo quanto disposto dalla decisione di esecuzione della Commissione del 29 aprile 2014 n. 2014/255/UE che stabilisce il programma di lavoro per il codice doganale dell'Unione – è tuttora operativo, seppure in via transitoria, e consente alla Commissione europea di monitorare l'emanazione delle informazioni vincolanti da parte delle autorità doganali nazionali, assicurando che le medesime merci abbiano una classificazione uniforme e conforme alla Nomenclatura combinata<sup>304</sup>. Inoltre, almeno nel sistema ad oggi in vigore, quando la stessa “*constati l'esistenza di informazioni tariffarie vincolanti divergenti relative ad una stessa merce*”, il Comitato del codice doganale inserisce la discussione sulla questione interpretativa nell'ordine del giorno della propria prossima riunione, mentre la Commissione invia alle autorità doganali linee guida richiedendo una temporanea astensione dall'emanare decisioni sul tema. Infine, la Commissione adotta, entro sei mesi,

---

<sup>301</sup> Oggi i medesimi obblighi sono contenuti agli articoli 18 e 19 del Regolamento di esecuzione n. 2447/2015.

<sup>302</sup> EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Report of the second phase of the exercise to monitor the issuing of BTI and the application of the relevant Community legal provisions in the Member States 2009 and 2010*, ottobre 2014, 9.

<sup>303</sup> *Ibidem*, 48.

<sup>304</sup> In termini, K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, cit., 276.

un provvedimento che garantisca l'applicazione uniforme della normativa dubbia (artt. 7 e 9 del Regolamento n. 2454/93).

Le informazioni doganali costituiscono, dunque, un importantissimo strumento di integrazione della normativa doganale in tema di classificazione e di origine delle merci. Sebbene la competenza dell'adozione di tali atti sia rimessa alle autorità doganali nazionali, l'influenza del diritto europeo sulla discrezionalità delle stesse è quanto mai penetrante. Difatti, il procedimento per l'adozione di tali atti – assimilabili, nel nostro ordinamento, a degli interpelli – è quasi del tutto disciplinato a livello europeo, dagli articoli 33 e ss. del Codice e dalle norme di attuazione di quest'ultimo: la richiesta deve essere presentata su un formulario predefinito a livello comunitario; i casi di accettazione e respingimento della richiesta, nonché di cessazione di validità e di revoca della decisione sono stabiliti dagli articoli 33 e 34 CDU; ulteriori previsioni di dettaglio sono demandate ai regolamenti delegati ed esecutivi della Commissione dagli articoli 35 e 36 CDU.

Le autorità doganali hanno discrezionalità in merito all'interpretazione della questione loro sottoposta, ma sono comunque vincolate a rispettare le norme di diritto europeo, le sentenze della Corte di giustizia e le decisioni e i regolamenti assunti in sede OMD; inoltre, in virtù del principio di leale collaborazione, dovrebbero quantomeno prendere in considerazione atti non vincolanti quali le linee guida e le note esplicative della Commissione, nonché le decisioni assunte dalle altre autorità doganali sulla medesima questione, alle quali possono accedere tramite il sistema EBTI-3. Quanto detto è oggi confermato dall'art. 17 del Regolamento esecutivo n. 2447/2015, secondo cui *“al fine di garantire che una decisione ITV che intende emettere è coerente con le decisioni ITV già adottate, l'autorità doganale competente a prendere una decisione consulta il sistema elettronico di cui all'art. 21 e tiene un registro di tali consultazioni”*.

Come affermato dalla Corte dei conti dell'Unione europea in tema di informazioni vincolanti, *“while the legislation governing the Customs Union is the responsibility of the Commission, how that legislation is applied falls within the competence of the Member States. It is therefore the responsibility of the Commission to ensure that the legislation is applied in a correct and uniform manner, thus guaranteeing the equal treatment of all*



*traders, wherever they may be established in the EU*<sup>305</sup>. Pertanto, in forza della necessità di garantire i principi di uniforme ed effettiva applicazione del diritto europeo e di parità di trattamento, la Commissione svolge una fondamentale opera di coordinamento, raccogliendo e catalogando le decisioni delle autorità nazionali in una banca dati e risolvendo i casi di contrasto.

### 5.2.2. *I controlli doganali.*

L'art. 48 del CDU stabilisce i principi generali che disciplinano le modalità con cui le autorità doganali provvedono a effettuare controlli sulle merci e sulle informazioni fornite dagli operatori in sede di dichiarazione, al fine di proteggere interessi pubblici quali la sicurezza, la salute, la protezione del patrimonio storico-artistico e culturale dell'Unione<sup>306</sup>. L'articolo citato prevede che le autorità doganali possano “*effettuare qualsiasi controllo doganale che ritengono necessario. Tali controlli doganali possono consistere, in particolare, nella visita delle merci, nel prelievo di campioni, nella verifica dell'accuratezza e della completezza delle informazioni fornite in dichiarazioni o notifiche e dell'esistenza, dell'autenticità, dell'accuratezza e della validità di documenti, nell'esame della contabilità degli operatori economici e di altre scritture, nel controllo dei mezzi di trasporto, nonché nel controllo del bagaglio e di altre merci che le persone portano con sé o su di sé e nello svolgimento di indagini ufficiali e altri atti simili*”<sup>307</sup>.

Il settore dei controlli doganali è stato notevolmente innovato dalla riforma legislativa del settore. Ciò è dovuto al processo di informatizzazione dello scambio di informazioni e documenti fra operatori economici e autorità doganali attuato sulla spinta di istanze comunemente diffuse a livello internazionale. Invero, tali operazioni possono costituire un ponderoso onere amministrativo, in grado di rallentare o addirittura di

---

<sup>305</sup> EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Report of the second phase of the exercise to monitor the issuing of BTI*, cit., 13.

<sup>306</sup> I controlli doganali sono definiti dall'art. 5, par. 1, n. 3) CDU come quegli “atti specifici espletati dall'autorità doganale al fine di garantire la conformità con la normativa doganale e con le altre norme che disciplinano l'entrata, l'uscita, il transito, la circolazione, il deposito e l'uso finale delle merci in circolazione tra il territorio doganale dell'Unione e i paesi o territori non facenti parte di tale territorio, nonché la presenza e la circolazione nel territorio doganale dell'Unione delle merci non unionali e delle merci in regime di uso finale”.

<sup>307</sup> Norme di dettaglio sono oggi previste agli articoli 37 ss. del Regolamento di esecuzione n. 2447/2015.

ostacolare gli scambi internazionali<sup>308</sup>. Si è sentita la “*necessità di procedure rapide ed efficienti per garantire un’adeguata tempistica di consegna*”<sup>309</sup>, individuando a priori i casi in cui il controllo e il blocco in dogana della merce risulti effettivamente necessario, rilasciando le merci libere di circolare in tutti gli altri casi, sempre fatto salvo il potere dell’autorità doganale di svolgere accertamenti e verifiche successive alla conclusione dell’operazione.

Per tale ragione, sono stati distinti a livello legislativo i controlli routinari e automatici effettuati sulle dichiarazioni doganali, i quali avvengono senza formalità e attraverso sistemi informatici che individuano la completezza dei documenti necessari, e i controlli amministrativi più approfonditi, condotti sulla documentazione o sulle merci.

#### 5.2.2.1. *I controlli sulle dichiarazioni doganali e la qualificazione giuridica dell’accettazione.*

Quanto ai controlli del primo tipo, rileva l’art. 172, par. 1 CDU, secondo cui le dichiarazioni doganali rispondenti alle condizioni di cui al Titolo V, Capo II del Codice, “*sono accettate immediatamente dalle autorità doganali se le merci cui si riferiscono sono state presentate in dogana*”<sup>310</sup>.

La norma citata riproduce in maniera pressoché identica l’art. 63 del previgente codice doganale (il CDC), il quale prevedeva che “*Le dichiarazioni rispondenti alle condizioni di cui all’articolo 62 sono immediatamente accettate dall’autorità doganale, se le merci cui si riferiscono sono presentate in dogana*”. Posto che l’art. 62 CDC riguardava gli adempimenti formali imposti al dichiarante (obblighi di forma scritta secondo il modello predisposto dall’autorità doganale, firma, inserimento delle informazioni e dei documenti allegati necessari per la identificazione del regime doganale

---

<sup>308</sup> Sul punto, cfr. F. RANDO, *Aspetti doganali dell’integrazione economica europea*, Milano, 1969.

<sup>309</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 273.

<sup>310</sup> Specifica l’art. 226 del Regolamento di esecuzione n. 2447/2015 che “Salvo nei casi in cui la dichiarazione in dogana sia presentata oralmente o mediante un atto che si considera costituisca una dichiarazione in dogana, o in cui la dichiarazione in dogana consista in un’iscrizione nelle scritture del dichiarante (...) le autorità doganali notificano al dichiarante l’accettazione della dichiarazione in dogana e gli comunicano un MRN [numero di riferimento principale, ndr] per tale dichiarazione nonché la data di accettazione della medesima”.

applicabile)<sup>311</sup> e che, oggi, il Capo II richiamato dall'art. 172 CDU riguarda parimenti le disposizioni concernenti il vincolo delle merci a un regime doganale sulla base degli elementi forniti nella dichiarazione, è da ritenersi che i controlli cui si riferisce la norma citata siano quelli sulla completezza della documentazione, e non anche sul contenuto della dichiarazione, oggetto di differenti ed eventuali controlli amministrativi, ai sensi degli articoli 188 ss. CDU.

Tale ricostruzione è peraltro in linea con quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza 15 settembre 2011, resa nella causa C-138/10, *DP Group EOOD*. Il caso citato è f<sup>312</sup> in quanto ha indotto i giudici europei a ragionare sulla natura giuridica dell'accettazione della dichiarazione doganale e, dunque, sull'autonoma impugnabilità di quest'ultima. E in effetti, come sottolineato dall'Avvocato Generale Crùz Villalon nelle sue conclusioni (presentate il 9 giugno 2011) l'atto in parola ha natura mista, *“giacché si tratta di un atto espresso attraverso un documento fisico e standardizzato dallo stesso diritto dell'Unione, nel quale confluiscono diverse dichiarazioni di volontà: da un lato, quella del soggetto dichiarante la merce, dall'altro, quella delle autorità doganali”*.

Il caso riguardava la dichiarazione presentata da un operatore all'autorità doganale bulgara per l'importazione di alcuni generi alimentari dal Brasile. La dichiarazione veniva accettata nella medesima data, con apposizione del timbro personale e della firma del funzionario, il quale annotava sul retro della dichiarazione che i documenti risultavano corretti, ma che, sussistendo il sospetto di inesatta classificazione tariffaria, erano stati prelevati campioni di merce per un esame di laboratorio. In seguito a tali esami, l'autorità doganale comunicava all'operatore che era stata rilevata un'irregolarità nella dichiarazione doganale, dovuta all'inesatta classificazione della merce dichiarata, per cui si esigeva il versamento di un importo ulteriore.

---

<sup>311</sup> Più precisamente, l'art. 62 CDC stabiliva quanto segue: “1. Le dichiarazioni fatte per iscritto devono essere compilate su un formulario conforme al modello ufficiale all'uopo previsto. Esse devono essere firmate e contenere tutte le indicazioni necessarie per l'applicazione delle disposizioni che disciplinano il regime doganale per il quale le merci sono dichiarate. 2. Devono essere allegati alla dichiarazione tutti i documenti la cui presentazione è necessaria per consentire l'applicazione delle disposizioni che disciplinano il regime doganale per il quale le merci sono dichiarate”.

<sup>312</sup> La sentenza citata è stata richiamata numerose volte sia dalla successiva giurisprudenza europea (cfr., *ex multis*, Corte giust., sez. III, 27 febbraio 2014 n. 571; Tribunale I grado UE, sez. VI, 4 dicembre 2013, n. 438) sia dalla giurisprudenza nazionale: cfr. Cass. civ., sez. trib., 1 marzo 2013, n. 5199; Id., 24 maggio 2013 nn. 12959 e 12960; Id., 4 settembre 2013 nn. 2030 e 20301; Id., 13 settembre 2013, n. 20938; Id., 20 novembre 11 2013, nn. da 26013 a 26017.

Pertanto, l'operatore impugnava l'accettazione della dichiarazione doganale dinnanzi all'Administrativen sad Sofia-grad, sostenendone l'invalidità, in quanto l'autorità doganale aveva, con la propria accettazione, confermato il codice tariffario della merce. Il tribunale bulgaro proponeva dunque tre distinte questioni alla Corte di giustizia, riguardanti l'interpretazione di alcuni articoli del CDC, allora in vigore e, in particolare: (i) se a norma dell'art. 63 CDC l'autorità doganale fosse obbligata a effettuare unicamente una verifica di rispondenza della dichiarazione in dogana alle condizioni formali di cui all'art. 62 CDC; (ii) se l'accettazione costituisca una decisione ai sensi del CDC; (iii) se quest'ultima sia impugnabile.

Nel rispondere alle questioni suddette, la Corte ha dapprima rilevato che, nel caso di specie, l'obiettivo del ricorrente era l'annullamento della dichiarazione e non l'annullamento dell'accettazione e, dunque, che la questione rilevante atteneva alla possibilità per il ricorrente di richiedere l'annullamento della dichiarazione in dogana dopo lo svincolo della relativa merce. La Corte ha così risolto la questione in tal modo riformulata: la determinazione degli elementi necessari all'applicazione della normativa doganale viene effettuata non già sulla base delle constatazioni dell'autorità doganale, quanto sulla dichiarazione in dogana, che costituisce *“l'atto con il quale il dichiarante manifesta, nelle forme e modalità prescritte, la volontà di vincolare una merce ad un determinato regime doganale. Pertanto tale dichiarazione, per la sua natura di atto unilaterale, non costituisce una «decisione» ai sensi dell'art. 4, punto 5 [CDC]”* (punti 34 e 35). Quando l'autorità doganale accetta una dichiarazione, questa deve limitarsi, ai sensi dell'art. 63 CDC, a verificare gli aspetti formali della stessa; essa non si pronuncia sull'esattezza delle informazioni fornite dal dichiarante, di cui quest'ultimo si assume la responsabilità. Pertanto, la Corte ha stabilito che *“un dichiarante non può chiedere ad un organo giurisdizionale l'annullamento della dichiarazione in dogana da lui predisposta, qualora quest'ultima sia stata accettata dall'autorità doganale”*.

Per comprendere appieno le ragioni della suddetta conclusione, occorre riferirsi alle conclusioni dell'AG, richiamate dalla stessa sentenza. Ivi si specifica che la dichiarazione doganale, redatta secondo le indicazioni formali stabilite dalla normativa europea, deve contenere, a norma dell'art. 62 CDC, le indicazioni necessarie per l'individuazione del regime doganale corretto. Questo è l'aspetto che l'autorità doganale è chiamata a verificare in caso di accettazione; ciò non vieta comunque all'autorità di

procedere a ulteriori controlli sulla merce, i cui risultati potranno essere ottenuti anche successivamente allo svincolo di questa. Sussiste una differenza, dunque, fra la verifica documentale, che è snella e veloce, in ragione della necessità di garantire il flusso del commercio e l'efficienza dell'attività amministrativa delle autorità doganali, e i controlli amministrativi, che, accadendo in maniera sporadica, in caso di sospetto di irregolarità, possono avere tempi più lunghi.

Quanto al profilo della natura giuridica dell'accettazione, si afferma nelle medesime conclusioni che tale atto – seppur espresso nel medesimo documento della dichiarazione, in un momento differente e da parte di un soggetto diverso – costituisce una “*decisione*” ai sensi del Codice doganale, essendo sempre individuabile il suo destinatario, producendo effetti giuridici rilevanti, fra cui rilevano la definizione del momento di applicazione delle disposizioni doganali e la possibilità per il dichiarante di rettificare uno o più dati della dichiarazione, tranne nel caso in cui le autorità doganali intendano ispezionare le merci o che vi siano dati inesatti (cfr. l'art. 65 del Regolamento n. 2913/92 di applicazione del CDC e oggi l'art. 173 CDU) ed esercitando l'autorità doganale un certo grado di discrezionalità, con riferimento al potere di valutazione circa la “*necessarietà*” dei dati indicati nella dichiarazione doganale per l'applicazione del relativo regime doganale.

Qualificandosi l'accettazione della dichiarazione doganale come una decisione dell'autorità doganale, ne dovrebbe conseguire l'impugnabilità, ai sensi degli articoli 243-246 CDC (oggi, degli articoli 43-45 CDU). Tuttavia, prosegue l'AG Crùz Villalon, l'autorità doganale, in sede di controlli *ex art.* 63 CDC, non ha potere di sindacare la classificazione doganale, potendo solo avviare dei controlli che porteranno eventualmente a delle successive decisioni in merito. Da questo punto di vista, l'accettazione si caratterizza come un mero avvio del procedimento che porta alla corretta classificazione della merce, non sindacabile in giudizio in questa fase. Ne conseguirebbe la possibilità di impugnare l'accettazione sotto l'unico profilo rilasciato alla discrezionalità dell'autorità doganale, ossia la presenza degli elementi necessari nella dichiarazione per l'individuazione del corretto regime doganale. In tutti gli altri casi, e anche in seguito allo svincolo delle merci, il dichiarante avrà la possibilità di richiedere all'autorità doganale, e non all'autorità giudiziaria, l'invalidazione della dichiarazione, ove vi siano i presupposti di cui all'art. 66 CDC (ora 174 CDU).

In disparte le considerazioni dell'Avvocato Generale circa la possibilità di impugnare le decisioni doganali solo in caso di esercizio di un potere discrezionale<sup>313</sup> – le quali non trovano riscontro né nell'ambito della definizione codicistica di “*decisione*”<sup>314</sup>, né con riferimento ai requisiti richiesti dall'art. 44 CDU per la presentazione di ricorsi avverso le stesse<sup>315</sup> – va qui sottolineato come nel caso sopra descritto siano stati delineati precisamente i caratteri dell'accettazione della dichiarazione doganale.

Essa si configura come un provvedimento (più propriamente, come una decisione doganale) assunto dall'autorità doganale con riferimento alla dichiarazione, la quale può essere assimilata, sotto questo profilo, a una richiesta di avvio del procedimento<sup>316</sup>.

I caratteri dell'accettazione variano a seconda della presenza o meno dei requisiti formali richiesti dal Codice doganale per l'individuazione in dichiarazione del corretto regime doganale delle merci. In caso positivo, l'attività dell'autorità doganale è vincolata: l'accettazione deve essere immediatamente disposta; in caso negativo, qualche margine di discrezionalità residua in capo all'autorità doganale, circa la valutazione della sussistenza di tutti gli elementi necessari per individuare il regime doganale applicabile.

L'accettazione non produce come effetto quello dell'assunzione della responsabilità del contenuto della dichiarazione, che rimane in capo al dichiarante. Tuttavia, alcuni effetti tipici possono essere prodotti, quali quello dell'avvio di un ulteriore procedimento in caso di controlli amministrativi sulle merci o ulteriori controlli documentali, oppure la possibilità per il dichiarante di chiedere una modifica o l'invalidazione della dichiarazione ex artt. 173 e 174 CDU.

Da ciò – ossia dal fatto che a partire dall'accettazione può essere avviato un nuovo e ulteriore procedimento di verifica, e non invece dal carattere quasi-vincolato del provvedimento – deriva l'impossibilità di impugnare la stessa sotto il profilo della

---

<sup>313</sup> Profilo che, infatti, non è stato accolto dalla Corte di giustizia nella decisione.

<sup>314</sup> “Qualsiasi atto delle autorità doganali, relativo alla normativa doganale, che deliberi su un caso particolare e che abbia effetti giuridici sulla o sulle persone interessate”, cfr. art. 5, par. 1, punto 39 CDU.

<sup>315</sup> Per essere impugnabili, le decisioni così come sopra definite, debbono essere assunte dalle autorità doganali e devono riguardare direttamente e individualmente il ricorrente.

<sup>316</sup> Nota infatti l'AG Crúz Villalon come “In definitiva, la «dichiarazione» costituisce l'atto di richiesta dell'avvio del procedimento doganale, mentre l'«accettazione» della stessa rappresenta l'atto formale di inizio del suddetto procedimento. Potremmo dire che questi atti sono come due facce di una stessa medaglia, e si esprimono contemporaneamente in un unico documento, il cui contenuto sarà completato da diversi soggetti”. Cfr. punto 22.

classificazione delle merci. Ragionando *a contrario*, pare doversi considerare ammissibile l'impugnazione della stessa per omessa immediata accettazione, laddove tutti gli elementi della dichiarazione necessari per l'individuazione del regime doganale siano presenti.

5.2.2.2. *Gli ulteriori controlli sulle merci e sulla documentazione presentata. La rilevanza del risk assessment.*

Per quanto concerne gli ulteriori controlli che l'autorità doganale può esperire in seguito all'accettazione della dichiarazione, l'art. 188 CDU stabilisce che *“per verificare l'esattezza delle indicazioni contenute in una dichiarazione in dogana che è stata accettata, le autorità doganali possono: a) esaminare la dichiarazione e i documenti di accompagnamento; b) chiedere al dichiarante di fornire altri documenti; c) procedere alla visita delle merci; d) prelevare campioni per l'analisi o per un controllo approfondito delle merci”*.

Detti controlli sono volti a verificare la rispondenza della dichiarazione doganale alle merci e non si limitano al profilo tributaristico, essendo tesi a tutelare altri interessi pubblici rilevanti per l'Unione quali la salute, la preservazione di talune specie animali e vegetali e del patrimonio storico-culturale, la sicurezza e l'ordine pubblico<sup>317</sup>. Si veda, in proposito, l'art. 134 CDU, il quale elenca i suddetti interessi fra quelli che giustificano non solo la vigilanza doganale sulle merci dall'ingresso del territorio doganale e *“per tutto il tempo necessario a determinare la loro posizione doganale”*, ma anche l'imposizione di divieti e restrizioni.

---

<sup>317</sup> La lotta alla contraffazione e, in generale, la protezione della proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali vengono disciplinate dal Regolamento (UE) n. 608/2013; si veda, in proposito, la Risoluzione del Consiglio 2013/C 80/01 che contiene il Piano d'azione per combattere le infrazioni della proprietà intellettuale per gli anni 2013-2017. I controlli su sostanze stupefacenti sono regolati, a livello internazionale, dalla Convenzione ONU di Vienna del 1998 e, a livello europeo, dal Regolamento (CE) n. 11/2005, riguardante i rapporti con Paesi terzi e dal Regolamento (CE) n. 273/2004 sul traffico di droga all'interno dell'Unione. Per quanto concerne, poi i controlli di tipo sanitario e fitosanitario, le autorità doganali svolgono accertamenti sui cibi transiti dai confini dell'Unione in forza del Regolamento (CE) n. 882/2004, sulle specie vegetali in forza della Direttiva 2000/29/CE. In relazione alla protezione dell'ambiente rileva il Regolamento (CE) n. 1013/2006 sul traffico di rifiuti. La sicurezza dei prodotti è assicurata in base al Regolamento n. 765/2008, mentre l'interesse alla protezione del patrimonio storico-artistico e culturale dell'Unione è garantito attraverso i controlli sull'esportazione dei beni culturali ai sensi del Regolamento (CE) n. 116/2009.

Tuttavia, come si è detto, tali controlli non possono essere effettuati su tutte le merci in transito per la dogana, poiché ciò comporterebbe un enorme dispendio di energie da parte dell'amministrazione doganale e provocherebbe la paralisi dei traffici commerciali con l'Unione europea. Pertanto, occorre orientare l'azione amministrativa delle autorità doganali su quei casi che presentano maggiori e più certi indici di infrazione. A tal fine, è stato previsto nel Codice doganale che i controlli doganali diversi da quelli casualmente effettuati sulle merci in dogana si basino “*principalmente sull'analisi dei rischi effettuata mediante procedimenti informatici al fine di identificare e valutare i rischi e di mettere a punto le contromisure necessarie, sulla base di criteri elaborati a livello nazionale, unionale e, se del caso, internazionale*” (cfr. art. 46, par. 2 CDU).

Come evidente dalla formulazione della norma citata, ha assunto un ruolo centrale nei controlli doganali il *risk assessment*<sup>318</sup> preventivo, atto a orientare e mirare le operazioni delle autorità doganali. La stima è condotta da ogni autorità doganale sulla base di sistemi informatici che si basano su criteri comuni, sviluppati in sede nazionale, europea e internazionale (si veda, per l'Italia, il sistema A.i.d.a. attivo presso l'Agenzia

---

<sup>318</sup> Il “rischio” qui è inteso quale “la probabilità che si verifichi un evento, e il suo eventuale impatto, in relazione all'entrata, all'uscita, al transito, alla circolazione o all'uso finale di merci circolanti tra il territorio doganale dell'Unione e paesi o territori non facenti parte di tale territorio o in relazione alla presenza nel territorio doganale dell'Unione di merci non unionali, che: a) impedirebbe la corretta applicazione di misure unionali o nazionali; b) comprometterebbe gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri; oppure c) costituirebbe una minaccia per la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti, per la salute umana, animale o vegetale, per l'ambiente o per i consumatori” (cfr. art. 5, par. 1, n. 7 CDU).



delle dogane<sup>319</sup>), attraverso un continuo scambio di informazioni, sia fra autorità doganali, sia fra queste e gli operatori<sup>320</sup>.

Per quanto concerne specificamente lo scambio di informazioni fra autorità doganali, l'art. 36 del Regolamento esecutivo n. 2447/2015 prevede l'istituzione di un sistema centralizzato europeo di gestione dei rischi *“per lo scambio e l'archiviazione di informazioni relative alla comunicazione, tra le autorità degli Stati membri e la Commissione, di qualsiasi informazione relativa ai rischi”*. Detto sistema dovrà basarsi sui parametri (ovverosia la proporzionalità rispetto al rischio, l'urgenza della necessaria applicazione di controlli e la probabile incidenza degli stessi sul flusso degli scambi) e sulle priorità (regimi doganali particolari, tipi e i percorsi di merci, modalità di trasporto) di cui all'art. 46 CDU.

Sono inoltre definiti a livello europeo le modalità di espletamento dei suddetti controlli, a valle della procedura preliminare di *risk assessment* volta a individuare con maggiore efficienza l'oggetto precipuo dell'attività investigativa delle autorità doganali. Innanzi tutto, l'art. 15 CDU, consente, alla luce del principio di collaborazione procedimentale, alle autorità doganali di richiedere a *“chiunque intervenga direttamente o indirettamente nell'espletamento delle formalità doganali o nei controlli doganali (...) tutta la documentazione e le informazioni prescritte, nella forma appropriata, nonché tutta l'assistenza necessaria ai fini dell'espletamento di tali formalità o controlli”*.

---

<sup>319</sup> Il sistema A.i.d.a. (Automazione integrata dogane e accise) è un sistema operativo presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli dal 10 novembre 2003, sviluppato in linea con le indicazioni pervenute dalla Commissione europea e dall'OMD. Il sistema prevede uno sportello unico doganale, che offre agli operatori un'interfaccia unitaria capace di gestire in maniera digitale tutte le fasi del rapporto doganale (richiesta, controllo, *download* delle decisioni, etc.). Per quanto riguarda specificamente i controlli, il sistema è basato su tre canali differenziati. “Il primo è il c.d. sistema *security and safety*, volto alla prevenzione di attacchi terroristici e si basa, sostanzialmente, sulle informazioni rese dalla parte, in generale in via telematica, per il tramite della dichiarazione sommaria di entrata”. S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 274. Il secondo, c.d. circuito doganale di controllo, riguarda le dichiarazioni doganali, le quali vengono processate dal sistema sulla base di indicatori prestabiliti. Il terzo canale di controllo coinvolge l'ufficio di polizia giudiziaria istituito presso ciascuna dogana e può comportare la sottoposizione al controllo particolarmente invasive. Per approfondimenti, si rinvia a S. BOLIS, *Accertamento doganale e poteri dell'Agenzia delle dogane*, ne *Il fisco*, 2009, 6457; P. MASSARI, *Verifica parziale della merce e revisione dell'accertamento “interpretati” dalla Corte di giustizia*, in *L'Iva*, 2014, 7.

<sup>320</sup> Ai sensi dell'art. 13 CDU, le autorità doganali e gli operatori possono scambiarsi, anche sulla base di accordi amministrativi, informazioni “a fini di cooperazione reciproca per identificare e contrastare i rischi”.

In base allo stesso principio, è il dichiarante che deve procedere, con costi a proprio carico, all'eventuale trasporto delle merci per la visita; tuttavia, ai sensi dell'art. 189 CDU, questi ha il diritto di assistere o di farsi rappresentare alla visita o al prelievo di campioni.

Dette disposizioni sono completate da quelle contenute nel Regolamento di esecuzione n. 2447/2015 con riferimento al luogo della verifica (art. 239), alle modalità di svolgimento del prelievo di campioni (artt. 240 e ss.), nonché ai controlli sulle persone e sui bagagli in caso di transito aereo (artt. 37 ss.) e marittimo (artt. 46 ss.).

Le citate norme europee si coniugano, come accade, a quelle nazionali preesistenti non contrastanti con le stesse. Per quanto concerne l'Italia, importanti disposizioni in materia si rinvengono nel Capo III del TULD. Particolarmente rilevanti risultano, in proposito, l'art. 19 del testo unico citato, che attribuisce ai funzionari doganali il potere di *“procedere, direttamente od a mezzo dei militari della guardia di finanza, alla visita dei mezzi di trasporto di qualsiasi genere che attraversano la linea doganale in corrispondenza degli spazi doganali o che circolano negli spazi stessi”*; l'art. 20, ai sensi del quale i funzionari doganali *“per assicurare l'osservanza delle disposizioni stabilite dalle leggi in materia doganale e delle altre leggi la cui applicazione è demandata alle dogane, possono invitare coloro che per qualsiasi motivo circolano nell'ambito degli spazi doganali ad esibire gli oggetti ed i valori portati sulla persona”*, nonché procedere, in caso di rifiuto, a perquisizione personale; l'art. 21, che disciplina il servizio di riscontro sommario ed esterno dei colli e della merce alla rinfusa, per controllarne la corrispondenza rispetto ai documenti doganali. Altre norme specifiche riguardano le ispezioni domiciliari, in caso di notizia o fondato sospetto di violazioni delle leggi finanziarie costituenti reato (artt. 33 e 35 della L. 7 gennaio 1929, n. 4) e la revisione dell'accertamento, di cui si discuterà più ampiamente *infra* (cfr. art. 11 D. Lgs. 8 novembre 1990, n. 374).

Ne deriva, anche con riferimento ai provvedimenti in esame, un'influenza piuttosto pregnante del diritto europeo, che si estende alla forma, al contenuto degli atti, alla procedura da seguire, nonché alle garanzie rilasciate ai soggetti interessati. Prova ne è il fatto che, rispondendo a una lacuna già segnalata, fra l'altro, dalla giurisprudenza italiana<sup>321</sup> – la quale aveva affermato che non trovano applicazione al caso di specie le

---

<sup>321</sup> Cfr. Cass. civ. Sez. I, 5 maggio 2000, n. 5644.

garanzie prevista dal codice di procedura penale in materia di ispezioni<sup>322</sup> – il CDU prevede ora, all’art. 189, par. 2, che “*il dichiarante ha il diritto di assistere o di farsi rappresentare alla visita delle merci e al prelievo di campioni*”.

Conclusi gli accertamenti, i risultati della verifica possono dare adito alla richiesta di ulteriori dazi, all’imposizione di sanzioni o a segnalazioni alle autorità nazionali, che le prendono in considerazione per l’applicazione della normativa doganale applicabile, ai sensi dell’art. 191 CDU.

### 5.2.3. *Le indagini doganali in materia antifrode. Il ruolo dell’OLAF.*

Un caso particolare di ispezioni riguarda quelle svolte dall’Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF). Creato nel 1999 come servizio generale della Commissione europea<sup>323</sup>, l’ufficio svolge compiti investigativi volti a sopprimere le condotte illecite che minino agli interessi finanziari dell’Unione<sup>324</sup> (si pensi a un accordo fra uno spedizioniere e un funzionario doganale circa l’applicazione non corretta dei dazi doganali dovuti), nonché di analisi ed elaborazione di dati, assistenza alle autorità giudiziarie degli Stati membri, formazione del personale e delle politiche dell’Unione europea in materia antifrode<sup>325</sup>.

---

<sup>322</sup> Altre norme rilevanti a livello nazionale in tema di garanzie procedimentali sono quelle contenute nello Statuto dei diritti del contribuente (L. 27 luglio 2000, n. 212). Si veda, ad esempio, l’art. 12 in materia di verifiche fiscali nei locali destinati all’esercizio di attività commerciali, industriali, agricole, artistiche o professionali, le quali devono essere svolte “sulla base di esigenze effettive di indagine e controllo sul luogo”, ordinariamente durante l’orario ordinario di esercizio delle attività e previa comunicazione delle ragioni e dell’oggetto della verifica, nonché della possibilità di farsi assistere da un professionista abilitato alla difesa dinanzi agli organi di giustizia tributaria.

<sup>323</sup> All’interno della Commissione europea, in seno al Segretariato generale, era già presente un ufficio investigativo, denominato “Uclaf”, che è stato sostituito dall’OLAF con decisione della Commissione 28 aprile 1999, n. 352. Come chiarito dal I Considerando del Regolamento n. 883/2013, “la responsabilità in materia della Commissione è strettamente connessa alla sua missione di esecuzione del bilancio a norma dell’articolo 317 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) e l’importanza di tale azione è confermata dall’articolo 325 TFUE”.

<sup>324</sup> Sulla funzionalizzazione dell’OLAF alla protezione degli interessi finanziari dell’Unione da disfunzioni, ossia da “dissipazione delle risorse finanziarie”, si veda G. DELLA CANANEA, *La disciplina giuridica delle finanze dell’Unione e delle finanze nazionali*, cit., 303.

<sup>325</sup> A. VENEGONI, *Le indagini doganali: funzioni e competenze dell’OLAF*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 481, 482. In tema, si veda altresì J.F.H. INGHELRAM, *Legal and institutional aspects of the european Anti-Fraud Office (OLAF): an analysis with a look forward to a European Public Prosecutors Office*, Groningen, 2011; V. BAZZOCCHI

L'Ufficio non è pertanto solo un organo di controllo ma svolge un ruolo di grande rilevanza nel ravvicinamento delle attività amministrative delle autorità doganali, promuovendo lo scambio di informazioni fra amministrazioni nazionali<sup>326</sup>, stipulando convenzioni di mutua assistenza con Stati membri e Paesi terzi<sup>327</sup> e istituendo banche dati e sistemi informatici per facilitare lo svolgimento delle operazioni ispettive<sup>328</sup> (su cui si rimanda alla trattazione svolta nel capitolo seguente).

Quanto ai poteri di ispezione dell'OLAF, ai sensi dell'art. 1, par. 4 del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, 11 settembre 2013, n. 883<sup>329</sup>, questo *“svolge le indagini amministrative volte a lottare contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. A tal fine, esso indaga su fatti gravi, connessi all'esercizio di attività professionali, che costituiscono un inadempimento degli obblighi dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione, suscettibili di dare luogo ad azioni disciplinari o, eventualmente, penali, o un in adempimento analogo degli obblighi dei membri delle istituzioni e degli organi, dei dirigenti degli organismi o dei membri del personale delle istituzioni, degli organi e degli organismi non soggetti allo statuto”*.

---

(a cura di), *L'Ufficio del Procuratore europeo e le indagini di OLAF: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali*, Roma, 2015.

In tema di lotta antifrode nel contesto europeo, si segnalano L. CAMALDO, *Nuove prospettive dell'attività investigativa nella lotta antifrode in Europa*, Bruxelles, 2008; ID., *La circolazione e il contrabbando di prodotti contraffatti o pericolosi: la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea e la protezione dei consumatori*, Torino, 2013.

<sup>326</sup> Si veda il Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio del 13 marzo 1997, che disciplina le condizioni alle quali le autorità amministrative degli Stati membri incaricate dell'esecuzione delle operazioni in materia doganale e agricola collaborano tra loro e con la Commissione.

<sup>327</sup> Cfr. in particolare il Regolamento (EC) n. 696/98 della Commissione del 27 marzo 1998; la Convenzione del 26 luglio 1995 sulla protezione degli interessi finanziari europei e la Convenzione del 26 maggio 1997 sulla lotta alla corruzione dei funzionari europei. Le Convenzioni coinvolgono altresì i Paesi terzi, soprattutto nello svolgimento delle cosiddette *Joint Customs Operations*, azioni investigative temporanee finalizzate alla lotta al contrabbando e alle frodi internazionali.

<sup>328</sup> Il Regolamento n. 515/97 citato costituisce la base giuridica per il Sistema Informativo Doganale (SID) e l'Archivio di Identificazione dei Dossier d'Indagine Doganale (FIDE), fondamentali per lo svolgimento dei controlli e della rendicontazione e classificazione delle informazioni acquisite.

<sup>329</sup> In base alla competenza di cui all'art. 86 TFUE, il Consiglio ha emesso una proposta di regolamento – COM(2013)534, del 17 luglio 2013 – che istituisce la procura europea. Ivi si prevede che quest'ultima sarà responsabile per le indagini amministrative nei casi di frode a danno dell'Unione o di altri reati lesivi delle entrate o delle uscite del bilancio comunitario. L'Olaf resterà responsabile per le indagini amministrative negli altri settori, ivi comprese le indagini interne.

Le indagini, che riguardano fatti che minano agli interessi finanziari comunitari<sup>330</sup>, pur non sconfinando nel penale<sup>331</sup>, possono riguardare sia operatori economici (indagini esterne), sia funzionari dell'Unione (indagini interne). Per quanto concerne le prime, si segnala che l'Ufficio può effettuare verifiche e controlli sul posto in tutto il territorio europeo e, conformemente agli accordi internazionali di cooperazione e mutua assistenza con Paesi esterni, anche al di fuori dei confini dell'Unione (cfr. art. 3 Reg. n. 883/2013). Ciò implica il potere dei funzionari dell'OLAF di effettuare missioni in loco volte all'accertamento del compimento di determinati fatti e di raccogliere prove determinanti, senza necessità di avviare le procedure di rogatoria fra autorità investigative nazionali<sup>332</sup>.

Per quanto concerne le indagini interne, l'OLAF può avere accesso “*senza preavviso e senza ritardo a qualsiasi informazione pertinente, ivi incluse le informazioni contenute in banche dati, detenute dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi, nonché ai locali medesimi*”. Può inoltre controllare la contabilità delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione ed estrarne copia; chiedere informazioni orali a funzionari e agenti e svolgere ispezioni sul luogo.

Al termine delle indagini, l'Ufficio redige una relazione che descrive “*la base giuridica dell'indagine, le fasi procedurali seguite, i fatti accertati e la loro qualificazione giuridica preliminare, l'incidenza finanziaria stimata dei fatti accertati, il rispetto delle garanzie procedurali (...) e le conclusioni dell'indagine*” (cfr. art. 11 Reg. n. 883/2013). Essa può contenere raccomandazioni sull'adozione di determinati provvedimenti, nonché fornire le informazioni e le prove raccolte alle autorità giudiziarie, che rimangono libere di valutarle liberamente. Nel caso in cui nel corso delle indagini sia stato accertato il compimento di un illecito amministrativo, l'OLAF ha anche il potere di recuperare le somme che si ipotizzano sottratte al bilancio europeo.

---

<sup>330</sup> La nozione di “frode” accolta dal Regolamento n. 883/2013 è piuttosto ampia, comprendendo la “corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'unione” (cfr. art. 2, par. 1, n. 3).

<sup>331</sup> L'art. 2 del Regolamento n. 883/2013 definisce le indagini amministrative come “ogni controllo, verifica e operazione svolti dall'Ufficio conformemente agli articoli 3 e 4, al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1 e di accertare, ove necessario, il carattere irregolare delle attività controllate; tali indagini non incidono sui poteri delle autorità competenti degli Stati membri di avviare procedimenti penali”. Si veda in tema M. GESTRI, *Abuso del diritto e frode alla legge nell'ordinamento comunitario*, Milano, 2003.

<sup>332</sup> A. VENEGONI, *Le indagini doganali: funzioni e competenze dell'OLAF*, cit., 490.

Numerose e rilevanti sono le garanzie procedurali che il Regolamento n. 883/2013 attribuisce ai soggetti sottoposti alle indagini dell'Ufficio. Ai sensi dell'art. 3 citato, nel corso dei controlli esterni, il personale dell'OLAF agisce “*in osservanza delle norme e delle prassi dello Stato membro interessato*”; in caso di ispezione interna, è previsto il diritto delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione a esserne previamente informati. Ancora, ai sensi dell'art. 9 del medesimo, le indagini sono svolte “*in modo obiettivo e imparziale e conformemente al principio della presunzione d'innocenza*”; in caso di colloquio, la persona interessata deve essere avvisata almeno 24 ore prima; ove nel corso del colloquio emergano profili di responsabilità, questi è “*informato immediatamente dei suoi diritti in qualità di persona interessata e riceve, su richiesta, una copia dei resoconti di eventuali dichiarazioni da lui rilasciate in passato*” (cfr. art. 9, par. 2 Reg. n. 883/2013). Infine, è sancito il diritto al contraddittorio, che si estrinseca nella possibilità per la persona interessata di presentare osservazioni sui fatti che la riguardano; dette osservazioni devono essere prese in considerazione nel rapporto conclusivo (art. 9, par. 4 Reg. n. 883/2013).

E' stato notato in proposito come l'Ufficio tenga in debita considerazione le regole procedurali suddette, anche in ragione delle numerose pronunce della Corte di giustizia di condanna della Commissione al risarcimento di danni extracontrattuali ex art. 340 TFUE (già art. 288 TCE) per violazioni di garanzie poste in essere dall'OLAF nel corso delle proprie indagini<sup>333</sup>. In ragione di ciò e dell'adesione dell'Unione europea alla Carta Europea dei Diritti dell'Uomo avvenuta con il Trattato di Amsterdam, è stata formulata una Proposta di Regolamento – COM (2014) 340 – per l'istituzione di un meccanismo di controllo interno sulla valutazione del rispetto, da parte dell'Ufficio stesso, delle garanzie procedurali e dei diritti difensivi delle persone interessate.

Per contro, non risulta altrettanto garantita dalla giurisprudenza europea la tutela contro le indagini OLAF attraverso l'azione di annullamento ex art. 263 TFUE (già art. 230 TCE), in ragione di un orientamento consolidato che nega l'incidenza diretta pregiudizievole del rapporto conclusivo di indagine inviato dall'Ufficio alla persona interessata<sup>334</sup>. Ciò porta peraltro a escludere che la relazione sopra descritta sia

---

<sup>333</sup> *Ibidem*, 508 ss..

<sup>334</sup> Si vedano, sul punto, le pronunce Trib. prima istanza, 4 ottobre 2006, T-193/04, *Tillack c. Commissione*; Id., 6 aprile 2006, T-309/03, *CamosGrau c. Commissione*; Id., 20 maggio 2010, T-261/09, *Violetti e Schmit c. Commissione*.

assimilabile a un provvedimento amministrativo produttivo di effetti diretti potenzialmente lesivi per gli interessi del destinatario, dovendosi piuttosto qualificare come una ricognizione dell'attività – questa sì, amministrativa – di indagine svolta, avente la medesima valenza probatoria degli altri rapporti redatti dalle autorità doganali o dagli altri organi amministrativi di indagine (cfr. art. 11, par. 2 Reg. n. 883/2013). E in verità, la possibilità di assimilare le indagini dell'OLAF a dei procedimenti amministrativi si deduce sia dalla esclusione della competenza dell'Ufficio a espletare indagini penali, di cui allo stesso Regolamento n. 883/2013, ma anche dalla casistica giurisprudenziale in materia, ove più volte sono stati richiamati i diritti – rientranti nel più ampio diritto a una buona amministrazione espresso nell'art. 41 della Carta di Nizza<sup>335</sup> – ad essere sentiti<sup>336</sup>, di accedere al fascicolo<sup>337</sup>.

#### 5.2.4. Lo svincolo e la rimozione delle merci.

Ai sensi dell'art. 194, par. 1 CDU, “quando sono soddisfatte le condizioni per il vincolo delle merci al regime in questione e sempre che siano state applicate le eventuali restrizioni e le merci non formino oggetto di divieti, le autorità doganali procedono allo svincolo delle stesse non appena le indicazioni contenute nella dichiarazione in dogana sono state verificate oppure accettate senza verifica”. Lo svincolo può essere subordinato al pagamento dell'importo dei dazi o alla costituzione di una garanzia, laddove

---

<sup>335</sup> Si veda in proposito a D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, 819; ID., *Riflessioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE sul diritto ad una buona amministrazione, anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di giustizia*, in *Dir. Un. eur.*, 2013, 133; ID., *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Amm.*, 2010, 601, nonché la recente analisi di P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. fra diritto interno e diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2015. Interessante risulta altresì l'analisi comparata svolta da A. SERIO, *La buona amministrazione nelle esperienze nazionali. Rimedi non giurisdizionali a confronto*, in S. STICCHI DAMIANI - F. VETRÒ (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, cit., 33. In particolare, sul diritto ad essere sentiti, cfr. F. BIGNAMI, *Tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi europei*, in F. BIGNAMI - S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, 90.

<sup>336</sup> Corte giust., 11 luglio 2006, C-432, *Cresson*, punti 69-72; Trib. Prima ist., T-259/03, *Nikolau*, punti 227-234.

<sup>337</sup> Trib. Prima ist., 18 dicembre 2003, T-215/02, *Gómez-Reino*; ID., 6 luglio 2006, cause riunite T-391/03 e T-70/04, *Franchet e Byk*, punti 90-101.

l'apposizione del vincolo abbia fatto sorgere un'obbligazione doganale, come nel caso del riscontro di un errore nella dichiarazione che comporta la corresponsione di un importo ulteriore (cfr. art. 194 CDU).

La natura provvedimento dello svincolo delle merci è stata posta in discussione di fronte alla Corte di giustizia nel caso *Forgital Italy SpA*<sup>338</sup>, in considerazione del fatto che, al pari dell'accettazione della dichiarazione doganale, anche tale atto costituisce un "*visto di conformità, con cui l'amministrazione conferma la dichiarazione effettuata dall'interessato*"<sup>339</sup>.

Il caso riguardava un regolamento amministrativo che modificava la designazione di talune merci in relazione alle quali i dazi autonomi della Tariffa Doganale Comune erano stati sospesi. Il Tribunale di Prima Istanza aveva, con ordinanza 4 dicembre 2013, T-438/10, dichiarato irricevibile l'impugnazione proposta da una società italiana produttrice di merci escluse dalla sospensione tariffaria, in quanto il Regolamento esecutivo non conteneva clausole direttamente lesive dei diritti della ricorrente. In tale sede, il Tribunale aveva sostenuto che la società avrebbe dovuto più correttamente impugnare degli atti applicativi del Regolamento in parola, quali lo svincolo delle merci. In sede di impugnazione, la società ricorrente aveva sostenuto, dunque, l'impossibilità di impugnare lo svincolo, in ragione del suo carattere non provvedimento.

La Corte di giustizia, pronunciandosi sul ricorso, ha invece sottolineato che, ai sensi dell'art. 102, par. 2 CDU (già art. 221, par. 2 CDC), laddove l'importo dei dazi all'importazione o all'esportazione dovuti equivalga all'importo indicato nella dichiarazione in dogana, "*lo svincolo delle merci da parte delle autorità doganali equivale a una notifica al debitore dell'obbligazione doganale*", affermando che "*di conseguenza, detto svincolo costituisce una decisione adottata dall'autorità doganale, che attiene all'applicazione della normativa doganale e che riguarda direttamente e individualmente il dichiarante. Pertanto, quest'ultimo ha il diritto di proporre, contro una siffatta decisione, il ricorso previsto all'articolo 243, paragrafo 1, primo comma, del codice doganale [art. 43 CDU, ndr]*"<sup>340</sup>. È stato dunque affermato dalla giurisprudenza europea il carattere provvedimento dello svincolo delle merci, che costituisce, secondo

---

<sup>338</sup> Corte giust., 14 luglio 2015, C-84/14 P, *Forgital Italy SpA*.

<sup>339</sup> *Ibidem*, punto 58.

<sup>340</sup> *Ibidem*, punto 62.



la ricostruzione prospettata dalla Corte di giustizia, l'esternazione all'interessato della decisione dell'autorità doganale in merito alla quantificazione dell'importo dei dazi doganali, in assenza di errori, omissioni o ulteriori necessarie verifiche.

Tale atto può, inoltre, produrre effetti lesivi sulla sfera giuridica del destinatario, laddove costituisca l'applicazione di norme europee modificative *in peius* del regime preesistente. Esso si differenzia anche dalla dichiarazione doganale, esprimendo la volontà dell'amministrazione doganale, che in questo caso, a differenza di quanto accade per l'accettazione, ne fa proprio il contenuto, assimilandolo a un provvedimento di liquidazione dell'importo dovuto<sup>341</sup>.

Ipotesi differente si ha nel caso in cui le verifiche condotte sulle merci o sulla documentazione in seguito all'apposizione del vincolo non abbiano avuto esito positivo. In particolare, a) qualora non sia stato osservato uno degli obblighi normativi in relazione all'introduzione delle merci nel territorio doganale o le merci siano state sottratte ai controlli; b) quando non sia stato possibile, per motivi imputabili al dichiarante, intraprendere o proseguire la visita delle merci, non siano stati forniti i documenti richiesti o non siano stati pagati i dazi preordinati allo svincolo; c) quando le merci non siano state ritirate entro un termine ragionevole dopo lo svincolo; d) quando dopo lo svincolo le merci siano risultate non conformi alle condizioni dello stesso; e) in caso di abbandono, *“le autorità doganali prendono tutte le misure necessarie, compresa la confisca, la vendita o la distruzione, per rimuovere le merci”* (cfr. art. 198 CDU).

I provvedimenti di cui sopra, inclusi la distruzione e la vendita delle merci, sono adottati dalle autorità doganali nazionali ma rispondono a esigenze di tutela di interessi propri dell'Unione, fra cui rilevano, sopra tutto, la protezione della proprietà intellettuale e la repressione della criminalità (come nel caso della lotta al contrabbando)<sup>342</sup>. Un argomento a favore del carattere sovranazionale degli interessi perseguiti dalle amministrazioni doganali nell'adozione di atti di rimozione delle merci si ritrova nella decisione resa dalla Corte di giustizia nel 2011 con riferimento al caso riguardante *Philips*

---

<sup>341</sup> A conferma di quanto detto, si vedano le considerazioni svolte dalla Corte di giustizia in tema di interesse ad agire, ai punti 64 e ss. della medesima sentenza.

<sup>342</sup> Si vedano, in proposito, le sentenze della Corte di giustizia 12 febbraio 2009, C-93/08, *Schenker SIA*; Id., 29 aprile 2010, C-230/08, *Dansk Transport*, nonché, in tema di protezione della proprietà intellettuale, il Regolamento (CE) del Consiglio 22 luglio 2003, n. 1383.

e *Nokia*<sup>343</sup>. La controversia riguardava la mancata distruzione di merci (si trattava, rispettivamente, di rasoi elettrici e di telefoni cellulari) che presuntivamente violavano modelli e diritti di autore di cui erano proprietarie le note imprese europee, da parte delle autorità doganali belghe e britanniche, in ragione della mancata destinazione dei beni di consumo al mercato interno europeo. In entrambe le circostanze oggetto della pronuncia della Corte, infatti, le autorità doganali avevano inizialmente bloccato la merce alla dogana, sospettando una contraffazione e successivamente assegnato alle stesse il regime di deposito doganale.

Difendendo l'operato delle autorità doganali citate, la Corte di giustizia ha affermato che *“le merci provenienti da uno Stato terzo e che costituiscono imitazione di un prodotto tutelato nell'Unione europea da un diritto di marchio o copia di un prodotto ivi protetto da un diritto d'autore, da un diritto connesso, da un modello o disegno non possono essere qualificate come «merci contraffatte» o «merci usurpative» ai sensi di detti regolamenti [e pertanto distrutte, ndr] per il solo fatto di essere introdotte nel territorio doganale dell'Unione”* e che *“dette merci, per contro, possono violare tale diritto ed essere pertanto qualificate come «merci contraffatte» o «merci usurpative» laddove sia dimostrato che sono destinate ad essere immesse in commercio nell'Unione europea”*<sup>344</sup>. Se ne deve dedurre che i provvedimenti di distruzione o di vendita delle merci adottati dalle autorità doganali sono adottabili solo se e in quanto preordinati alla difesa di un interesse europeo, sussistente solo nel caso della destinazione della merce oggetto del provvedimento al mercato interno.

#### 5.2.5. *La liquidazione e la riscossione dei dazi doganali.*

Si è già discusso di come la competenza esclusiva dell'Unione europea in materia doganale ricomprenda certamente la fissazione dei dazi doganali, sia di come la loro liquidazione dipenda da una serie di elementi disciplinati a livello normativo europeo:

---

<sup>343</sup> Corte giust., 1 dicembre 2011, cause riunite C-446/09 e C-495/09, *Koninklijke Philips Electronics NV*.

<sup>344</sup> Ossia qualora *“emerge che dette merci sono state oggetto di una vendita ad un cliente dell'Unione o di una offerta in vendita o di una pubblicità rivolta a consumatori dell'Unione, o quando risulta da documenti o da corrispondenza concernenti tali merci che è previsto che le medesime siano dirottate verso i consumatori dell'Unione”*. *Ibidem*, punto 77.

origine e valore delle merci, atti di politica commerciale confluenti nella Tariffa doganale d'uso integrata (Taric).

Il Codice doganale detta, inoltre, le norme fondamentali per la liquidazione (artt. 101 – 107 CDU) e la riscossione (artt. 108 – 115 CDU) dei dazi. Entrambe le operazioni vengono compiute dalle autorità nazionali, che successivamente versano l'intero importo nelle casse dell'Unione<sup>345</sup>.

Ai sensi dell'art. 101 CDU, infatti, *“le autorità doganali competenti per il luogo in cui è sorta, o si ritiene che sia sorta, l'obbligazione doganale (...) determinano l'importo dei dazi dovuti all'importazione o all'esportazione non appena dispongono delle informazioni necessarie”*. Di più, le autorità doganali devono svolgere l'attività di contabilizzazione celermente, entro un termine di quattordici giorni dallo svincolo delle merci, ex art. 105 CDU. Le modalità di contabilizzazione degli importi dei dazi sono rilasciate alla legislazione degli Stati membri (cfr. art. 104, par. 3 CDU).

L'obbligazione è dunque notificata al debitore, tranne nei casi specificati all'art. 102 CDU, che comprendono quello già analizzato in cui l'importo dovuto risponda a quello dichiarato (per cui lo svincolo vale come notificazione). Detta notificazione è sottoposta a un termine triennale, stabilito dall'art. 103 CDU, che è stato qualificato dalla giurisprudenza italiana come un termine di prescrizione e non un termine di decadenza, cosicché è prevista la sua interruzione ai sensi dell'art. 2943 c.c.<sup>346</sup>.

Il pagamento avviene, secondo l'art. 109 CDU, con tutti i mezzi aventi efficacia liberatoria ai sensi della legislazione nazionale, entro il termine stabilito dall'autorità doganale, comunque normalmente non superiore a dieci giorni dalla notifica dell'obbligazione (art. 108, par. 2 CDU).

La disciplina delle modalità di riscossione dei tributi è per lo più rilasciata alla competenza normativa degli Stati membri (cfr. art. 113 CDU). Per quanto concerne l'ordinamento italiano, occorre far riferimento al Testo Unico delle Leggi Doganali (artt.

---

<sup>345</sup> Si segnala che l'Italia è stata condannata due volte per inadempimento a tale obbligo, in caso di ritardo di compilazione dei moduli di trasferimento dei fondi (Corte giust., 12 giugno 2003, C-363/00, *Commissione c. Italia*) e in caso di mancata contabilizzazione in un controllo a posteriori, prima di attendere le osservazioni del contribuente ex art. 12 Statuto dei diritti del contribuente (Corte giust., 17 giugno 2010, C-423/08, *Commissione c. Italia*).

<sup>346</sup> Cass. Civ., 7 febbraio 2008, n. 2849.

77-93) e al D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito in legge 26 aprile 2012, n. 44, che ha semplificato e accelerato la procedura di riscossione doganale<sup>347</sup>.

Senza entrare nel dettaglio dei meccanismi, puramente tributaristici, del sistema nazionale di riscossione daziaria, si può qui sottolineare come le modalità di pagamento si distinguano in *pagamento volontario* (modalità principale di riscossione) e *riscossione coattiva* (fra cui rientrano i già menzionati provvedimenti di confisca e di vendita, cfr. art. 198 CDU). In seguito alla riscossione del *quantum* dovuto viene consegnata dall'autorità doganale una bolletta, che consente il rilascio della merce per la destinazione doganale richiesta<sup>348</sup>. Detta bolletta, appositamente annotata, firmata e datata, recepisce la dichiarazione doganale, rendendo definitivo l'accertamento apertosi al momento della presentazione della stessa (cfr. art. 9 D.Lgs. n. 374/1990).

La normativa nazionale non è tuttavia esente dall'influenza del diritto europeo che, in proposito, si dimostra particolarmente attento a proteggere i propri interessi finanziari. Difatti, in primo luogo, il pagamento ha carattere di perentorietà e non deve essere subordinato allo svolgimento di aggravati procedimentali, neanche se questi ultimi sono rivolti a fornire una garanzia procedimentale ai contribuenti<sup>349</sup>. In secondo luogo – considerando che la distinzione teorica fra fase di accertamento e fase di riscossione<sup>350</sup> può provocare una lesione degli obiettivi finanziari europei – l'atto di accertamento viene assimilato all'atto di riscossione, che è titolo direttamente esecutivo. Infine, sono state disciplinate minuziosamente le fattispecie capaci di incidere sulla celere e sicura acquisizione dei dazi doganali, quali la dilazione di pagamento e gli altri strumenti di agevolazione, che infatti sono tassativamente previsti, rispettivamente, agli articoli 110 e 112 CDU.

#### 5.2.6. *I provvedimenti di rimborso e sgravio.*

---

<sup>347</sup> Per un approfondimento sul sistema italiano, si rimanda a A. MARCHESELLI, *La riscossione dei diritti doganali*, cit., 517; ID., *La riscossione dei diritti doganali, tra tutela degli interessi finanziari dell'UE, efficienza dei mercati e diritti fondamentali*, in *Dir. prat. trib.*, 2014, 1.

<sup>348</sup> Sul punto, cfr. S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 84 ss..

<sup>349</sup> Esempio lampante di quanto detto è costituito dal citato caso *Commissione c. Italia* del 2010.

<sup>350</sup> C. GLENDI, *Imposizione costitutiva ex parte fisci e immissione sostitutiva ope iduicis*, in *Corr. trib.*, 2013, 457.

Gli articoli 116 ss. CDU (come già l'art. 235 CDC) disciplinano le procedure di rimborso (i.e. *“la restituzione di un importo del dazio all'importazione o all'esportazione che sia stato pagato”*) e di sgravio (i.e. *“l'esonero dall'obbligo di pagare un importo del dazio all'importazione o all'esportazione che non sia stato pagato”*)<sup>351</sup>.

Presupposti e procedure dei provvedimenti suddetti sono definiti a livello europeo. Quanto ai primi, l'art. 116 CDU afferma che il rimborso e lo sgravio possono essere concessi per uno dei seguenti motivi: a) applicazione in eccesso degli importi del dazio; b) difettosità o non conformità delle merci al contratto; c) errore delle autorità competenti; d) equità. La procedura e i termini per la presentazione della richiesta sono, invece, definiti dall'art. 121 CDU e dal Regolamento delegato n. 2446/2015 (artt. 92 ss.) ed esecutivo n. 2447/2015 (artt. 172 ss.) adottati dalla Commissione.

Nei casi *sub a)* e *sub b)*, le autorità doganali procedono esse stesse al procedimento di rimborso e allo sgravio, ai sensi, rispettivamente, degli articoli 117 e 118 CDU. Per contro, nei casi (peraltro *“i più significativi e frequenti”*<sup>352</sup>) in cui le autorità doganali ritengano che si debba concedere un rimborso o uno sgravio per errore dell'autorità o per equità, oppure nel caso in cui l'importo potenzialmente dovuto alla persona interessata sia pari o superiore a 500.000 euro, queste sono tenute a trasmettere il fascicolo alla Commissione, che procederà sulla richiesta.

Nelle fattispecie da ultimo considerate, l'attività provvedimentale della Commissione si spiega con la necessità di garantire un'uniforme applicazione di decisioni che potrebbero compromettere gli interessi finanziari dell'Unione: *“in this context, the EU has a special interest that the margin of discretion with regard to reasons of equity are uniformly applied, which explains the special competence of the European Commission to actually take in this one customs procedure”*<sup>353</sup>.

L'esigenza di uniforme applicazione del diritto europeo è, invero, la base giuridica stessa del potere della Commissione di adottare tali atti, come si deduce dalla lettura dell'art. 291, par. 2 TFUE, ai sensi del quale *“allorché sono necessarie condizioni*

---

<sup>351</sup> Cfr. art. 5, par. 1, nn. 28) e 29) CDU. In generale, in tema di rimborsi, cfr. F. TESAURO, *Il rimborso dell'imposta*, Torino, 1975; ID., voce *Rimborso delle imposte*, in *Nov.mo Dig. It.*, Appendice VI, Torino, 1986, 824; G. TABET, voce *Rimborso di tributi*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVII, Roma, 1991 e, sotto il profilo di diritto europeo, R. MICELI, *Indebito comunitario e sistema tributario interno*, Milano, 2009.

<sup>352</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 94.

<sup>353</sup> K. LIMBACH, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, cit., 212.

*uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione”.*

Analizzando più nel dettaglio i casi in cui la Commissione è competente a emanare i provvedimenti di rimborso e di sgravio, occorre evidenziare che l'errore delle autorità competenti riguarda la discrasia fra importo corrispondente all'obbligazione doganale inizialmente notificata e importo richiesto o corrisposto dall'operatore, dovuta a un errore delle autorità doganali o della Commissione – le quali vengono qui equiparate (cfr. art. 116, par. 3, lett. b) CDU)<sup>354</sup> – che non poteva essere scoperto dal debitore il quale abbia agito in buona fede (cfr. art. 119, par. 1 CDU).

D'altra parte, la previsione di cui all'art. 120 CDU rappresenta una “*clausola generale di equità*”<sup>355</sup> che consente alla Commissione di valutare la sussistenza di “*circostanze particolari*”, sussistenti nel caso in cui il debitore si trovi in “*una situazione eccezionale rispetto agli altri operatori che esercitano la stessa attività e che, in assenza di dette circostanze, egli non avrebbe subito il pregiudizio della riscossione dell'importo del dazio all'importazione o all'esportazione*” (cfr. art. 120, par. 2 CDU). Tale definizione è stata sviluppata sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha riconosciuto quali circostanze particolari, la necessità di presentare un certificato di autenticità per taluni prodotti come il whisky<sup>356</sup>; le esigenze di un'inchiesta condotta dalle autorità doganali o di polizia, in assenza di qualunque simulazione o negligenza imputabile al debitore e allorché quest'ultimo non è stato informato dello svolgimento dell'inchiesta<sup>357</sup>; la carenza di controllo nell'applicazione di un contingente tariffario annuo imposto dal WTO su determinate merci<sup>358</sup> ma non anche la raccolta di granoturco nell'isola di Riunione<sup>359</sup> e la presentazione in buona fede di documenti rivelatisi ad ulteriore esame falsi, falsificati o non validi ai fini della concessione di un trattamento

---

<sup>354</sup> Si veda ancora, in tema di responsabilità della Commissione, la sentenza Corte giust., 25 luglio 2008, C-204/07, *P-DEP - C.A.S. c. Commissione*.

<sup>355</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 94. Così anche Corte giust., 15 dicembre 1983, C-283/82, *Papierfabrik Schoellershammer*; Id., 15 maggio 1986, C-160/84, *Orysomyli*.

<sup>356</sup> Corte giust., 27 settembre 2001, C-235/99, *Bacardi*.

<sup>357</sup> Corte giust., 7 settembre 1999, C-61/98, *De Haan* e oggi art. 116, par. 4, lett. c) CDU.

<sup>358</sup> Trib. Prima ist., 19 febbraio 1998, T-42/96, *Eyckeler & Malt c. Commissione*; Corte giust., 26 novembre 1998, C-370/96, *Covita Ave c. Elliniko Dimosio*.

<sup>359</sup> Ciò in quanto tale circostanza è stata considerata obiettiva e riguardante un numero indefinito di operatori. Cfr. Corte giust., 26 marzo 1987, C-58/86, *Coopérative agricole d'approvisionnement des Aviron*s.

tariffario preferenziale<sup>360</sup>. Sempre in base alla giurisprudenza europea, è stato inserito nell'art. 120 CDU l'ulteriore requisito dell'assenza di frode e di negligenza manifesta da parte dell'operatore<sup>361</sup>. In tali circostanze, come si è visto, la Commissione agisce al pari di un'agenzia doganale, valutando la richiesta secondo la procedura dettata nel Codice e nelle norme di attuazione e rispettando le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia.

#### 5.2.7. *La revisione dell'accertamento.*

Le autorità doganali hanno il potere di svolgere accertamenti e controlli anche in seguito allo svincolo dei beni, secondo la procedura di accertamento a posteriori, o di “*revisione dell'accertamento*”. Essa “*integra un procedimento amministrativo di accertamento del tributo, nell'ambito del quale l'amministrazione doganale, di propria iniziativa o su istanza dell'operatore economico interessato, procede al riesame degli elementi essenziali dell'obbligazione e, ove riscontri difformità, comunica all'operatore l'intervenuta modifica dell'accertamento doganale effettuato all'atto dell'immissione in libera pratica, ossia divenuto definitivo*”<sup>362</sup>.

La revisione si configura, dunque, come un controllo relativo al contenuto della bolletta doganale, che avviene sulla base di nuovi elementi, soggettivi o oggettivi<sup>363</sup>, acquisiti dall'amministrazione doganale successivamente allo svincolo delle merci (cfr.

---

<sup>360</sup> In quanto in tal caso le autorità doganali sono state indotte in errore, dovendosi dunque far riferimento all'art. 119 CDU e non all'art. 120 CDU. Cfr. Trib. Prima ist., 10 maggio 2001, T-186/97, *Kaufring e a. c. Commisison*.

<sup>361</sup> Cfr. Corte giust., 1 aprile 1993, C-250/91, *Hewlett Packard*.

<sup>362</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 303. Sul tema, si veda altresì A. FOSSATI, *La revisione dell'accertamento doganale*, in *Riv. guard. fin.*, 1975, 591; P. AGOSTINELLI, *Il riesame dell'accertamento nella disciplina dei tributi doganali: appunti e riflessioni intorno ad un diverso modo di concepire l'autotutela amministrativa sopra atti impositivi illegittimi*, in *Riv. dir. trib.*, 2000, 923; A. LO NIGRO, *L'accertamento doganale*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 387.

<sup>363</sup> Secondo la Circolare 4 febbraio 2004, n. 3/D dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, un esempio di elemento soggettivo è rappresentato dal caso in cui si indichi quale titolare dell'operazione un soggetto diverso da quello indicato nella bolletta doganale e da ciò discenda il disconoscimento di un'agevolazione o il pagamento di un importo maggiore (ad esempio per superamento di un regime di contingentamento tariffario); fra gli elementi oggettivi rientrano, come ovvio, la quantità, la qualità, il valore, l'origine delle merci.

art. 48 CDU)<sup>364</sup>. La disciplina dell'istituto si rinviene, in Italia, oltre che nella norma codicistica citata, nell'art. 11 D. Lgs. n. 374/1990 e nell'art. 52 del D.P.R. n. 633/1972.

La revisione può essere avviata su istanza di parte o d'ufficio. Nel primo caso, l'interessato che realizzi di non aver correttamente indicato alcuni elementi a base dell'obbligazione in dogana, può segnalarlo all'autorità doganale, al fine di evitare sanzioni, entro tre anni dalla data in cui l'accertamento è diventato definitivo (art. 11, comma 1 D. Lgs. n. 374/1990). Ove la richiesta sia ammissibile dal punto di vista formale, l'autorità avvia l'istruttoria, verificando gli atti e i fatti alla base della richiesta.

Nel secondo caso, l'art. 11 citato stabilisce che l'autorità doganale possa disporre la revisione sulla base di controlli casuali sulle bollette o per fondati motivi, in ragione di elementi acquisiti in base a segnalazioni o indagini investigative svolte da autorità nazionali o da uffici europei (fra i quali anche l'Ufficio Europeo Antifrode – OLAF). In entrambi i casi, il presupposto per l'avvio del procedimento è l'emersione di errori, inesattezze o omissioni relativi agli elementi considerati in sede di accertamento.

Il controllo avviene prevalentemente sui documenti, pur essendo ammessi, ai sensi dell'art. 48 CDU, anche la visita delle merci e/o il prelievo di campioni, nonché i controlli in loco effettuati presso *“il titolare delle merci o il rappresentante del titolare, presso qualsiasi altra persona direttamente o indirettamente interessata dalle predette operazioni a causa della sua attività professionale o presso qualsiasi altra persona che possieda, per le stesse ragioni, tali documenti e dati”*.

Quanto alla competenza a svolgere l'accertamento, il paragrafo 9 dell'art. 11 citato prevede che *“l'ufficio doganale che effettua le verifiche generali o parziali con accesso presso l'operatore è competente alla revisione delle dichiarazioni doganali oggetto del controllo anche se accertate presso un altro ufficio doganale”*, salvo il caso in cui sia necessaria una verifica in loco implicante l'accesso presso l'operatore, per cui è competente la dogana ove si trova la sede di quest'ultimo<sup>365</sup>.

---

<sup>364</sup> Sulla possibilità, prima dello svincolo delle merci, di procedere ai controlli fisici delle merci ancora presenti in dogana, cfr. Corte giust., 20 ottobre 2005, C-468/03, *Overland Footwear*; Cass Civ., sez. trib., 27 marzo 2013, n. 7716.

<sup>365</sup> Cfr. sul punto le sentenze Cass. Civ., sez. trib., 5 luglio 2011, nn. 14787, 14789, 14790 e 14791; 10 aprile 2013, n. 8699; Id., 6 marzo 2013, n. 5507; Id., sez. V, 8 marzo 2013, n. 5898; Id., 1 marzo 2013, nn. 5138, 5167 e 5168.



Nel caso in cui le indagini (documentali o sulle merci) abbiano fatto emergere inesattezze, omissioni o errori legati agli elementi presi a base dell'accertamento, l'ufficio procederà alla rettifica della bolletta doganale, dandone comunicazione all'operatore interessato (art. 11, comma 4 D.lgs. n. 374/1990). La revisione si conclude con l'avviso di accertamento suppletivo e di rettifica, che è *“l'atto impositivo attraverso il quale è comunicata al debitore la pretesa doganale, in conseguenza di un'azione di controllo a posteriori ovvero di un'istanza di revisione di parte”*<sup>366</sup>. Tale atto, avente efficacia esterna e autonomamente impugnabile, rappresenta il provvedimento conclusivo del procedimento di revisione<sup>367</sup>.

Nel tentativo di classificare il descritto atto, taluni hanno richiamato gli istituti dell'autotutela amministrativa, *“consistente nella modificazione dell'atto viziato mediante la sostituzione delle clausole più rispondenti all'interesse pubblico”*<sup>368</sup>, e, con riferimento alla revisione d'ufficio, del ricorso amministrativo in opposizione, con il quale *“s'intendono sottoporre i vizi del provvedimento alla stessa Autorità che lo ha emanato, chiedendo a questa la revoca o la modifica dell'atto”*<sup>369</sup>.

Nonostante le critiche mosse in dottrina<sup>370</sup>, la suddetta ricostruzione offre alcuni spunti di riflessione. In primo luogo, risulta apprezzabile il riferimento all'interesse pubblico perseguito dall'autorità doganale che avvii una revisione, che si sostanzia nella massimizzazione degli interessi finanziari dell'Unione, nella repressione di eventuali attività illecite, nonché nei principi di equità nel prelievo fiscale.

D'altra parte, pare potersi accogliere il riferimento all'autotutela amministrativa<sup>371</sup>, ammessa ormai unanimemente dalla dottrina tributaristica italiana in

---

<sup>366</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 323.

<sup>367</sup> Così AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, circolare n. 3/D del 4 febbraio 2004.

<sup>368</sup> A. FOSSATI, *La revisione dell'accertamento doganale*, cit., 594.

<sup>369</sup> *Ibidem*, 595.

<sup>370</sup> P. AGOSTINELLI, *Il riesame dell'accertamento nella disciplina dei tributi doganali*, cit., secondo cui *“anche senza considerare il carattere fuorviante del riferimento all'interesse pubblico, laddove l'iniziativa della revisione provenga dall'amministrazione (...), sembra invero più corretto distinguere nell'istituto della revisione due momenti: il primo dei quali affidato alla fungibile capacità d'impulso iniziale dell'amministrazione e del contribuente e destinato a mettere liberamente in discussione la primitiva rappresentazione dell'obbligazione doganale”* e caratterizzato da una sostanziale equiparazione delle parti nel rispetto del principio del contraddittorio. Il secondo momento sarebbe, invece, solo eventuale e consisterebbe in un ricorso impugnatorio *“avverso l'atto di rettifica o il rigetto dell'istanza, promossi dal contribuente nel suo esclusivo interesse”*, 948.

<sup>371</sup> Intesa come la capacità peculiare di ogni soggetto di amministrazione *“di risolvere sia conflitti – attuali e potenziali – di impugnativo, sia conflitti – necessariamente sempre attuali – da resistenza”*, F. BENVENUTI,

seguito all'emanazione del D.P.R. 27 marzo 1992, n. 287, il cui art. 68, comma 196 recitava: “salvo che sia intervenuto giudicato, gli uffici dell'amministrazione finanziaria possono procedere all'annullamento, totale o parziale, dei propri atti riconosciuti illegittimi o infondati con provvedimento motivato, comunicato al destinatario dell'atto”<sup>372</sup>.

L'autotutela, in diritto tributario, rappresenta un prolungamento dell'attività di accertamento, al fine di attuare gli interessi pubblici perseguiti dalla riscossione dei tributi anche successivamente all'adozione del provvedimento di primo grado<sup>373</sup> (in questo caso, la bolletta doganale). Essa può essere esercitata sia d'ufficio, sia su istanza di parte. In tale ultimo caso, sebbene secondo la giurisprudenza maggioritaria l'amministrazione non sia vincolata ad attivare il procedimento<sup>374</sup>, certa dottrina ha sottolineato come il perseguimento degli interessi pubblici che l'amministrazione tributaria è tenuta a perseguire impongono alla stessa il dovere di attivarsi, laddove siano emersi elementi che ne hanno viziato l'operato<sup>375</sup>.

---

voce *Autotutela*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 537. Sul tema, si vedano altresì ID., *Disegno dell'amministrazione italiana*, Padova, 1996, 276; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, XIV ed., Napoli, 1984, 192; F. BASSI, *Lezioni di diritto amministrativo*, VII ed., Milano, 2003, 131; G. CORAGGIO, voce *Autotutela*, I) *Diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Roma, 1988, 10; A. CORPACI, voce *Ritiro e rimozione del provvedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1994, 472. Per una critica sulla eccessiva ampiezza e fumosità della categoria, si vedano, *ex multis*, G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, IV ed., Torino, 2010, 285; A. CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo. I. Annullamento e revoca tra posizioni “favorevoli” e interessi sopravvenuti*, Napoli, 1991, spec. 74-75, 123 e *passim*; R. VILLATA - M. RAMAJOLI, *Il Provvedimento amministrativo*, Torino, 2006, 549 ss.. Fra i contributi più recenti, si segnalano, senza pretesa di completezza, G. LIGUGNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, Padova, 2004; M. RAGAZZO, *L'autotutela amministrativa: principi operativi e ambiti applicativi*, Milano, 2006; A. LIBERATI, *L'autotutela amministrativa*, Milano, 2006; R. GIOVAGNOLI - M. FRATINI, *Invaldità e autotutela*, Milano, 2007.

<sup>372</sup> Fra le prime riflessioni sul tema, si vedano A. ROTONDI, *Il potere di autotutela dei diritti della pubblica amministrazione e la solidarietà nella legge del registro*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1950, 23; G. CROXATTO, *Condizioni che legittimano l'accertamento per sopravvenuti elementi nuovi*, in *Dir. prat. trib.*, 1962, 385; G. ARDIZZONE, *Il principio del ne bis in idem nell'imposizione diretta*, in *Riv. dir. fin.*, 1972, 280; G. TREMONTI, *Contributo allo studio dell'atto di accertamento integrativo o modificativo*, in *Riv. dir. fin.*, 1971, 272. Più recentemente, si segnalano i contributi di D. STEVANATO, *L'autotutela dell'amministrazione finanziaria*, Padova, 1996; P. RUSSO, *Riflessioni e spunti in tema di autotutela nel diritto tributario*, in *Rass. trib.*, 1997, 552 (ora anche in *Studi in onore di Victor Uckmar*, Padova, 1997, II, 1015); V. FICARI, *Autotutela e riesame nell'accertamento del tributo*, Milano, 1999; P. ROSSI, *Il riesame degli atti di accertamento*, Milano, 2008.

<sup>373</sup> V. FICARI, *Autotutela e riesame nell'accertamento del tributo*, cit., 30.

<sup>374</sup> Cfr. *inter alia* T.A.R. Lombardia, Sez. I, 27 marzo 2001, n. 2681; T.A.R. Veneto, Sez. I, 2 novembre 2000, n. 1975; T.A.R. Toscana, Sez. I, 22 ottobre 1999, n. 767.

<sup>375</sup> K. SCARPA, *L'autotutela tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2001, I, 458, spec. 481.

Nel caso specifico qui considerato, va tuttavia rilevato che il comma 1 dell'art. 11 del D. Lgs. n. 374/1990 stabilisce che “*l'ufficio doganale può [non “deve”, ndr] procedere alla revisione dell'accertamento divenuto definitivo*”, così lasciando intendere un certo margine di discrezionalità in capo all'autorità doganale nel valutare se procedere o meno alla riapertura dell'accertamento. Il che, peraltro, sarebbe coerente con la sopra descritta necessità, promossa a livello europeo, di indirizzare i controlli delle autorità doganali ai casi in cui vi sia un'alta probabilità di infrazione e, dunque, di recupero delle somme sottratte all'Unione, nonché di repressione dell'attività illecita.

Come si è detto, il procedimento di revisione si conclude con l'avviso di accertamento suppletivo e con l'eventuale rettifica della bolletta doganale. Ora, il fatto che tale provvedimento sia impugnabile attraverso ricorso in opposizione ai sensi dell'art. 11, comma 7 del D. Lgs. n. 374/1990 non incide sul carattere dell'atto impugnato, né porta a una distinzione giuridicamente rilevante fra i casi in cui l'autotutela sia stata avviata d'ufficio o su istanza di parte, così come invece parrebbe dedursi dalla dottrina.

#### 5.2.8. *Le sanzioni amministrative.*

Nel presente capitolo si è già avuto modo di osservare come la disciplina del sistema sanzionatorio in materia doganale<sup>376</sup> sia rilasciata agli Stati membri dall'art. 42

---

<sup>376</sup> Occorre qui qualche precisazione. Ricorrendo alla tassonomia, è possibile affermare che le sanzioni doganali fanno parte della *species* delle sanzioni tributarie, le quali a loro volta sono ricomprese nel più ampio *genus* delle sanzioni amministrative. Partendo da queste ultime, è possibile definire l'attività sanzionatoria della pubblica amministrazione (alla luce della L. 24 novembre 1981, n. 689) come “reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto; essa si caratterizza in particolare per la portata punitiva nei confronti del responsabile della violazione medesima e per la finalità di prevenzione speciale e generale, in modo del tutto analogo alla sanzione penale”. P. CERBO, voce *Sanzioni amministrative*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 5424, 5425. Esse non si differenziano dalle sanzioni penali né sotto il profilo della severità della pena (alcune sanzioni amministrative possono essere ben più onerose delle sanzioni penali corrispondenti alla stessa fattispecie), né per la rilevanza degli interessi dalle stesse tutelate (cfr. Corte Cost., ord. n. 456/1998; ord. n. 86/2001; Id., ord. n. 150/2001), bensì per i beni giuridici su cui le stesse incidono: “non possono mai sostanzialmente incidere in una restrizione delle libertà fondamentali del destinatario: le limitazioni della libertà personale – salvo casi eccezionali e temporalmente circoscritti – richiedono infatti un atto motivato dell'autorità giudiziaria (art. 13 Cost.) e di conseguenza non possono mai essere imposte con un atto dell'amministrazione”. *Ibidem*, 5425. Cfr. altresì Cass. Civ., I., n. 10137/1996). Da ciò consegue, fra l'altro, la possibilità di applicare le sanzioni amministrative senza l'intervento di un'autorità giudiziaria, al termine di un procedimento amministrativo, che si estrinseca nell'accertamento (finalizzato all'acclaramento dei fatti) e nella contestazione (che comporta la

CDU, limitandosi detta norma a stabilire alcuni principi di base (effettività, proporzionalità, dissuasività)<sup>377</sup>. Si è visto inoltre come l'*Appellate Body* del WTO non consideri tale caratteristica del sistema doganale europeo una infrazione dell'uniforme applicazione della legislazione commerciale ai sensi dell'art. X.3 GATT.

Eppure, va rilevato come sia notevole la distanza fra le discipline delle sanzioni doganali nei diversi Stati membri, non solo sotto il profilo del *quantum* (quanto al tipo,

---

qualificazione dei fatti accertati in termini di illecito e l'imputazione dello stesso a uno o più soggetti responsabili).

Le sanzioni tributarie stanno in rapporto di specialità rispetto a quelle amministrative, essendo compiutamente disciplinate, nell'ordinamento italiano, nel D. Lgs. n. 472/1997. Con l'emanazione del testo normativo sopraccitato si è definitivamente abbandonato il dogma, a lungo esistito, nella dottrina italiana, del carattere risarcitorio delle sanzioni tributarie. D'altra parte, tale esperienza appare comune a molti Stati europei: "la funzione preventivo-repressiva delle sanzioni amministrative tributarie appare ormai un risultato acquisito nell'esperienza europea, grazie alla stessa evoluzione delle discipline positive". A. DI PIETRO, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Le sanzioni tributarie nell'esperienza europea*, Milano, 2001, XI – XII. Il D. Lgs. n. 427/1997 stabilisce alcuni principi fondamentali per le sanzioni tributarie – che, nell'ordinamento italiano, si configurano come sanzioni pecuniarie (cfr. art. 2, comma 1) – fra i quali rilevano quello di legalità (art. 3), con conseguente impossibilità di applicazione retroattiva *in peius*, personalità (art. 2, comma 2), colpevolezza (art. 5). I suddetti principi si applicano altresì alle sanzioni doganali, le quali sono previste, nell'ordinamento italiano, agli articoli 302-321 TULD.

In tema di sanzioni amministrative, si citano, per tutti, G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924; E. CAPACCIOLI, *Principi in tema di sanzioni amministrative*, in AA. VV., *Le sanzioni in materia tributaria*, Milano, 1979, 125; A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983; M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, Napoli, 1983; E. CASETTA, voce *Sanzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, Utet, 1997 e, più recentemente, P. CERBO - M. COLUCCI - A. TRAVI (a cura di), *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999; G. COLLA - G. MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001; R. GIOVAGNOLI - M. FRATINI, *Le sanzioni amministrative: raccolta completa commentata con dottrina e giurisprudenza*, Milano, 2009. Assume una prospettiva europea A. PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative comunitarie*, Padova, 1998.

Con riferimento alle sanzioni tributarie, cfr. G. GIULIANI, *Violazioni e sanzioni delle leggi tributarie*, III ed., Milano, 1986; S. SAMMARTINO, voce *Sanzioni tributarie*, in *Enc. dir.*, Milano, 1989, 415;

L. DEL FEDERICO, *Le sanzioni amministrative nel diritto tributario*, Milano, 1993; ID., voce *Sanzioni amministrative (dir. trib.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, cit., 5431; R. CORDEIRO GUERRA, *Illecito tributario e sanzioni amministrative*, Milano, 1996; F. BASTIONI FERRARA, *La riforma del sistema sanzionatorio non penale in materia tributaria*, in *Riv. guardia di finanza*, 1997, 1429; G. MARONGIU, *La nuova disciplina delle sanzioni amministrative tributarie*, in *Dir. prat. tribut.*, 1998, 264; A. CICCIA, *Le sanzioni tributarie dopo la riforma*, Padova, 1999; G. TIBET - M. BASILAVECCHIA, *La riforma delle sanzioni amministrative tributarie*, Torino, 2000; A. STESURI, *Le sanzioni amministrative tributarie a due anni dalla riforma*, Torino, 2000; F. MARCHETTI - R. DOLCE, *La riforma delle sanzioni tributarie non penali*, Milano, 2000.

Sulle sanzioni tributarie in materia doganale, si vedano M. MICCINESI, *Le sanzioni in materia doganale*, M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 851; S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 333 ss..

<sup>377</sup> Tali principi erano già stati da lungo tempo affermati dalla giurisprudenza europea. Cfr. Corte giust. 21 settembre 1989, C-68/88, *Commissione c. Grecia*, punti 23-25; Id., 10 luglio 1990, C-326/88, *Hansen*; Id., 26 ottobre 1995, C-36/94, *Siesse*, punto 20; Id., 7 dicembre 2000, C-213/99, *Andrade*, punto 19.

l'art. 42 CDU afferma che le sanzioni tributarie doganali possano essere sia pecuniarie che consistere nella “*revoca, sospensione o modifica di qualsiasi autorizzazione posseduta dall’interessato*”) ma anche per quanto riguarda la condotta sanzionata<sup>378</sup>. Il che risulta problematico non solo per l’efficace e uniforme applicazione del diritto europeo ma anche dal punto di vista dell’orientamento delle condotte degli operatori economici, i quali saranno incentivati a presentare le proprie dichiarazioni doganali presso le amministrazioni degli ordinamenti nazionali in cui il sistema sanzionatorio è più blando (*customs shopping*), con forti ripercussioni in tema di unitarietà ed efficienza dell’Unione doganale europea.

D’altra parte, non pare che tale situazione possa comportare una “*regulatory race to the bottom*” (i.e. una corsa al ribasso) fra ordinamenti nazionali, in considerazione del fatto che le entrate provenienti dai dazi doganali non rimangono nelle casse dello Stato membro, ma costituiscono, come più volte detto, risorse proprie dell’Unione.

L’aspetto da ultimo citato rappresenta, invero, una caratteristica fondamentale del sistema sanzionatorio doganale: è stato affermato sul punto che “*trattandosi di tributi che incidono sugli scambi nel Mercato Interno dell’Unione Europea, la funzione sanzionatoria assolve interessi trascendenti le logiche puramente o prevalentemente finalizzate che ispirano le altre tipologie di tributi (...). Si profila un interesse comunitario alla corretta attuazione delle sanzioni, presidio, esse stesse – per il loro profili deterrenti, ex ante, e repressivi, ex post – alla più corretta attuazione dei tributi europei*”<sup>379</sup>. Secondo la ricostruzione appena presentata, è l’interesse finanziario riposto dall’Unione europea nei dazi doganali e, dunque, anche nella repressione di comportamenti elusivi, o che comunque portano alla mancata entrata degli importi dovuti<sup>380</sup>, con conseguente recupero delle somme distolte, a garantire la fissazione, a livello di normativa europea, di principi fondamentali comuni.

---

<sup>378</sup> Una rilevante opera di ricostruzione del sistema sanzionatorio a livello europeo è stata condotta da A. DI PIETRO (a cura di), *Le sanzioni tributarie nell’esperienza europea*, cit..

<sup>379</sup> M. MICCINESI, *Le sanzioni in materia doganale*, cit., 851.

<sup>380</sup> Afferma in proposito A. DI PIETRO, nella sua *Presentazione* all’opera, dallo stesso curata, *Le sanzioni tributarie nell’esperienza europea*, cit., che “la sanzione tributaria emerge così nella sua evoluzione interpretativa e sempre in relazione alla tutela di interessi finanziari, come reazione interna, come riconosciuto potere di punire il trasgressore con il fine sempre di riscuotere o recuperare tributi evasi in maniera fraudolenta. Gli Stati sono così tenuti a garantire la tutela degli interessi finanziari, anche comunitari, pur rimanendo liberi nello scegliere le forme con le quali assicurare il risultato cui sono vincolati”, XII.

E a ben vedere, i principi indicati dall'art. 42 del Codice Doganale dell'Unione sono direttamente connessi alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione: l'effettività mira a rendere responsabile le amministrazioni nazionali del recupero delle somme dovute; la dissuasività è volta a evitare il compimento di comportamenti dannosi futuri.

Anche il richiamo al principio di proporzionalità, che a un primo sguardo pare rivolto alla fissazione di garanzie minime di tutela dell'operatore economico, è piegato alla tutela degli interessi pubblici propri dell'Unione. Difatti, esso si estrinseca nell'obbligo posto in capo agli Stati membri di prevedere (normativamente) e di applicare (in via amministrativa) sanzioni la cui incisività sulla libertà degli operatori di commerciare sia idonea, necessaria e adeguata a al perseguimento del fine della prevenzione e della repressione di comportamenti illeciti distrattivi di risorse proprie dell'Unione<sup>381</sup>.

Lo stesso può dirsi per il principio di legalità, così come declinato nel diritto tributario europeo, che come è stato autorevolmente affermato, dal punto di vista sostanziale evita *“che le sanzioni offrano spazi a scelte governative, con il conseguente pericolo di non fare rispettare le garanzie fondamentali richieste sul piano sanzionatorio amministrativo”*, mentre dal punto di vista formale coinvolge *“la responsabilità dell'Amministrazione chiamata dai diversi ordinamenti europei ad applicare le sanzioni, secondo una condivisa corrispondenza tra il potere punitivo e quello accertativo”*<sup>382</sup>. Ne deriva una disciplina frammentaria e difficilmente riconducibile a unità, la cui uniformità è garantita da alcuni principi di base stabiliti a livello europeo principalmente al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea.

E' tuttavia doveroso riconoscere che vi sono pure alcuni principi applicabili alle sanzioni europee che sono stati sviluppati dalla giurisprudenza non già in vista del perseguimento degli interessi suindicati, bensì come garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini riconosciute dall'Unione. Fra questi spicca il principio del *“ne bis in idem”*, affermato, con riferimento alle sanzioni tributarie, dalla Corte di giustizia nel caso

---

<sup>381</sup> Per una completa e accurata disamina della nascita e dell'evoluzione del principio di proporzionalità a livello europeo si rimanda all'opera di D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; ID., *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 389, nonché a A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1999; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2010.

<sup>382</sup> A. DI PIETRO, *Presentazione*, cit., XVII.

*Aklagaren*<sup>383</sup>, e che comporta il divieto di cumulo fra sanzioni amministrative e penali. Ciò non pare, tuttavia, sconfessare la conclusione cui si è sopra arrivati: le garanzie di tutela rilasciate ai cittadini in materia di sanzioni costituisce infatti un elemento di completamento del sistema europeo, che garantisce effettività e stabilità al sistema, uniformando l'azione amministrativa delle autorità doganali e che rende lo strumento sanzionatorio efficace in chiave repressivo-preventiva.

#### 5.2.9. *I ricorsi amministrativi.*

L'art. 44 del CDU afferma il principio della generale giustiziabilità delle decisioni assunte in materia doganale dalle autorità amministrative e che riguardino direttamente e individualmente un cittadino europeo. Il comma secondo del medesimo articolo specifica che il ricorso *“può essere esperito in almeno due fasi: a) in una prima fase, dinanzi alle autorità doganali o a un'autorità giudiziaria o ad altro organo designato a tale scopo dagli Stati membri; b) in una seconda fase, dinanzi a un organo superiore indipendente, che può essere un'autorità giudiziaria o un organo specializzato equivalente, conformemente alle disposizioni vigenti negli Stati membri”*. La disposizione citata prevede, dunque, la possibilità per gli operatori economici di esperire rimedi amministrativi<sup>384</sup> di fronte alle agenzie doganali o alle altre autorità nazionali competenti – possibilità che, nel diritto italiano, è stata da molti posta in dubbio in seguito all'emanazione della L. n. 448/2001, la quale, all'art. 12, ha previsto la devoluzione alla cognizione delle Commissioni tributarie di tutte le controversie in materia di tributi doganali e accise che fino al 1° gennaio 2002 rientravano nella giurisdizione del giudice

---

<sup>383</sup> Corte giust., 26 febbraio 2013, C-617/10, *Aklagaren*. Sul tema, si rimanda all'esaustiva monografia di F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2014.

<sup>384</sup> Sul carattere giustiziale dei ricorsi ordinari amministrativi, cfr. Cons. St., parere 1 marzo 2000, n. 742/98. In dottrina si citano, per tutti, L. RAGNISCO - M. ROSSANO, *I ricorsi amministrativi*, Roma, 1954; V. BACHELET, *I ricorsi amministrativi*, in *Riv. trim. pubbl.*, 1966; A.M. SANDULLI, voce *Ricorso amministrativo*, in *Nss. Dig. It.*, vol. XV, Torino, 1968, 974; G. PALEOLOGO, *La riforma dei ricorsi amministrativi*, Milano, 1975; A. DE ROBERTO - P.M. TONINI, *I ricorsi amministrativi*, Milano, 1984; L. ARCIDIACONO, *Ricorsi amministrativi*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991, 1; P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, Milano, 1995; A. TRAVI, voce *Ricorsi amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997, 386.

ordinario<sup>385</sup>. E' stato sostenuto in proposito che, da un lato, i ricorsi amministrativi siano "alieni all'esperienza del processo tributario"<sup>386</sup>, impostato sulla proposizione di un ricorso giurisdizionale entro il termine di decadenza perentorio di sessanta giorni decorrente dalla notificazione dell'atto impugnabile, e che, dall'altro lato, non sarebbe applicabile in via analogica al processo tributario l'art. 20 della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, che, in materia di ricorsi amministrativi, disciplina il rapporto fra questi ultimi e i rimedi giurisdizionali<sup>387</sup>.

Sul punto è intervenuta l'Agenzia delle Dogane, chiarendo quali fossero i rimedi amministrativi da ritenersi implicitamente abrogati dalla novella (in particolare, i ricorsi gerarchici avverso gli avvisi di pagamento di cui all'art. 14 del D. Lgs. n. 504/1995 e avverso il rigetto, tacito o espresso, delle istanze di revisione dell'accertamento doganale ex art. 11, comma 6 del D. Lgs. n. 374/1990) e quali invece dovessero ritenersi ancora in vigore (i rimedi avverso le decisioni in materia di accertamento, di cui agli artt. 65 ss. TULD, sopravvissuti in quanto "procedure di natura prevalentemente fattuale e tecnica che rientrano, come sub-procedimenti, nell'ambito dell'attività amministrativa di accertamento")<sup>388</sup>.

Le disposizioni del TULD sopracitate prevedono, in particolare, che la controversia doganale possa essere preceduta dalla contestazione di fronte all'ufficio

---

<sup>385</sup> Esprime bene le ragioni della scelta, nonché l'oggetto della giurisdizione attribuita alle Commissioni tributarie, consistente nella pretesa tributaria indotta da un atto, e non da "qualunque controversia che si riferisca all'applicazione del tributo o che trovi ragione in questa", A. DI PIETRO, *La giurisdizione tributaria*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009.

<sup>386</sup> F. PISTOLESI, *La giurisdizione delle commissioni tributarie*, in M. SCUFFI - G. ALBENZIO - M. MICCINESI (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, cit., 945, 955. Si sono espressi in maniera conforme sia l'Agenzia delle Entrate, con circolare n. 25/E del 21 marzo 2002, sia parte della dottrina tributaristica: cfr. A. TURCHI, *Considerazioni in merito all'unificazione della giurisdizione in materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2002, 512; M. SCUFFI, *L'unità della giurisdizione tributaria*, ne *Il Fisco*, 2002, 7430; M. CANTILLO, *Aspetti problematici dell'istituzione della giurisdizione generale tributaria*, in *Rass. Trib.*, 2002, 811.

<sup>387</sup> Si veda in proposito F. PISTOLESI, *La giurisdizione delle commissioni tributarie*, cit., secondo cui "L'art. 32, comma 1, del D. Lgs. n. 546/1992 fissa il termine per notificare il ricorso e, se le norme sui ricorsi gerarchici non ne prevedono la sospensione, è innegabile che tale lasso temporale si computi dalla notifica del provvedimento impugnabile. Detto diversamente, non si può manipolare l'art. 21, comma 1, cit., invocando l'applicazione di una norma di un altro ordinamento processuale (e cioè l'art. 20 della Legge n. 1034/1971), quando non ve n'è bisogno (non essendovi un vuoto normativo cui fare fronte)", 957.

<sup>388</sup> Cfr. AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, circolare n. 41/D del 17 giugno 2002, nonché il commento di M. SCUFFI, *Diritto doganale e delle Accise. Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. prat. trib.*, 2011, 670.



doganale responsabile della decisione, su cui decide il dirigente responsabile dello stesso. La decisione sul ricorso “*deve essere subito notificata all’interessato*”, il quale può, nei successivi dieci giorni, richiedere la redazione di apposito verbale. Ai sensi dell’art. 66 TULD, entro trenta giorni dalla sottoscrizione del verbale di cui sopra, a pena di decadenza, “l’operatore può chiedere al capo del compartimento doganale di provvedere alla risoluzione della controversia”. Questi decide con provvedimento motivato dopo aver sentito il “*collegio consultivo compartimentale dei periti doganali*”<sup>389</sup>, di cui all’art. 67 TULD. La decisione del compartimento doganale, emessa nel termine di quattro mesi dalla data di presentazione dell’istanza di cui sopra, può essere soggetta a un ulteriore ricorso amministrativo, presso il Ministero delle finanze, che si pronuncia nelle modalità di cui agli artt. 68 ss. TULD.

Alla luce di quanto sopra, si deve dunque concludere che nel sistema italiano permangono, anche in seguito alla devoluzione delle competenze giurisdizionali in materia di dogane alle Commissioni tributarie, alcuni casi specifici in cui è possibile esperire rimedi giustiziali di fronte alle autorità doganali. Ciò avviene, in particolare, con riferimento al procedimento di accertamento, anche se sarebbe auspicabile che il Legislatore italiano ampliasse e istituzionalizzasse tali rimedi anche per altre fattispecie, non solo in ragione dell’indicazione presente nell’art. 44 del Codice Doganale dell’Unione ma anche per fornire ai soggetti interessati strumenti di tutela ulteriori, potenzialmente deflattivi del contenzioso, in una materia dove non sussistono né si ritengono applicabili per analogia rimedi propri del diritto tributario quali il

---

<sup>389</sup> Ai sensi dell’art. 67 TULD, “Il collegio consultivo compartimentale dei periti doganali si compone di un presidente, di quattro membri effettivi, di due membri supplenti e di un segretario. Il presidente ed i membri effettivi e supplenti sono scelti fra esperti particolarmente qualificati in materia doganale e merceologica residenti nel compartimento con esclusione di coloro che prestano servizio nell’amministrazione finanziaria e degli spedizionieri doganali. Esplica le funzioni di segretario un funzionario del compartimento doganale, di qualifica non inferiore ad ispettore.

I componenti del collegio sono nominati con decreto del Ministro per le finanze; la scelta di almeno tre dei membri effettivi e di un membro supplente deve essere fatta su terne designate dalle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura comprese nel territorio del compartimento. Ciascun collegio è costituito per quattro anni; alla scadenza i componenti possono essere confermati.

Ove se ne ravvisi la necessità, può essere nominato un numero maggiore di membri effettivi e supplenti, in modo da consentire la suddivisione del collegio in due o più sezioni, ciascuna composta di quattro membri effettivi e due supplenti. Le sezioni possono essere presiedute da vice presidenti designati dal presidente fra i membri effettivi delle sezioni stesse; per ciascuna sezione oltre la prima è nominato un segretario aggiunto”.

contraddittorio procedimentale in tema di sanzioni, il reclamo e l'accertamento con adesione<sup>390</sup>.

#### 6. *I caratteri dell'attività amministrativa dell'Unione doganale europea.*

La disamina appena effettuata ha fornito un quadro compiuto<sup>391</sup> dell'esercizio dei poteri attribuiti dalle norme di diritto europeo a diversi organi operanti nel contesto dell'Unione doganale, ai fini del perseguimento degli obiettivi indicati agli articoli 2 e 3 TUE e 32 TFUE.

Come si è avuto modo di osservare, diversi sono i soggetti che intervengono nella produzione normativa e nell'applicazione del diritto doganale. I legislatori nazionali svolgono importanti ruoli di normazione in rilevanti ambiti delegati alla competenza degli Stati membri. Le autorità doganali svolgono un ruolo primario nell'applicazione del diritto doganale, entro i limiti e secondo i procedimenti dettagliati nel Codice Doganale dell'Unione e nei regolamenti delegati ed esecutivi. Al Consiglio è affidato il compito di fissare i dazi doganali, mentre la Commissione svolge un ruolo di iniziativa legislativa e un'attività di coordinamento fra amministrazioni nazionali imprescindibile per il funzionamento dell'unione doganale e per l'uniforme applicazione del diritto doganale (si pensi alla gestione delle informazioni vincolate e delle banche dati in base alle quali vengono effettuati i controlli amministrativi). Inoltre, in taluni casi di particolare interesse sotto il profilo degli interessi finanziari dell'Unione, la Commissione svolge direttamente attività di tipo provvedimentale, come si ha nel caso degli atti di rimborso e sgravio. Infine, l'Ufficio Europeo Antifrode (OLAF) svolge un'attività ispettiva sulle operazioni doganali e negli organi dell'Unione (indistintamente individuati a livello europeo e nazionale) al fine di contrastare condotte che potrebbero arrecare danno agli interessi finanziari dell'Unione.

---

<sup>390</sup> Cfr. sul punto F. PISTOLESI, *La giurisdizione delle commissioni tributarie*, cit., 956.

<sup>391</sup> Sebbene non completo. Fra le attività non trattate nel presente capitolo si ricordano quella di certificazione compiuta dalle autorità doganali in merito alla concessione di status di operatore economico autorizzato, ai sensi dell'art. 38 CDU, nonché quella autorizzativa relativa alla gestione delle strutture di deposito per la custodia temporanea (art. 148 CDU) e all'immissione della merce in regimi speciali (art. 211 CDU). Tutte le suddette attività risultano vincolate, disciplinandone il Codice nel dettaglio i presupposti e i limiti al rilascio dei certificati e delle autorizzazioni.

Nonostante la descritta pluralità di soggetti coinvolti, si individua una comunanza di intenti in tutte le attività sopra descritte. Gli interessi pubblici cui tali attività sono funzionalizzate sono propri dell'Unione europea e non (almeno non in prima istanza) degli Stati membri. Fra questi, quello certamente preponderante è quello finanziario, connesso all'incameramento delle risorse proprie dell'Unione costituite dai dazi doganali; a questo si aggiungono gli interessi relativi alla politica commerciale estera dell'Unione, fra i quali deve essere incluso quello alla competitività generale del sistema – che ha ispirato le recenti riforme caratterizzate dall'accentramento delle competenze, dalla predisposizione di strumenti di semplificazione e dall'incremento dei meccanismi di cooperazione fra amministrazioni nazionali – nonché gli interessi di protezione e tutela del patrimonio storico-artistico e culturale, della salute e della sicurezza, che rilevano in tema di controlli amministrativi.

In questo senso, possono essere definiti “*amministrativi*” gli atti (di carattere normativo o provvedimentale) emanati da un'autorità pubblica per il perseguimento di un fine pubblico europeo, dotati di una certa forza incisiva sui cittadini europei e il cui procedimento sia, perciò, sottoposto a obblighi e vincoli, azionabili direttamente a livello giurisdizionale<sup>392</sup>.

La disciplina di tali procedimenti amministrativi è prevalentemente, e in prima battuta, europea. Si è parlato, in proposito, di un ridimensionamento del principio dell'autonomia procedimentale, in ragione del fatto che le norme europee disciplinano sempre più attentamente le fasi dei procedimenti che si svolgono presso autorità nazionali agenti in funzione comunitaria<sup>393</sup>. E in effetti, da tempo i giudici europei hanno sancito, da un lato, l'obbligo per le autorità amministrative nazionali che agiscano in funzione europea di rispettare i principi generali del diritto europeo<sup>394</sup> e, dall'altro lato, la

---

<sup>392</sup> Esprimono chiaramente tale concetto, fra i tanti, G. DELLA CANANEA, *La disciplina dei procedimenti amministrativi: nuove prospettive nei rapporti tra ordinamenti giuridici*, in S. STICCHI DAMIANI - F. VETRÒ (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, cit., 19; E. CHITI - G. DELLA CANANEA, *L'attività amministrativa*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, III ed., Milano, 2011, 103; B.G. MATTARELLA, *Procedimenti e atti amministrativi*, cit., 327.

<sup>393</sup> Spiega B.G. MATTARELLA, *Procedimenti e atti amministrativi*, cit., come “l'esercizio di determinati poteri amministrativi, da parte delle amministrazioni nazionali, può essere un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Di conseguenza, il diritto europeo si preoccupa in vario modo dei poteri amministrativi nazionali, sia per attribuirli e regolarne l'esercizio, sia per limitarli o adeguarli ai propri obiettivi”, 331.

<sup>394</sup> Corte giust., 26 aprile 1988, C-316/86, *Hautzpollant Hamburg-Jonas e Krücken*.

possibilità per gli Stati membri di disciplinare il procedimento amministrativo solo in assenza di una disciplina sovranazionale<sup>395</sup>. Si nota l'emergere di regole e principi comuni, applicabili ai procedimenti di rilevanza europea, indipendentemente dal carattere nazionale o europeo delle autorità amministrative di fronte alle quali questi si svolgono.

Sul punto, si deve sottolineare come, in materia doganale, non si riscontri il fenomeno della commistione fra il piano europeo e il piano nazionale all'interno del procedimento; detto in altre parole, non si rinvencono procedimenti doganali composti. I procedimenti analizzati sorgono e si concludono sempre in capo al medesimo soggetto pubblico (alternativamente, l'autorità doganale nazionale, la Commissione, nei casi eccezionali di attività provvedimentale diretta e l'OLAF). Ciò ha dei risvolti positivi in tema di tutela dei soggetti interessati, i quali possono sempre, in virtù dell'art. 44 CDU, impugnare le decisioni in materia di applicazione della normativa doganale assunte dalle autorità doganali o di fronte alle stesse, esperendo i rimedi amministrativi disciplinati dalle normative nazionali, o di fronte ai giudici nazionali, i quali possono chiedere alla Corte di giustizia di risolvere dubbi di interpretazione in merito alla normativa europea attraverso un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE<sup>396</sup>.

Fra i principi applicabili ai procedimenti doganali, rileva anzitutto l'obbligo di motivazione delle decisioni negative, di cui all'art. 22, par. 7 CDU, applicabile sia ai casi di procedimento su istanza di parte, sia ai casi di assenza di "*decisioni adottate senza richiesta*" (cfr. art. 29 CDU). Si sottolinea, in proposito, come l'obbligo sia stato ridimensionato rispetto al Codice previgente, che lo prevedeva, all'art. 6 per tutte le decisioni. Tale ridimensionamento pone invero qualche perplessità, anche in considerazione del fatto che, come emerge dalla giurisprudenza in materia di accettazione della dichiarazione doganale e di sgravio, anche dei provvedimenti "*favorevoli*" per il destinatario possono essere per lo stesso lesivi, laddove siano applicativi di un regime doganale non più conveniente per l'operatore.

---

<sup>395</sup> Corte giust., 16 dicembre 1976, C-33/76, *Rewe*. Chiaramente, sul punto, E. CHITI - G. DELLA CANANEA, *L'attività amministrativa*, cit., 122 ss.. Per un estensivo commento sulla giurisprudenza europea sul punto, cfr. D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?*, cit..

<sup>396</sup> Così Trib. Prim. Ist., 16 luglio 1998, T-195/97 *Kia Motors e Broekman Motorships c. Commissione*, punto 36; Id., 13 settembre 2005, T-53/02, *Ricosmos c. Commissione*, punto 165; Id., 16 aprile 2015, T-576/11, *Schenker Customs Agency BV*.

Inoltre, riveste grande importanza nel rapporto doganale il principio di partecipazione al procedimento, come testimoniato dall'art. 22, par. 1 CDU, ai sensi del quale “*chiunque chieda che sia presa una decisione riguardante l'applicazione della normativa doganale fornisce alle autorità doganali competenti tutte le informazioni da esse richieste per poter decidere*”<sup>397</sup>. Una forma di partecipazione, dunque, che richiede la collaborazione attiva del soggetto interessato. Tanto si desume, altresì, dall'art. 23, par. 2 CDU, che impone al destinatario della decisione doganale di informare senza indugio le autorità doganali in merito a eventuali fatti emersi dopo l'adozione della stessa e non considerati dall'amministrazione, nonché dall'art. 27 CDU, che prevede la possibilità per le autorità doganali di annullare in autotutela le proprie decisioni nel caso in cui queste siano state assunte sulla base di informazioni inesatte o incomplete e, congiuntamente, se “*il destinatario della decisione sapeva o avrebbe dovuto ragionevolmente sapere che le informazioni erano inesatte o incomplete*”.

Infine, un particolare approfondimento merita il principio del contraddittorio endoprocedimentale, che è stato accolto dal Codice Doganale dell'Unione e disciplinato all'art. 22, par. 6, in seguito alla giurisprudenza formatasi a livello europeo in seguito alle note sentenze *Sopropé*<sup>398</sup> e *Kamino International*<sup>399</sup>.

Il primo dei due casi sopra citati riguardava una controversia insorta con 52 operazioni doganali poste in essere da un'impresa portoghese riguardanti calzature dichiarate provenire dalla Cambogia, Paese che beneficia di un trattamento doganale preferenziale. In seguito a una segnalazione dell'Ufficio Europeo Antifrode – OLAF circa la falsificazione dei certificati di origine e dei documenti di trasporto concernenti le suindicate operazioni, le autorità portoghesi notificavano alla Sopropé l'applicazione dei dazi applicabili per l'origine non preferenziale delle merci. In base alla legge doganale portoghese, la Società veniva invitata a esercitare il suo diritto all'audizione preventiva entro un termine di otto giorni. In seguito all'audizione, l'autorità doganale confermava la propria decisione, ritenendo che la Sopropé non avesse aggiunto in sede di audizione nuovi elementi. L'operatore ricorreva, dunque, al tribunale amministrativo di Lisbona,

---

<sup>397</sup> Per quanto riguarda l'attività normativa, le forme di partecipazione degli *stakeholders* sono disciplinate dal Regolamento di comitologia.

<sup>398</sup> Corte giust., 18 dicembre 2008, C-349/07, *Sopropé*.

<sup>399</sup> Corte giust., 3 luglio 2014, cause riunite C-129/13, *Kamino International Logistics BV* e C-130/13, *Datema Jellmann Worldwide Logistics BV*.

sostenendo la violazione del proprio principio di difesa, in ragione dell'insufficienza del termine accordatole per far valere le proprie osservazioni. I giudici portoghesi decidevano di sospendere il giudizio, rimettendo la questione alla Corte di giustizia.

La Corte di Lussemburgo, dopo aver confermato che *“il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio generale del diritto comunitario che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto ad esso lesivo”* e che *“In forza di tale principio i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione. A tal fine essi devono beneficiare di un termine sufficiente”* (punti 36 e 37), concludeva che un termine da otto a quindici giorni concesso all'importatore sospettato di aver commesso un'infrazione doganale affinché questi possa presentare le proprie osservazioni è, in linea di principio, conforme alle prescrizioni del diritto comunitario.

Con la sentenza sopra richiamata, la Corte di giustizia ha confermato che discende dal rispetto del diritto di difesa, fondamentale principio del diritto europeo, anche il diritto al contraddittorio nel corso del procedimento. E in effetti, tale principio è desumibile non solo dagli articoli 47 e 48 della Carta di Nizza, che sanciscono, rispettivamente il rispetto dei diritti della difesa nonché il diritto ad un processo equo ma anche dall'articolo 41 della stessa Carta, che garantisce il diritto ad una buona amministrazione. Invero *“il diritto ad una buona amministrazione in ossequio al secondo paragrafo di quest'ultima norma, si concretizza, anzitutto, nel diritto di ogni persona di essere ascoltata dall'Autorità prima che nei suoi confronti sia adottato un provvedimento individuale lesivo”*<sup>400</sup>.

Quanto sopra detto è stato confermato dalla stessa Corte di giustizia nel secondo caso sopra citato (*Kamino International*), ove, tuttavia, il diritto al contraddittorio endoprocedimentale è stato notevolmente ridimensionato. La questione principale riguardava due imprese, cui veniva contestata dalle autorità doganali olandesi la classificazione delle merci in dichiarazione, con conseguente aumento dei dazi applicabili alle operazioni, senza che queste avessero potuto esporre le proprie argomentazioni prima dell'emissione della intimazione di pagamento. Difatti, né il previgente codice doganale

---

<sup>400</sup> M.R. CALDERARO, *La partecipazione nel procedimento amministrativo tra potere e rispetto dei diritti di difesa*, in *Foro Amm.*, 2015, 1312.

(CDC), né le norme nazionali prevedevano la possibilità, per un soggetto debitore di dazi doganali, di manifestare la propria posizione circa un recupero a posteriori, prima della notifica dell'obbligazione doganale. Il tribunale olandese di ultima istanza chiedeva, dunque, alla Corte di giustizia: a) se il principio di diritto dell'Unione relativo al rispetto dei diritti di difesa da parte dell'amministrazione fosse idoneo ad essere direttamente applicato dal giudice nazionale; in caso di risposta affermativa alla prima questione, b) se il contraddittorio endoprocedimentale dovesse essere garantito anche nel caso in cui il soggetto interessato fosse comunque messo in condizione di essere sentito, dopo la conclusione del procedimento; c) se il medesimo principio dovesse essere rispettato anche nel caso in cui, anche essendo il soggetto ammesso al contraddittorio, il procedimento non avrebbe avuto un esito diverso.

Liquidando brevemente in senso positivo la prima questione, il giudice europeo affermava, con riferimento al secondo quesito, che quando il destinatario di un'intimazione di pagamento adottata in base a un recupero a posteriori di dazi all'importazione non sia stato sentito dall'autorità prima dell'adozione di tale decisione, i suoi diritti di difesa sono da ritenersi violati in ragione del fatto che la proposizione di un reclamo giurisdizionale avverso la decisione non ne sospende automaticamente l'efficacia, a norma dell'art. 244, par. 2 CDC (45 CDU); con riferimento alla terza questione, proseguiva la Corte affermando che *“le condizioni in cui deve essere garantito il rispetto dei diritti della difesa e le conseguenze della violazione di tali diritti rientrano nella sfera del diritto nazionale”*, purché i provvedimenti adottati in tal senso siano rispettosi dei principi di equivalenza e di effettività. Tuttavia, *“Il giudice nazionale, avendo l'obbligo di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione, può, nel valutare le conseguenze di una violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto di essere sentiti, tenere conto della circostanza che una siffatta violazione determina l'annullamento della decisione adottata al termine del procedimento amministrativo di cui trattasi soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso”* (punto 82).

La citata pronuncia, notevolmente criticata in dottrina in ragione dell'eccessivo sostanzialismo e della riduzione di garanzie cui lo stesso porta<sup>401</sup>, ha tuttavia ricevuto un

---

<sup>401</sup> Fra i molti commenti, si richiamano qui quelli di D. CONTE, *Il nuovo modello di attuazione dei tributi nella delega fiscale: l'occasione per legittimare il diritto al contraddittorio nel giusto procedimento di*

grande seguito sia a livello europeo<sup>402</sup>, sia a livello nazionale<sup>403</sup>. Si afferma che il contribuente non possa limitarsi a sollevare eccezioni formali di omesso contraddittorio, “gravando su di lui l'onere di allegare le difese che avrebbe potuto produrre se l'Amministrazione finanziaria non avesse precluso il dialogo tra le parti. Lamentarsi di «non essere stati sentiti», senza prospettare ciò «che si sarebbe potuto dire» equivale per la Corte europea a concepire la garanzia del contraddittorio in modo formalistico, non conforme, pertanto, alla sua forma mentis fondata sul principio del «substance over form»<sup>404</sup>. E ciò in quanto il diritto al contraddittorio viene visto non già come una garanzia di tutela riservata al privato, quanto piuttosto come uno strumento utile all'amministrazione, la quale deve essere messa in condizione di acquisire, anche attraverso la deposizione del privato, tutte le informazioni necessarie per adottare la propria decisione<sup>405</sup>. Il che, come naturale, sbilancia notevolmente il rapporto fra privato e autorità amministrativa a favore di quest'ultima.

In proposito, vi è chi ha ipotizzato, altresì, che la rigidità mostrata dalla Corte di giustizia nei confronti del riconoscimento di un ampio diritto al contraddittorio endoprocedimentale sia stato determinato, con riferimento al caso in esame, dalla necessità di bilanciare il diritto di difesa dei contribuenti con gli interessi finanziari propri

---

accertamento tributario, in *Riv. Dir. Trib.*, 2014, 609; P. COPPOLA, *Riflessioni sull'obbligo generalizzato d'una decisione partecipata ai fini della legittimità della pretesa tributaria e dell'azionabilità del diritto di difesa*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2014, 1041; P. ACCORDINO, *Considerazioni in tema di principio del contraddittorio, alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2015, 64; M.R. CALDERARO, *La partecipazione nel procedimento amministrativo tra potere e rispetto dei diritti di difesa*, cit., 1312; A.E. LA SCALA, *L'effettiva applicazione del principio del contraddittorio nel procedimento amministrativo tributario tra svolte, ripensamenti e attese*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 2015, 394; F. TUNDO, *La rilevanza del contraddittorio procedimentale quale principio generale dell'ordinamento*, in *Riv. Dott. Comm.*, 2015, 171; M. PIERRO, *Il dovere di informazione dell'amministrazione finanziaria e il diritto al contraddittorio preventivo*, in *Riv. dir. fin. e sc. Fin.*, 2016, 193.

<sup>402</sup> Si vedano le sentenze della Corte di giustizia, 3 luglio 2014, C-129/14, *Staatssecretaris van Financiën*; Id., 5 novembre 2014, C-166/13, *Sophie Mukarubega*; Id., 16 giugno 2016, C-154/14 P, *SKW Stahl-Metallurgie GmbH* e del Tribunale di Prima Istanza 30 giugno 2009, T-444/07, *CPEM*, punto 53; Id., 14 dicembre 2005, T-210/01, *General Electric*.

<sup>403</sup> Cfr. *inter alia* la sentenza Cass. SS.UU., 29 luglio 2013, n. 18184; Id., 18 settembre 2014, n. 19667; Cass. Civ. sez. VI ordinanza 14 gennaio 2015, n. 527. Nell'ordinamento italiano, è naturale il parallelismo con l'art. 21-*octies*, comma 2 della L. n. 241/1990 – legge ritenuta applicabile dalla dottrina e dalla giurisprudenza maggioritaria anche al diritto tributario. Cfr., ampiamente, P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo*, cit.

<sup>404</sup> A.E. LA SCALA, *op. cit.*, 399.

<sup>405</sup> Si vedano in proposito le considerazioni dell'Avvocato Generale Melchior Wathelet presentate con riferimento alla causa in esame il 25 febbraio 2014.



dell'Unione europea, connessi al recupero dei dazi doganali non corrisposti<sup>406</sup>. E in verità, nella sentenza *Kamino* la Corte di Giustizia evidenzia in diversi passaggi come i dazi doganali costituiscano risorse proprie dell'Unione.

Tale osservazione pare condivisibile, alla luce del fatto che, come si è già osservato nel corso della trattazione, l'interesse finanziario dell'Unione si sovrappone, anche nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, alle garanzie procedurali che possono ritardare o escludere l'incameramento dei dazi dovuti. Si ricorda, in proposito, che la Corte di giustizia, nella già menzionata sentenza 17 giugno 2010, *Commissione c. Italia*, ha condannato l'Italia per tardivo trasferimento delle risorse proprie europee derivanti dai dazi riscossi con riferimento a una specifica operazione doganale, per aver le autorità doganali aspettato la presentazione, da parte dell'operatore interessato, delle osservazioni in merito alla procedura di controllo a posteriori, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto dei diritti contribuente<sup>407</sup>.

Siffatto atteggiamento della giurisprudenza europea lascia trasparire un certo privilegio attribuito all'interesse finanziario pubblico, a discapito della pienezza della tutela del contribuente. Un privilegio, questo – storicamente radicato, negli Stati nazionali, alla destinazione pubblicistica del prelievo fiscale – e che ha per lungo tempo caratterizzato le controversie in materia tributaria, che oggi pare esser riproposto a livello europeo.

Tuttavia, va notato come il riconoscimento di una supremazia dell'ente impositore risulti anacronistico e confliggente con il principio del giusto processo tributario<sup>408</sup> sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e

---

<sup>406</sup> A.E. LA SCALA, *L'effettiva applicazione del principio del contraddittorio nel procedimento amministrativo tributario tra svolte, ripensamenti e attese*, cit..

<sup>407</sup> Si legge nella decisione, al punto 45, che il diritto al contraddittorio preventivo, affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Sopropé*, “non può (...), per quanto riguarda i rapporti tra gli Stati membri e le Comunità, avere la conseguenza di consentire ad uno Stato membro di non adempiere l'obbligo di accertare, entro i termini previsti dal diritto comunitario, i diritti delle Comunità sulle risorse proprie (sentenza *Commissione/Spagna*, cit., punto 33)”.

<sup>408</sup> Su cui si rimanda a M. VILLANI, *I principi per un giusto processo tributario*, in *Tributi*, 2000, 189; F. GALLO, *Verso un giusto processo tributario*, in *Rass. Tribut.*, 2003, 1; A. DI PIETRO, voce *Giusto processo (dir. trib.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, cit., 2809; A. PODDIGHE, *Giusto processo e processo tributario*, Milano, 2010 e, per quanto riguarda il diritto italiano, a A. GARCEA, *La giurisdizione delle Commissioni tributarie ed i principi del giusto processo*, in *Dir. prat. tribut.*, 2001, 484; A. MARCHESELLI, *Il giusto processo tributario in Italia. Verso il tramonto dell'interesse fiscale*, in *Dir. prat. tribut.*, 2001, 793.

delle libertà fondamentali (facente parte del diritto dell'Unione “*in quanto principi generali*”, ai sensi dell'art. 6 TUE, come modificato in seguito al Trattato di Lisbona), nonché con il principio della parità delle parti, che è ivi contenuto. Detto principio, sviluppato in verità con riferimento al processo, può essere applicato analogicamente anche con riferimento alle dinamiche procedimentali, posto che, da un lato, la giurisprudenza della Corte EDU considera procedimento e processo come un *continuum*, all'interno del quale si confrontano i diversi interessi contrapposti e si introducono direttamente elementi di fatto e di diritto rilevanti per la soluzione della controversia<sup>409</sup> e, dall'altro lato, ciò pare coerente con il diritto ad essere ascoltati sancito dall'art. 41 della Carta di Nizza che, ai sensi dell'art. 6, par. 1 TFUE, “*ha lo stesso valore giuridico dei trattati*”. Ne consegue la necessità di epurare il contraddittorio endoprocedimentale da quelle “*asimmetrie che caratterizzano le varie procedure d'acquisizione d'informazione*”<sup>410</sup> nel processo tributario e che impediscono l'esercizio dei fondamentali diritti di tutela del cittadino.

---

<sup>409</sup> Cfr. in proposito F. GOISIS *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, cit.. Con riferimento al processo amministrativo, si veda altresì M. RAMAJOLI, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 100, secondo cui “a lungo il processo amministrativo è stato concepito come prosecuzione di un previo procedimento amministrativo, più che come fase di controllo giurisdizionale sugli esiti di quel procedimento. Quest'impostazione condiziona anche l'assetto attuale: ancora oggi si ritiene che la cognizione del giudice debba essere mediata dalla selezione dei fatti effettuata dall'amministrazione e dalla loro ricostruzione in sede procedimentale. Si mostra obbedienza a un modello di giudizio non con diretta introduzione del fatto e del diritto, bensì di revisione della decisione amministrativa, e cioè di controllo *a posteriori*”.

<sup>410</sup> A. DI PIETRO, voce *Giusto processo (dir. trib.)*, cit., 2812.

## CAPITOLO III

### FORME DI ORGANIZZAZIONE E STRUMENTI DI COOPERAZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione alla prospettiva soggettiva. La problematica definizione di pubblica amministrazione a livello europeo e la necessità di adottare un approccio settoriale. – 2. Le figure organizzative a livello europeo. – 2.1. La Commissione europea e la sua articolazione interna. Il ruolo della Direzione Generale Fiscalità e Unione doganale. – 2.2. Il Comitato del codice doganale. – 2.3. Gli ulteriori soggetti pubblici europei coinvolti nell'implementazione della normativa doganale. – 3. L'influenza del diritto internazionale ed europeo sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni nazionali. – 3.1. Gli obblighi organizzativi derivanti dal GATT. – 3.2. Gli obblighi organizzativi derivanti dagli accordi internazionali in materia di cooperazione. – 3.3. Gli obblighi organizzativi derivanti dal diritto europeo. – 3.3.1. *Focus* sul personale delle autorità doganali. – 4. Le forme organizzative nazionali. – 4.1. Il caso italiano: l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. – 4.2. Un'analisi comparata delle forme organizzative assunte dalle altre autorità doganali europee. Il processo di *agencification* europeo nel sistema comune dell'Unione doganale europea. – 5. Gli strumenti di cooperazione fra autorità doganali. – 5.1. Il superamento del principio di leale cooperazione. – 5.2. La cooperazione informativa: il processo di digitalizzazione dell'amministrazione doganale. – 5.3. La mutua assistenza fra autorità doganali. – 5.4. Le forme di cooperazione *ad hoc*. In particolare, gli accordi di coordinamento e gli accordi di partenariato pubblico-privato.

#### *1. Introduzione alla prospettiva soggettiva. La problematica definizione di pubblica amministrazione a livello europeo e la necessità di adottare un approccio settoriale.*

Proseguendo la nostra analisi, è ora necessario approfondire quali siano i soggetti istituzionali, nazionali ed europei, che sono coinvolti nel funzionamento dell'Unione doganale europea e in che modo essi interagiscano fra loro.

In proposito, “*il principale problema che si pone dal punto di vista organizzativo nei rapporti tra diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario è quello di enucleare la corretta nozione di «amministrazione pubblica»*”<sup>411</sup>. La criticità sorge dal fatto che “*l'ordinamento europeo è stato considerato a lungo come un potere senza*

---

<sup>411</sup> E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, cit., 171.

amministrazione”<sup>412</sup>, operando – come emergerà chiaramente nel prosieguo – prevalentemente attraverso le istituzioni degli Stati membri, lasciati liberi di disciplinare l’organizzazione delle amministrazioni pur deputate al perseguimento di finalità e interessi comunitari. Da ciò discende la difficoltà di categorizzare in maniera uniforme le diverse figure organizzative sorte a livello nazionale, utilizzando modelli e concettualizzazioni sviluppate a livello nazionale per spiegare fenomeni sovranazionali.

I Trattati non forniscono un’indicazione univoca di pubblica amministrazione<sup>413</sup>, limitandosi ad assumere il concetto, con riferimento alle sole amministrazioni degli Stati membri, in talune previsioni specifiche (fra cui l’art. 45, par. 4 TFUE in materia di impieghi pubblici<sup>414</sup>, l’art. 51 TFUE in tema di libertà di stabilimento<sup>415</sup>, l’art. 107 TFUE,

---

<sup>412</sup> G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell’amministrazione europea*, cit., 193; si vedano altresì, C. DENIZEAU, *L’idée de puissance publique à l’épreuve de l’Union européenne*, Parigi, 2004; L. AZOULAI - L. BURGORGUE-LARSEN (a cura di), *L’Autorité de l’Union européenne*, Bruxelles, 2006.

<sup>413</sup> Come affermato, fra gli altri, da A. MASSERA, *Una nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in J. FERRET - E. MALARET (a cura di), *El desarrollo de un derecho administrativo europeo*, Barcellona, 1993, 55; A. SCIORTINO, *Qualche osservazione sulla nozione di pubblica amministrazione nell’ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comit.*, 1994, 389; S. CASSESE, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, cit.; B. SPAMPINATO, *La nozione di pubblica amministrazione nell’ordinamento nazionale e in quello dell’Unione europea*, in *Gionrale dir. amm.*, 2011, 909.

<sup>414</sup> La norma citata esclude l’applicabilità della libera circolazione dei lavoratori per gli “impieghi nella pubblica amministrazione”, senza tuttavia fornire una chiara definizione del concetto. La Corte di giustizia ha contribuito a definire la portata della deroga, seppur non in modo sufficientemente esaustivo, affermando che la stessa “dipende dal se i posti di cui trattasi siano o no caratteristici delle attività specifiche della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell’esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato” Corte giust., 17 dicembre 1980, causa C-149/79, *Commissione c. Belgio*. Si vedano, altresì, sul punto, Id., 16 giugno 1987, causa C-283/99, *Commissione c. Italia*; Id., 2 luglio 1996, causa C-473/93, *Commissione c. Lussemburgo*; Id., 30 settembre 2003, causa C-405/01, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*.

<sup>415</sup> L’art. 51, par. 1 TFUE esclude dal campo di applicazione delle norme sul diritto di stabilimento “le attività che (...) partecipino, sia pure occasionalmente, all’esercizio di pubblici poteri” in uno Stato membro. Così come per la suindicata deroga alla libertà di stabilimento dei lavoratori, con riferimento alla norma da ultimo citata, la giurisprudenza europea non si è soffermata adeguatamente sulla nozione di pubblico potere, adottando un approccio casistico riferito alle singole modalità di esercizio delle professioni di volta in volta oggetto di giudizio. Si citano, *ex multis*, Corte giust., 21 giugno 1974, causa C-2/74, *Reyners*; Id., 5 dicembre 1989, causa C-3/88, *Commissione c. Repubblica Italiana*; Id., 13 luglio 1993, causa C-42/92, *Thijssen*.

riguardante gli aiuti di Stato<sup>416</sup>, e l'art. 125 TFUE, concernente la responsabilità dell'Unione<sup>417</sup>).

Non vengono in soccorso, a tal fine, né il diritto sostanziale – ove le definizioni di amministrazione sono funzionali al perseguimento di particolari interessi presenti in

---

<sup>416</sup> I criteri elaborati dalla giurisprudenza europea per individuare un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1 TFUE sono la presenza di un vantaggio, la selettività, l'origine statale dell'intervento e l'incidenza dello stesso sugli scambi e sulla concorrenza (cfr., *inter alia*, Corte giust. 14 ottobre 1987, causa C-248/84, *Germania c. Commissione*; Id., 21 marzo 1991, causa C-303/88, *Italia c. Commissione*; Id., 3 luglio 2003, cause riunite C-83/01, C-93/01 e C-94/01, *Chronopost e a. c. UFEX*; Id., 19 marzo 2013, cause riunite C.399/10 P e C-401/10 P, *Bouygues Télécom*). Con particolare riferimento all'origine pubblica dell'aiuto, la giurisprudenza europea ha sempre accolto una definizione ampia del concetto di ente pubblico, ricomprendendo anche soggetti privati esercitanti ruoli di gestione di fondi pubblici. Si vedano, *inter alia*, Tribunale di Primo Grado, 12 dicembre 1996, causa T-358/94, *Air France c. Commissione*; Corte giust., 2 luglio 1974, causa C-173/73, *Italia c. Commissione*; Id., 11 marzo 1992, cause riunite da C-78/90 a C-83/90, *Compagnie Commerciale de l'Ouest*; Id., 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra*; Id., 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Stardust Marine*; Id., 17 luglio 2008, causa C-206/06, *Essent Netwerk Noord*; Id., 30 maggio 2013, causa C-677/11, *Doux Élevage e Coopérative agricole UKL-ARREE*; Id., 19 dicembre 2013, causa C-262/12, *Vent De Colère e.a.*

<sup>417</sup> L'art. 125, par. 1 TFUE recita: “L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro (...)” ed esprime il principio del c.d. *no bail out*, secondo il quale ciascuno Stato membro rimane responsabile del proprio debito e deve assicurare che è in grado di onorare i propri impegni. Anche in questo caso, la definizione di amministrazione pubblica non è utile ai nostri fini, essendo tesa a ricomprendere, in senso estensivo, tutte le articolazioni amministrative degli Stati soggetti al vincolo di bilancio.

specifici ambiti di azione<sup>418</sup>, quali quello dei contratti pubblici<sup>419</sup> e dell'ambiente<sup>420</sup> – né la giurisprudenza della Corte di giustizia, attenta a risolvere i casi specifici di volta in volta trattati più che a ricostruire in termini complessivi la questione<sup>421</sup>.

---

<sup>418</sup> Per una selezione di disposizioni concernenti la pubblica amministrazione in specifici settori, si rinvia a D.U. GALETTA - G. BOTTINO, *Materiali per un corso di diritto amministrativo europeo. Argomenti scelti*, Torino, 2008.

<sup>419</sup> E' noto come le direttive europee in materia di contratti pubblici abbiano fornito indicazioni utili alla definizione di pubblica amministrazione nelle norme riguardanti il loro ambito soggettivo di applicazione, con particolare riferimento alle figure di organismo di diritto pubblico e di impresa pubblica, non senza difficoltà interpretative, come dimostrato dai diversi orientamenti propugnati dalla dottrina italiana sul concetto di organismo di diritto pubblico. Un'interpretazione "gestionale" della figura, secondo la quale la forma giuridica della società è incompatibile con l'accezione europea dell'organismo di diritto pubblico, è stata proposta da G. GRECO, *Appalti pubblici di lavori affidati da spa in mano pubblica: un revirement giurisprudenziale non privo di qualche paradosso*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, 1062; ID., *Gli appalti pubblici di servizi*, *ivi*, 1995, 1285; ID., *Organismo di diritto pubblico, atto primo* (nota a C. giust. CE, 15 gennaio 1998, n. 44), *ivi*, 1998, 733; ID., *Organismo di diritto pubblico, atto secondo: le attese deluse*, (nota a C. giust. CE, 10 novembre 1998, n. 360), *ivi*, 1999, 184; ID., *Ente pubblico, impresa pubblica, organismo di diritto pubblico*, *ivi*, 2000, 839; ID., *Imprese pubbliche, organismi di diritto pubblico, affidamenti in house: ampliamento o limitazione della concorrenza?*, *ivi*, 2005, 61. Un'interpretazione "finalistica" alla figura in esame è stata avanzata dalla dottrina che ha ritenuto irrilevante la qualifica soggettiva di diritto interno dell'ente, dovendosi piuttosto verificare le finalità pubblicistiche per cui l'ente è stato costituito dalla pubblica amministrazione. Si citano, fra i tanti, L. RIGHI, *La nozione di organismo di diritto pubblico nella disciplina comunitaria degli appalti: società in mano pubblica e appalti di servizi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 347 e R. GAROFOLI, *Organismo di diritto pubblico, criteri di identificazione e problemi di giurisdizione*, in *Urb. app.*, 1997, 960. Altri autori hanno, invece, ricostruito il concetto in maniera "funzionale", considerando che dovrebbero essere sottratti alle regole della concorrenza tutti quegli enti che operano nel mercato in condizioni normali di concorrenza. Si vedano, in particolare, M.P. CHITI, *Regolamentazione e mercato nella disciplina degli appalti pubblici*, A. ANGELETTI (a cura di), *Privatizzazioni ed efficienza della pubblica amministrazione alla luce del diritto comunitario*, Milano, 1996, 137; G. MORBIDELLI, *Società miste, servizi pubblici e opere accessorie*, in *Riv. trim. appalti*, 1997, 505; D. SORACE, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 51.

La difficoltà di comprendere i confini della figura dell'organismo di diritto pubblico è stata accentuata dalla vicinanza con quella di impresa pubblica. L'argomento è discusso, *ex multis*, in G. FISCHIONE, *L'organismo di diritto pubblico tra mito e realtà*, in *Arch. giur. op. pubbl.*, 1996, 967; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *L'organismo di diritto pubblico*, in *Dir. Amm.*, 2000, 13; B. MAMELI, *Un possibile ridimensionamento della nozione di organismo di diritto pubblico* (nota a Cons. St., sez. V, ord. 11 luglio 2001, n. 3847 e n. 3848), in *Urb. app.*, 2002, 66; ID., *L'Organismo di diritto pubblico: profili sostanziali e processuali*, Milano 2003; D. CASALINI, *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, 2003; F. CINTIOLI, "Di interesse generale e non avente carattere industriale o commerciale": il bisogno o l'attività? (Brevi note sull'organismo di diritto pubblico), in M.A. SANDULLI (a cura di), *Organismi e imprese pubbliche*, Milano, 2005, 79; R. GAROFOLI, nota a Cons. St. 16 settembre 1998, n. 1267, in *Foro It.*, 1999, 180; ID., *Gli organismi di diritto pubblico: il recente allineamento tra giudice comunitario e nazionale e i profili ancora problematici*, in R. GAROFOLI - M.A. SANDULLI (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici*, Milano, 2005, 155; M.G. ROVERSI MONACO, *Le figure dell'organismo di diritto pubblico e dell'impresa pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 387. Per un approfondimento sul concetto di impresa pubblica in Italia, si citano, fra i tanti, M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. Soc.*, 1958, 931; F.A. ROVERSI MONACO, *Gli enti di gestione (struttura-funzioni-limiti)*, Milano, 1967; V.

Risulta, dunque, nel contesto europeo, una nozione di pubblica amministrazione “a geometria variabile”<sup>422</sup>, mutevole a seconda del settore di riferimento, che difficilmente può essere ricondotta a unità senza scadere in generalizzazioni<sup>423</sup>. In proposito, è stata proposta in dottrina l’espressione “*unione amministrativa di settore*”, per indicare il complesso di organi cui il diritto europeo affida compiti di attuazione di norme giuridiche per il perseguimento di un obiettivo dell’Unione, con riferimento a una specifica disciplina<sup>424</sup>.

---

OTTAVIANO, voce *Impresa pubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1970, 669; L. CASELLI, *L’impresa pubblica nell’economica di mercato*, Milano, 1970; S. CASSESE, *L’impresa pubblica*, Milano, 1977; E. BORGONOVÌ, *L’impresa pubblica*, Milano, 1979; V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, 747; G. PERICU - M. CAFAGNO, voce *Impresa pubblica*, in *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, diretto da S. Cassese, Milano, 2003, cit., 1205; G. PALMERIO, *L’impresa pubblica: teoria e analisi empirica*, Milano, 1974; M.A. SANDULLI, *L’impresa pubblica*, in R. GAROFOLI - M.A. SANDULLI (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella Direttiva 18/2004 UE*, Milano, 2005, 207.

<sup>420</sup> In materia di diritto europeo dell’ambiente, un concetto ampio di ente pubblico, comprendente anche soggetti privati titolari di specifiche funzioni amministrative, è stato sviluppato in relazione al diritto di accesso all’informazione ambientale, ampiamente riconosciuto sin dalla emanazione della direttiva 90/313/CEE. Sul punto, risultano particolarmente interessanti i contributi di G. MORANDI, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 817; M. MONTINI, *Il diritto di accesso all’informazione in materia ambientale: la mancata attuazione della direttiva CE/90/313*, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 331; L. BERTONAZZI, *Note sulla consistenza del c.d. diritto di accesso e sul suo regime sostanziale e processuale: critica alle decisioni nn. 6 e 7 del 2006 con cui l’Adunanza plenaria, pur senza dichiararlo apertamente e motivatamente, opta per la qualificazione della pretesa ostensiva in termini di interesse legittimo pretensivo, in continuità con la decisione n. 16 del 1999*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 165; M. CIAMMOLA, *Il diritto di accesso all’informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell’ambiente al d.lg. n. 195 del 2005*, in *Foro amm. CDS*, 2007, 657; A. BONOMO, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *Riv. it. dir. pubbl., comunit.*, 2009, 1475; E. CARLONI, *La qualità delle informazioni pubbliche. L’esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 155; D.U. GALETTA, *Transparency and Access to Public Sector Information In Italy: a Proper Revolution?*, in *Italian Journal of Public Law*, 2014, 2. Per una panoramica sulla giurisprudenza europea in materia si rimanda a, M. CERUTI, *L’accesso alle informazioni ambientali in tre recenti pronunce dei Giudici europei in materia di prodotti fitosanitari, quote di emissioni di gas serra e valutazione di incidenza ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 498.

<sup>421</sup> In termini, G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell’amministrazione europea*, cit., 39.

<sup>422</sup> S. CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, I, Milano, 1997, 9.

<sup>423</sup> J. SCHWARZE, *European administrative law*, cit., 24.

<sup>424</sup> Cfr. L. DE LUCIA, *Cooperazione e conflitto nell’Unione amministrativa europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 13, secondo cui “a seconda della disciplina delle forme di interazione, cambia il ruolo delle amministrazioni nazionali e di quelle europee e quindi il peso che le rispettive esigenze assumono in una specifica disciplina di settore”. Si veda, sul punto, anche ID., *Amministrazione transnazionale e ordinamento europeo*, Torino, 2009, *passim*; ID., *Strumenti di cooperazione per l’esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L’amministrazione europea e le sue regole*, cit., 171,

Ne deriva la necessità di adottare un approccio settoriale, focalizzando l'attenzione su uno specifico ambito del diritto europeo, quale quello che si sta analizzando. Pertanto, verranno nel prosieguo analizzate dapprima le figure organizzative attive nell'implementazione del diritto doganale europeo, di tipo europeo e nazionale. In seguito, si approfondiranno i meccanismi di interazioni fra i soggetti pubblici così individuati, prestando particolare attenzione agli strumenti di cooperazione dagli stessi adottati, al fine di aprire la strada alla ricostruzione sistematica che verrà sviluppata nel capitolo seguente.

## 2. *Le figure organizzative a livello europeo.*

### 2.1. *La Commissione europea e la sua articolazione interna. Il ruolo della Direzione Generale Fiscalità e Unione doganale.*

Nel quadro delle funzioni doganali descritte nel precedente capitolo, riveste un ruolo di primo piano la Commissione europea<sup>425</sup>. La centralità di tale organo – a lungo considerato il fulcro del “*potere esecutivo*” nell’assetto comunitario quadripartito<sup>426</sup> – è stata riconfermata dal Trattato di Lisbona che, nell’operare la sistemazione delle competenze e delle procedure europee, ha attribuito allo stesso il compito di adottare misure regolamentari mediante atti delegati e di esecuzione e ne ha rafforzato il ruolo di controllo e coordinamento delle amministrazioni nazionali<sup>427</sup>. Ciò è particolarmente

---

nonché, in termini simili, G. MAJONE, *Delegation of regulatory powers in a mixed polity*, in *E.L.J.*, 2002, 319.

<sup>425</sup> Fra i numerosi studi che si occupano della Commissione europea, si segnalano D. BERLIN, *Organisation et fonctionnement de la Commission del Communautés européennes*, in S. CASSESE (a cura di), *The European administration*, Bruxelles, 1987; J.V. LOUIS - D. WAELEBROECK (a cura di), *La Commission des Communautés européennes*, Bruxelles, 1988; C. FRANCHINI, *La Commissione delle Comunità europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarità alla coamministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 669; E. MOAVERO MILANESI, *La Commissione, funzioni e organizzazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1993, 1133; G. EDWARDS - D. SPENCE (a cura di), *The European Commission*, Londra, 1997; N. NUGENT, *The European Commission*, Basingstoke, 2001; S. GOZI, *La Commissione europea*, Bologna, 2005; M. CHANG - J. MONAR, *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises: Between Political Leadership and Policy Management*, Bruxelles, 2013; N. NUGENT - M. RHINARD, *The European Commission*, Basingstoke, 2015.

<sup>426</sup> P. PESCATORE, *L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, in *Cahiers de droit européen*, 1978, 387.

<sup>427</sup> M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 39, 47.



evidente nel settore doganale, ove, come si è avuto modo di osservare, la Commissione è incaricata di emanare i regolamenti delegati ed esecutivi indicati nel Codice Doganale dell'Unione, alcuni atti amministrativi diretti, nonché del coordinamento della rete di amministrazioni nazionali, attraverso la predisposizione di sistemi informatici e banche dati comuni.

Se è vero che oggi non è più possibile caratterizzare la Commissione europea come “*véritable exécutif communaautaire*”<sup>428</sup>, certamente, nei primi decenni di vita della Comunità, questa ha assunto il ruolo di motore dell'integrazione e di guardiano dei Trattati<sup>429</sup>, assicurandone il rispetto da parte delle amministrazioni nazionali tramite l'esercizio diretto di compiti amministrativi di normazione terziaria e di applicazione delle norme a casi specifici<sup>430</sup>.

---

<sup>428</sup> Da un lato, infatti, “la Commissione (...) è posta al vertice dell'apparato amministrativo centrale dell'Unione, ma non è soltanto un organo esecutivo, avendo un ruolo importante nella definizione dell'indirizzo politico e nell'attività legislativa: basti pensare alla titolarità dell'iniziativa legislativa o alle scelte politiche che essa prende, per esempio, in sede di avvio delle procedure di infrazione”. Dall'altro lato, il potere esecutivo dell'Unione è composito: “l'esecuzione del diritto europeo non è affidata solo ad amministrazioni europee, ma anche – e, all'origine, principalmente – a quelle nazionali, che si combinano e coordinano con le prime secondo vari modelli e forme di integrazione, al punto che è difficile distinguerle da esse (si pensi ai comitati e ai sistemi composti da uffici europei e nazionali, come per esempio il sistema Europol)” B.G. MATTARELLA, *Le funzioni*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., 143, 149-150. Numerose sono, inoltre, le amministrazioni preposte all'ausilio delle istituzioni europee diverse dalla Commissione. Si tratta, per lo più, per quanto concerne le istituzioni “politiche” (i.e. Consiglio e Parlamento) di organi di natura ausiliaria, che svolgono attività istruttorie e di supporto (cfr. G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., 172), mentre con riferimento alle istituzioni giudiziarie (Corte di giustizia e Corte dei conti), “si accentua il carattere tecnico-giuridico, secondo moduli consueti per le corti nazionali di ultima istanza” M.P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa*, cit., cui si rimanda per un'analisi più approfondita.

<sup>429</sup> In termini, P. CRAIG, *The Evolution of the Single Market*, in C. BARNARD - J. SCOTT (eds.), *The law of the Single European Market*, Oxford-Portland, 2002, 1, 9.

<sup>430</sup> C. FRANCHINI, *La Commissione delle Comunità Europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarità alla coamministrazione*, cit., 670.

Proprio in ragione del ruolo predominante e sempre più comprensivo<sup>431</sup> della Commissione nell'assetto comunitario<sup>432</sup>, si è assistito, alla fine degli anni Sessanta, a un mutamento di assetto organizzativo della stessa, volto a renderne l'attività più efficiente<sup>433</sup>. Dalla struttura originaria, composta da gruppi di lavoro di tre o quattro commissari gerarchicamente ordinati secondo una struttura piramidale<sup>434</sup>, si è passati a una strutturazione dei servizi serventi in “*apparati amministrativi con rilevanza*

---

<sup>431</sup> L'espansione delle competenze delle Comunità prima e dell'Unione, poi, è analizzata in G. FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, 358; P. CRAIG - G. DE BÚRCA (eds.), *The evolution of EU law*, Oxford, 1999; S. MANGIAMELI, *La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, cit., 1; S. MICOSSI - G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo: nel dubbio, per l'Europa*, Bologna, 2008; A. TIZZANO (a cura di), *Il processo d'integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino, 2008; G. GUAZZETTA (a cura di), *Lo Stato dell'Unione: l'Europa tra allargamento e costituzionalizzazione*, Torino, 2009; A. GRILLI, *Le origini del diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2009; E. CHITI, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., 45. Parla in proposito di Unione europea quale “potere pubblico a fini generali” G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, cit., 1809.

<sup>432</sup> I settori di maggiore intervento dell'azione della Commissione sono stati, inizialmente, la concorrenza (in cui la Commissione era investita dall'art. 85 TCE, ora art. 105 TFUE, del potere di vigilare sull'applicazione dei principi contenuti negli allora articoli 81 e 82 TCE), i trasporti (si vedano gli articoli 75, 76 e 77 TCE, che attribuiscono alla Commissione poteri di emanare regolamentazioni, sanzioni, nonché raccomandazioni agli Stati membri che applichino in maniera discriminatoria prezzi e condizioni di trasporto di merci nello spazio comunitario) e il bilancio (cfr. art. 274, par. 1 TCE, ora trasfuso nell'art. 317 TFUE, rispondente ad una concezione di Commissione come amministrazione diretta e centralizzata, in cui la maggior parte delle spese sono generate dalla medesima, per l'esercizio dell'attività amministrativa). G. CLEMENTE, *Esecuzione del bilancio e scarico*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, 2407. Sul punto, si consenta un rimando a G. TESAURO, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 1969; G. BENEDETTO - B. HOYLAND, *The EU annual budgetary procedure: the existing rules and proposed reforms of the Convention and Intergovernmental Conference 2002-04*, in *JCMS*, 2007, 565; G. CIPRIANI, *The EU budget, responsibility without accountability*, Bruxelles, 2011; L. STRIANESE, *La governance di bilancio; attori e procedure*, in L. DI RENZO - R. PERRONE CAPANO (a cura di), *Diritto della finanzia pubblica europea*, Napoli, 2008, 101 e alla bibliografia ivi contenuta.

<sup>433</sup> E. CHITI, ne *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, cit., 57. L'Autore sottolinea come il descritto processo di “amministrativizzazione” della Commissione CE ha investito anche gli ambiti rilasciati all'esecuzione indiretta.

<sup>434</sup> Sull'evoluzione dell'organizzazione amministrativa della Commissione, si vedano S. CASSESE - G. DELLA CANANEA, *The Commission of the European Economic Community: the administrative ramifications of its political developments (1957-1967)*, in E. VOLKMAR HEYEN (a cura di), *Early European Community Administration. Yearbook of European Administrative History*, Baden-Baden, 1992, 75; S. BATTINI, *La Commissione nell'organizzazione delle Comunità europee: profili ricostruttivi ed evolutivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1993, 1025; E. MOAVERO MILANESI, *La Commissione, funzioni e organizzazione*, cit. e, più di recente, J. ZILLER, *L'amministrazione europea: ancora così snella?*, cit.; J. PETERSON, *The College of Commissioners*, in J. PETERSON - M. SCHACKLETON (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, 2002.

*esterna*<sup>435</sup>, con maggiori responsabilità per i commissari e una struttura interna maggiormente articolata e flessibile.

Più specificamente, oggi la Commissione è articolata su due livelli, l'uno politico, costituito dal Collegio dei commissari – composto dal Presidente, dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e da altri ventisei Commissari, in carica per cinque anni<sup>436</sup> – e l'altro amministrativo, costituito dalle direzioni generali e dai servizi speciali. Entrambi gli uffici da ultimo citati sono titolari di importanti funzioni per il funzionamento della Commissione; tuttavia, si distinguono in quanto “*di regola, i servizi speciali hanno competenze «orizzontali», cioè di carattere generale o strumentale, mentre le direzioni generali hanno competenze «verticali», corrispondenti alle politiche comunitarie di settore*”<sup>437</sup>.

Per quanto concerne il nostro specifico ambito di indagine, rileva, in particolare, la Direzione Generale “*Fiscalità e Unione doganale (TAXUD)*”, la cui missione è quella di sviluppare e gestire l'Unione doganale, nonché di implementare politiche fiscali comuni<sup>438</sup>. Più in particolare, l'attività della Direzione Generale comprende la semplificazione e l'ammodernamento delle procedure amministrative doganali cui sono sottoposti gli operatori europei; l'assistenza agli Stati membri nella corretta applicazione della normativa fiscale e doganale europea; il monitoraggio dei confini esterni dell'Unione; l'implementazione di interessi pubblici quali la trasparenza della pubblica amministrazione, la lotta alla frode comunitaria, la protezione dell'ambiente; l'implementazione dei Programmi sviluppati in seno all'Unione in materia doganale, fra i quali spicca il Programma “*Dogana 2020*” (Regolamento (UE) n. 1294/2013 del

---

<sup>435</sup> G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., 169, ove gli Autori sottolineano come gli articoli 249 e 250 TFUE – i quali prevedono che la Commissione adotti un regolamento interno allo scopo di assicurare il proprio funzionamento e stabiliscono che le decisioni dalla stessa assunte sono prese a maggioranze del numero dei suoi membri – attribuiscono alla stessa “il potere di definizione della propria organizzazione amministrativa e (...) configurano l'istituzione quale organo collegiale”, 167.

<sup>436</sup> Per un approfondimento sulle regole di nomina dei Commissari, si veda M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, cit., 49.

<sup>437</sup> *Ibidem*, 51, ove si specifica altresì che “ciascuna direzione generale ha a capo un direttore generale (il più alto dei dodici gradi in cui è suddivisa la carriera del personale della Commissione) ed è strutturata in direzioni (rette da altrettanti direttori), a loro volta ripartite in divisioni (guidate da capi unità)”.

<sup>438</sup> EUROPEAN COMMISSION'S DIRECTORATE GENERAL FOR TAXATION AND THE CUSTOMS UNION, *Mission statement*, disponibile al sito internet: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/about/welcome-mission-statement\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/about/welcome-mission-statement_en).

Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013) per lo sviluppo dell'interazione fra amministrazioni nazionali, attraverso sistemi informatici. Nel far ciò, la DG predispone iniziative strategiche legislative per la Commissione e lavora a stretto contatto con gli Stati membri per migliorare la cooperazione e lo scambio di dati<sup>439</sup>.

Non sussistendo, nel contesto doganale, un'agenzia europea *ad hoc* che coordini dall'alto le diverse autorità nazionali doganali, la Commissione europea e, al suo interno, la Direzione Generale Fiscalità e Unione doganale, svolge un ruolo di primaria importanza nel garantire uniformità al sistema<sup>440</sup>. Le competenze della stessa comprendono la predisposizione dei testi legislativi europei, gestione della Tariffa integrata dell'Unione europea (Taric) e del sistema informatico "EBTI"<sup>441</sup> in merito alle informazioni vincolanti, così come la gestione di progetti di cooperazione fra Stati membri e il controllo dell'operato delle autorità doganali.

## 2.2. Il Comitato del codice doganale.

Come si è visto nel capitolo precedente, il Comitato del codice doganale svolge un fondamentale ruolo nella procedura di adozione della Regolamentazione esecutiva richiesta dal CDU, nelle modalità di cui al Regolamento n. 182/2011. Ciò è coerente con lo sviluppo che siffatti organismi hanno avuto nel contesto del diritto europeo: si è già avuto modo di osservare come i comitati, sorti come strumento di controllo dell'operato della Commissione da parte del Consiglio europeo, siano "*venuti progressivamente caratterizzandosi, sotto il profilo funzionale come strumenti di ausilio della Commissione nel processo decisionale volto all'adozione di normativa secondaria o di misure amministrative in tutti i più significativi settori di intervento sociale ed economico dell'organismo ultrastatale*"<sup>442</sup>.

Il Comitato del codice doganale, istituito dall'art. 247 del previgente codice doganale (CDC)<sup>443</sup> al fine di garantire nel settore doganale "*una stretta ed efficace*

---

<sup>439</sup> *Ibidem*.

<sup>440</sup> "The EU Customs Union is not a centrally managed customs administration union, but nevertheless constitutes a kind of integrated network of national customs administrations that are coordinated to a great extent by the European Commission". K. LIMBACH, *op. cit.*, 301.

<sup>441</sup> Cfr. *supra*, capitolo II.

<sup>442</sup> E. CHITI - C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003., 40.

<sup>443</sup> Ai sensi del quale "È istituito un comitato del codice doganale, in appresso denominato «comitato»,

*collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione*<sup>444</sup>, è composto da rappresentanti degli Stati membri e da un Presidente, membro della Commissione europea.

Come si evince dalle norme contenute nel previgente codice doganale, detto comitato è dotato di un proprio regolamento interno e “*può esaminare qualsiasi questione attinente alla normativa doganale (...) che sia sollevata dal presidente, per iniziativa di questi oppure a richiesta del rappresentante di uno Stato membro*” (art. 249 CDC). In tal senso, il Comitato offre una piattaforma di discussione per gli Stati membri e per la Commissione europea, che possono confrontarsi su questioni di politica fiscale e doganale, approvare linee guida e fornire opinioni sulla implementazione della normativa europea alle autorità doganali nazionali<sup>445</sup>.

Inoltre, esso costituisce un importante strumento di raccordo fra il piano nazionale, il piano europeo, e il piano internazionale, recependo le istanze provenienti dal WTO e dal WCO – ad esempio in materia di classificazione delle merci e uniforme interpretazione uniforme delle previsioni di diritto commerciale internazionale – e sottoponendole alla discussione fra i propri membri, nonché sviluppando linee comuni nel rapporto con i maggiori *partners* commerciali dell’Unione<sup>446</sup>.

Il Comitato non ha potere di emanare atti vincolanti, esprimendo piuttosto pareri, opinioni e linee guida. Né gli Stati membri né la Commissione possono essere obbligati al rispetto delle indicazioni fornite dal Comitato; tuttavia, esse posseggono carattere di autorevolezza<sup>447</sup>, in ragione dell’*expertise* tecnico in materia doganale detenuto dai rappresentanti che lo compongono<sup>448</sup>.

E, d’altra parte, il citato carattere dei comitati europei ha fatto sorgere in dottrina forti dubbi sulla legittimazione democratica di tali organismi. In particolare, è stato affermato che il procedimento decisionale proprio della comitologia è oscuro e a-democratico, non garantendo la partecipazione di tutti i gruppi di interessi<sup>449</sup>.

---

composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione”.

<sup>444</sup> Cfr. il VII Considerando del Regolamento n. 2913/92 istitutivo del CDC.

<sup>445</sup> In termini, K. LIMBACH, *op. cit.*, 242-243.

<sup>446</sup> Cfr. EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Special Report n. 23/2000*, punto 24.

<sup>447</sup> K. LIMBACH, *op. cit.*, 244.

<sup>448</sup> Si veda, con riferimento alle autorità dotate di autorità in base al loro *expertise*, R. KAGAN, *Adversarial Legalism. The American way of law*, Cambridge (MA), 2001, spec. 10 ss..

<sup>449</sup> Si vedano, in particolare, F. BIGNAMI, *The democratic deficit in European Community rulemaking: a call for notice and comment in comitology*, cit.; R. DEHOUSSE, *Comitology: who watches the watchmen?*

Va tuttavia segnalato, in proposito, come la definizione delle fasi e delle regole relative alle procedure decisionali dei comitati nel Regolamento n. 182/2011 abbia contribuito notevolmente a rafforzare la trasparenza e l'*accountability* dei comitati: da un lato, infatti, *“la trasparenza è affidata a vari strumenti informativi: il registro dei lavori dei comitati, la relazione annuale della Commissione sui lavori dei comitati e l’invio di documenti al Parlamento e al Consiglio”*<sup>450</sup>; dall’altro lato, ai sensi dell’art. 11 del regolamento citato, *“sia il Parlamento europeo sia il Consiglio possono, in qualsiasi momento, comunicare alla Commissione di ritenere che, a loro avviso, un progetto di atto di esecuzione ecceda i poteri d’esecuzione previsti nell’atto di base. In tal caso, la Commissione riesamina il progetto di atto di esecuzione, tenendo conto delle posizioni espresse, e informa il Parlamento europeo e il Consiglio se essa intende mantenere, modificare o ritirare il progetto di atto di esecuzione”*.

### *2.3. Gli ulteriori soggetti pubblici europei coinvolti nell’implementazione della normativa doganale.*

Numerosi sono i soggetti di diritto europeo coinvolti a vario titolo nello sviluppo e nell’implementazione del diritto doganale. Nel capitolo precedente si è avuto modo di cogliere l’incisività dei poteri ispettivi dell’Ufficio Europeo Antifrode (OLAF) con riferimento alle operazioni doganali. E’ però opportuno svolgere qui alcune ulteriori considerazioni in merito al modo in cui l’Ufficio si rapporta con le amministrazioni nazionali. Difatti, l’OLAF si pone come organo di raccordo fra gli Stati membri e la Commissione, svolgendo rilevanti attività di cooperazione amministrativa finalizzate alla preservazione delle finanze dell’Unione e al contrasto alle attività illecite in grado di incidere su queste ultime.

In primo luogo, tale ruolo è svolto attraverso l’istituzione di sistemi informatici accessibili alle istituzioni europee, alle amministrazioni degli Stati membri, a Paesi terzi e a organizzazioni internazionali. In particolare, il Sistema Informatico Anti-frode (AFIS)

---

cit.; C. NEUHOLD, *Taming the ‘Trojan horse’ of comitology? Accountability issues of comitology and the role of the European Parliament*, in *European Integration online Papers* n. 1/2008.

<sup>450</sup> M. SAVINO, *L’organizzazione amministrativa dell’Unione europea*, cit., 55. Le relazioni della Commissione sull’operato dei comitati per gli anni 2000 – 2014 sono consultabili al sito internet: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Report.Report>.

costituisce una piattaforma informatica volta alla mutua assistenza in materia doganale e alla gestione e soluzione delle irregolarità<sup>451</sup>.

In secondo luogo, l'OLAF promuove e coordina operazioni ispettive mirate a combattere traffici illeciti di merci di importanza internazionale, denominate *Joint Customs Operations* (JCOs). In tale veste, l'Ufficio coopera con gli Stati membri e con i Paesi terzi partecipanti all'operazione fornendo intelligence, supporto tecnico-finanziario e rendendo disponibili ai partecipanti alle indagini le informazioni contenute nelle proprie banche dati.

In terzo luogo, rilevano le indicazioni, pur non vincolanti, fornite dall'OLAF alle autorità nazionali in materia di controlli. Invero, l'Ufficio è consapevole del fatto che il ruolo degli Stati membri è centrale nell'assicurare l'adeguata protezione degli interessi finanziari dell'Unione<sup>452</sup>. Essi, infatti, da un lato sono tenuti ad assicurare l'applicazione del principio di sana e prudente gestione finanziaria – costituendo la voce più importante delle uscite dell'Unione – e, dall'altro lato, essendo gli unici responsabili della riscossione dei dazi doganali, costituenti il 12% delle entrate dell'Unione, hanno l'obbligo di assicurare che l'individuazione e la correzione di irregolarità nelle operazioni doganali. In ragione di ciò, l'Ufficio lavora a stretto contatto con le amministrazioni nazionali per sviluppare strategie volte a rendere il controllo sulle operazioni doganali tese a rendere le operazioni amministrative efficienti dal punto di vista economico<sup>453</sup>.

Fra gli ulteriori soggetti attivi a livello europeo in materia doganale rileva, inoltre, il *Customs Policy Group* (CPG), struttura di coordinamento costituita dai Direttori Generali delle amministrazioni doganali degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione. L'organismo lavora secondo procedure informali, discutendo le problematiche rappresentate dai propri membri e sviluppando gli indirizzi della politica doganale europea. Esso costituisce una piattaforma di lavoro comune sin

---

<sup>451</sup> OLAF, *Annual Report 2015*, disponibile al sito internet: [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf), 10 ss..

<sup>452</sup> In termini, *ibidem*, 28.

<sup>453</sup> Cfr. *Ibidem*, ove si afferma quanto segue: “*Customs controls carried out at the time of clearance of goods and inspections by anti-fraud services were the most successful methods of detecting fraudulent cases in 2015. In terms of amounts, inspections carried out by anti-fraud services and post-clearance controls were most fruitful. Customs control strategy is a combination of different types of controls. Post-clearance controls are the most effective method of detection both in terms of the number of cases detected and in terms of amounts. However, controls at the time of clearance of goods and inspections carried out by anti-fraud services are indispensable for detecting certain types of fraud and new fraud patterns*”, 28.

dalla firma del Trattato di Roma (1958) e coordina, ad oggi, un vasto numero di progetti e azioni comuni, molte delle quali sono gestite dalla Commissione e finanziate dal Programma Dogane 2020<sup>454</sup>.

Per quanto riguarda i comitati attivi in materia doganale, meritano di essere menzionati il Comitato economico e sociale, il quale è tenuto, ai sensi dell'art. 113 TFUE a fornire un parere al Consiglio in sede di adozione di disposizioni di armonizzazione della legislazione tributaria e le federazioni, nonché l'*Electronic Customs Group* (ECG), *steering group* istituito nel 2007 con lo scopo di assicurare il coordinamento e la coerenza nella pianificazione, implementazione e soluzione di problemi legali e operativi connessi alla digitalizzazione delle autorità doganali.

Infine, hanno notevole rilevanza in materia le associazioni di categoria, i comitati e le altre organizzazioni private che svolgono attività di rappresentanza e supporto agli operatori economici in materia doganale. Ne è un esempio il *Committee for Trade and Customs* costituito all'interno della *Federation of the european Sporting Goods Industry*, il quale rappresenta le istanze delle imprese attive nel commercio di prodotti sportivi presso le organizzazioni europee e internazionali (come il WTO e il WCO) e supporta i propri associati nella soluzione o nella prevenzione di controversie doganali.

Siffatti organismi svolgono un'azione di grande rilevanza, non solo in quanto contribuiscono a sviluppare la corretta e uniforme applicazione della normativa doganale, ma anche perché sono spesso coinvolte nel processo decisionale riguardante la definizione di norme di classificazione e dei regolamenti esecutivi adottati dal Comitato del codice doganale.

Un'importante piattaforma di coordinamento e di scambio di idee fra associazioni private di rappresentanza degli operatori economici coinvolti nelle questioni doganali europee e servizi della Commissione europea è rappresentata dal *Trade Contact Group* (TCG). Riunitosi per la prima volta nel 2007, il gruppo si è dotato di uno statuto<sup>455</sup>, nel quale è specificata la missione dell'organismo, consistente nel (i) fornire un forum di discussione circa le iniziative di modernizzazione doganale e l'implementazione della

---

<sup>454</sup> In termini, COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European economic and Social Committee on the state of the Customs Union*, 21 dicembre 2012, COM/2012/0791 final, spec. 11 ss..

<sup>455</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Trade Contact Group Terms of Reference*, 18 dicembre 2008, TAXUD/1426/2007 Revision 2.



normativa pertinente; (ii) permettere agli operatori economici di contribuire a sviluppare e a implementare la normativa doganale; (iii) partecipare alle discussioni su problematiche sensibili in materia doganale, anche attraverso la redazione di opinioni scritte. Il gruppo si incontra almeno tre volte all'anno a Bruxelles, presso la Direzione generale TAXUD della Commissione europea, che partecipa al dialogo con gli operatori attraverso propri rappresentanti.

### *3. L'influenza del diritto internazionale ed europeo sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni nazionali.*

#### *3.1. Gli obblighi organizzativi derivanti dal GATT.*

Si è visto come la presenza di un servizio centralizzato non sia una componente essenziale di un'unione doganale ai sensi del GATT. Occorre tuttavia domandarsi se il citato accordo fornisca indicazioni prescrittive in grado di incidere sull'organizzazione di un'unione doganale.

La risposta al sopracitato requisito deve essere positiva, in ragione del fatto che, anzitutto, la sostituzione di un unico territorio doganale ai diversi territori preesistenti implica necessariamente l'unificazione delle amministrazioni doganali dei Paesi membri dell'unione.

D'altra parte, si è già osservato come l'istituzione di una unione doganale o di una zona di libero scambio sia stata sempre storicamente accompagnata da un processo di integrazione politica, oltre che economica, fra gli Stati membri. In letteratura sono stati individuati sei diversi modelli di fusione organizzative di amministrazioni doganali: (i) il completo assorbimento delle responsabilità e dei compiti amministrativi da parte dello Stato economicamente predominante; (ii) l'istituzione di uno *staff* doganale centrale, responsabile dell'unione doganale come interno e non dei singoli membri di cui la stessa si compone; (iii) l'attiva partecipazione dei funzionari del Paese economicamente predominante all'amministrazione doganale dei membri dotati di sistemi amministrativi sviluppati; (iv) la supervisione del Paese economicamente predominante sulle autorità doganali degli altri membri; (v) il controllo reciproco; (vi) la completa autonomia delle

amministrazioni doganali, pur secondo regole comuni per garantire l'integrazione, l'efficienza del sistema e la soluzione di conflitti<sup>456</sup>.

Se si volesse assimilare il modello organizzativo dell'Unione doganale europea a uno dei tipi sopra richiamati, si dovrebbe fare riferimento al sesto, in considerazione dell'assenza, nell'architettura dei Trattati europei, di uno Stato predominante sugli altri, della carenza di un servizio doganale centrale europeo, nonché della impossibilità di ridurre il composito modello di integrazione europea, coinvolgente autorità nazionali e sovranazionali, a un mero controllo reciproco orizzontale fra Stati membri. D'altra parte, l'attribuzione delle competenze amministrative in materia doganale alle autorità nazionali, il principio di autonomia istituzionale, nonché la predisposizione, a livello europeo, di disposizioni comuni volte a garantire l'uniforme applicazione del diritto (si pensi al CDU e al ruolo interpretativo e giurisdizionale svolto dalla Corte di giustizia) sembrano confermare la classificazione sopra proposta.

Ciò nonostante, va ricordato come l'esperienza dell'Unione doganale europea costituisca un *unicum* nel panorama del diritto internazionale, difficilmente catalogabile assieme alle altre forme di integrazione commerciale esistenti. In particolare, per quanto riguarda l'organizzazione delle autorità doganali, non pare possibile parlare di "totale autonomia" da parte delle amministrazioni doganali nazionali, rilevandosi, per contro, l'incisività del diritto europeo sull'autonomia normativa e istituzionale degli Stati membri, che si spiega con la necessità di assicurare il corretto ed efficiente espletamento delle fondamentali funzioni fiscali e commerciali proprie dell'Unione.

Tornando all'analisi degli obblighi organizzativi imposti dal GATT, va segnalato ancora che l'art. X.3.b del citato trattato stabilisce che "*Each contracting party shall maintain, or institute as soon as practicable, judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures for the purpose, inter alia, of the prompt review and correction of administrative action relating to customs matters. Such tribunals or procedures shall be independent of the agencies entrusted with administrative enforcement and their decisions shall be implemented by, and shall govern the practice of, such agencies unless an appeal is lodged with a court or tribunal of superior jurisdiction within the time prescribed for appeals to be lodged by importers; Provided that the central administration of such agency may take steps to obtain a review of the matter in another*

---

<sup>456</sup> La classificazione presentata è ripresa da J. VINER, *The Customs Union Issue*, cit., 103-104.

*proceeding if there is good cause to believe that the decision is inconsistent with established principles of law or the actual facts*". Dalla norma citata deriva la necessità, per tutti i Paesi contraenti di istituire e mantenere organi giurisdizionali indipendenti rispetto alle amministrazioni nazionali, che siano incaricati di assumere decisioni vincolanti per le stesse in materia doganale.

E' da sottolineare, in proposito, come il GATT consideri la necessità di prevedere una giurisdizione speciale, in ragione della particolare funzione pubblica svolta dalle amministrazioni doganali, connessa con gli interessi finanziari nazionali (o comuni, in caso di unioni doganali e zone di libero scambio). Tale considerazione lascia trasparire l'affermazione di un principio di diritto amministrativo globale, consistente sia nella giustiziabilità delle decisioni assunte dalle amministrazioni di fronte a tribunali indipendenti dagli organi politici e di governo, sia nella vincolatività delle decisioni giurisdizionali per le autorità pubbliche, indipendentemente dall'interesse pubblico cui le stesse sono preposte<sup>457</sup>.

### *3.2. Gli obblighi organizzativi derivanti dagli accordi internazionali in materia di cooperazione.*

L'efficienza di un'unione doganale (in particolare, dei controlli sulle merci e della riscossione dei dazi doganali) dipende dal grado di sviluppo degli accordi di mutua assistenza e di cooperazione stipulati fra le amministrazioni degli Stati membri che la compongono e fra questi e i Paesi terzi. Pertanto, la cooperazione doganale internazionale – intesa come l'insieme delle *“forme di assistenza reciproca e coordinamento tra autorità amministrative competenti a gestire, nei rispettivi ordinamenti interni, una o più fasi del «momento doganale»*”<sup>458</sup> – costituisce, anche a livello europeo, *“un elemento strategico essenziale della politica doganale unionale, al fine della migliore attuazione dei suoi obiettivi di tutela dei diritti dell'Unione e di sostegno della sua competitività”*.

Rimandando al prosieguo della trattazione l'analisi delle modalità in cui detta cooperazione si estrinseca, si vuole qui dare conto del modo in cui gli assetti organizzativi dell'unione doganale europea in materia di cooperazione amministrativa siano

---

<sup>457</sup> Si rimanda, per tutti, a N. KRISCH, R.B. STEWART, *The Emergence of Global Administrative Law*, cit..

<sup>458</sup> A. PERFETTI, *La cooperazione doganale*, cit., 95.

determinati pressoché completamente a livello internazionale, e discendano da trattati conclusi in sede di Organizzazione Mondiale del Commercio e di Organizzazione Mondiale delle Dogane, che l'Unione è tenuta a rispettare ed applicare in virtù dei principi *pacta sunt servanda* e di buona fede fra i soggetti di diritto internazionale.

Fra i suddetti atti, il primo in ordine cronologico è stato la *Recommendation of the WCO Council on mutual administrative assistance* del 5 dicembre 1953, ove la cooperazione fra autorità doganali viene individuata come uno strumento per contrastare gli illeciti doganali e difendere, così, gli interessi fiscali e commerciali dei Paesi firmatari (cfr. il Primo Considerando). Ivi si raccomandava alle amministrazioni doganali nazionali di comunicare alle equivalenti autorità straniere le informazioni a propria disposizione riguardanti le frodi e gli illeciti doganali, nonché di organizzare i propri servizi investigativi in maniera tale da renderli mutualmente soddisfacenti e da mantenere relazioni costanti con le autorità estere (cfr. art. 5).

A tale primo atto hanno fatto seguito due ulteriori raccomandazioni, nel 1967<sup>459</sup> e nel 1975<sup>460</sup>, le quali hanno previsto “*meccanismi di natura prevalentemente tecnica diretti a potenziare i rapporti tra le amministrazioni interessate e, in ultima istanza, approfondire il processo di armonizzazione tra le normative degli Stati membri*”<sup>461</sup>. Entrambe le suddette raccomandazioni si basavano sulla mutua condivisione di dati e informazioni, principalmente su richiesta di uno Stato membro.

Tale meccanismo, non vincolante per gli Stati membri del WCO, consentiva, tuttavia, ad alcuni Paesi di ostacolare la circolazione delle informazioni necessarie per raggiungere una effettiva cooperazione fra autorità doganali. Pertanto, in sede WCO è stata negoziata e siglata, nel 1977, la *International convention on mutual administrative assistance for the prevention, investigation and repression of customs offences* (meglio nota come Convenzione di Nairobi), ove gli Stati firmatari hanno concordato che le proprie autorità doganali assicurassero la mutua assistenza reciproca al fine di prevenire,

---

<sup>459</sup> Si tratta della *Recommendation of the Customs Co-operation Council on the Pooling of Information concerning Customs Fraud* dell'8 giugno 1967, consultabile al sito internet: <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/wco-and-international-instruments-on-mutual-administrative-assistance.aspx>.

<sup>460</sup> *Council Recommendation on the Pooling of Information concerning Customs Fraud* del 22 maggio 1975, *ibidem*.

<sup>461</sup> A. PERFETTI, *La cooperazione doganale*, cit., 100.

investigare e reprimere gli illeciti doganali e potessero richiedere assistenza nel corso di qualsiasi procedimento giudiziale o amministrativo relativo agli stessi casi (art. 2)<sup>462</sup>.

Infine, occorre menzionare, per il grande impatto che la stessa ha avuto sulla legislazione doganale europea, la Convenzione internazionale sulla semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali concordata in sede WCO e firmata a Kyoto in data 18 maggio 1973. Detta convenzione (unitamente al Protocollo aggiuntivo del 26 giugno 1999) contiene molti degli strumenti di modernizzazione che sono stati inseriti nell'aggiornamento al previgente codice doganale (CDC) del 2003, fra cui l'utilizzazione di tecnologie informatiche, la previsione di dichiarazioni doganali semplificate, l'introduzione della figura dell'operatore economico autorizzato.

I trattati sopracitati, così come l'insieme degli innumerevoli accordi bilaterali e multilaterali stipulati dagli Stati membri dell'Unione con i Paesi terzi<sup>463</sup>, costituiscono una fonte estremamente rilevante del diritto doganale, imponendo, direttamente o indirettamente<sup>464</sup>, vincoli sulle amministrazioni doganali nazionali anche dal punto di vista dell'organizzazione, come è evidente per l'obbligo di strutturare i propri uffici antifrode in maniera tale da effettuare controlli efficienti e da essere in grado di comunicare costantemente con le equivalenti amministrazioni straniere, oppure per la necessità di istituire servizi telematici e piattaforme comuni per lo scambio di dati. Un esempio concreto dell'influenza del diritto internazionale sulla conformazione delle

---

<sup>462</sup> Alla Convenzione di Nairobi ha fatto seguito altresì la *International Convention on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters* siglata a Johannesburg nel 2003 e non ancora entrata in vigore.

<sup>463</sup> Si segnala che l'Organizzazione mondiale delle dogane ha elaborato nel giugno 2004 un *Model Bilateral Agreement on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters*, utilizzato, fra l'altro, con Canada, Stati Uniti, Cina, Hong Kong, India e Corea. "Una caratteristica comune di tali accordi è l'istituzione di appositi *Joint Customs Co-operation Committees*, a composizione paritetica di rappresentanti delle parti contraenti e incaricati di controllare la corretta applicazione delle norme degli accordi medesimi. Tali Comitati sono competenti ad adottare decisioni e raccomandazioni volte a rafforzare la cooperazione doganale tra le parti e prospettare soluzioni di questioni sull'attuazione di specifiche disposizioni convenzionali". A. PERFETTI, *La cooperazione doganale*, cit., 126-127.

<sup>464</sup> Si vedano in proposito le pronunce della Corte di giustizia del 10 settembre 1996, C-61/94, *Commissione c. Germania*, ove è stato affermato che secondo la giurisprudenza europea, gli accordi internazionali stipulati dall'Unione prevalgono sui testi di diritto comunitario derivato; 10 gennaio 2006, C-344/04, *IATA e ELFAA c. Regno Unito*, secondo cui le disposizioni delle convenzioni internazionali stipulate dall'Unione fanno parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario; 19 febbraio 2009, C-228/06, *Soysal e Savatli c. Germania*, ove la Corte ha sostenuto che "la preminenza degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità sugli atti di diritto comunitario derivato impone di interpretare questi ultimi in maniera per quanto possibile conforme ai detti accordi".

amministrazioni doganali nazionali può riscontrarsi nel caso italiano della Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, la quale lavora a stretto contatto con il corpo della Guardia di finanza “*al fine di assicurare il rispetto delle norme poste a garanzia della riscossione dei tributi*”<sup>465</sup>, proprio in virtù delle istanze sovranazionali di attuazione di meccanismi organizzativi adatti a contrastare in maniera moderna, efficiente e interconnessa le frodi doganali.

Emerge dall’analisi sopra proposta lo sviluppo – invero sempre più intenso – di relazioni fra amministrazioni orientate al perseguimento di finalità comuni, di tipo finanziario e commerciale, che porta all’istituzione di un’unica rete globale di soggetti pubblici operanti in uno spazio comune, con regole proprie e con strumenti condivisi. Vengono in tal modo confermate “*le tendenze generali in atto nell’ordinamento giuridico globale, ove proliferano rinvii e legami organizzativi tra organismi ultrastatali, dando luogo ad un ordine cooperativo, non gerarchico e strutturato intorno a più centri*”<sup>466</sup>.

### 3.3. *Gli obblighi organizzativi derivanti da diritto europeo.*

“*While it is not a requirement of a customs administration union to be centrally organised, in the decentralised administration of EU customs law the EU Member States’ organisational autonomy is limited by the general principles of EU law, and forms of cooperation and interdependencies exist*”<sup>467</sup>. Invero, sebbene, come si è detto, l’aspetto organizzativo delle autorità doganali è rilasciato alla competenza degli Stati membri, ai sensi dell’art. 159 del Codice Doganale dell’Unione, numerose sono le modalità in cui il diritto europeo influenza l’assetto organizzativo delle amministrazioni nazionali.

Innanzitutto, si ritrova a livello europeo la definizione stessa di autorità doganale, quale amministrazione propria degli Stati membri che, ai sensi del diritto nazionale, è investita dalla competenza e del potere di applicare la normativa doganale (cfr. art. 5, par. 1 CDU)<sup>468</sup>. Si delinea, così, da un lato, una nozione di sfera pubblica comune a tutti gli

---

<sup>465</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 103.

<sup>466</sup> E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, cit., 98.

<sup>467</sup> K. LIMBACH, *op. cit.*, 301.

<sup>468</sup> Va notato come l’art. 3 del previgente CDC disciplinasse altresì il ruolo delle autorità doganali, prevedendo che esse “hanno la responsabilità primaria della supervisione degli scambi internazionali dell’Unione in modo da contribuire al commercio leale e libero, all’attuazione degli aspetti esterni del mercato interno, della politica commerciale comune e delle altre politiche dell’Unione comuni riguardanti

Stati membri<sup>469</sup>, indipendentemente dalle differenti connotazioni che gli enti pubblici hanno nei vari ordinamenti nazionali, e, dall'altro lato, si individua un soggetto pubblico nazionale competente a perseguire un interesse proprio dell'Unione, secondo il modello dell'amministrazione nazionale in funzione europea<sup>470</sup>. In tal senso, le autorità doganali svolgono una funzione comune, in vista del perseguimento di interessi la cui matrice non è puramente nazionale ma riconducibile all'Unione europea.

Tale caratteristica comporta un'ingerenza del diritto europeo sull'organizzazione amministrativa degli Stati membri maggiore di quella derivante dalla pur presente uniformazione di modelli organizzativi fra Stati membri e dal rispetto dei principi generali di proporzionalità, sussidiarietà e leale cooperazione – i quali comunque rilevano con riferimento alla distribuzione delle funzioni e della divisione del lavoro fra soggetti differenti<sup>471</sup>. Difatti, dalla messa in comune delle funzioni discende la necessità di stabilire, a livello europeo, la disciplina organizzativa, oltre che provvedimentale, delle amministrazioni nazionali, al fine di “*riunire le parti per cercare un'unità di sistema*”<sup>472</sup>.

In questo modo vanno lette le prescrizioni contenute nel citato art. 159, par. 2 CDU circa l'orario di apertura degli uffici, i quali devono tenere conto “*della natura del traffico e delle merci e del regime doganale al quale devono essere vincolate, per evitare che il flusso del traffico internazionale sia ostacolato o distorto*”, così come le norme europee riguardanti la cooperazione fra le autorità doganali.

A riguardo, va menzionata innanzitutto la Convenzione di mutua assistenza in materia doganale del 1967 (meglio nota come Convenzione Napoli I), siglata da Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Repubblica federale di Germania, la quale, fra l'altro, permette lo scambio di informazioni fra autorità doganali in materia di contrasto alle frodi e consente il distacco di funzionari per garantire una sorveglianza

---

il commercio e la sicurezza dell'intera catena logistica”. L'eliminazione della citata disposizione in sede CDU è da attribuirsi al già più volte menzionato ampliamento delle funzioni attribuite alle autorità doganali, dovuto, fra l'altro, a istanze sovranazionali di matrice WCO.

<sup>469</sup> Sul punto, si veda più approfonditamente E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, cit., 201 ss..

<sup>470</sup> Sul concetto si rimanda a S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, VI ed., Milano, 2000, 343; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1994, 252; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, III ed., Bologna, 2005, 218, nonché alla più ampia trattazione di L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007.

<sup>471</sup> Cfr. E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, cit., 71.

<sup>472</sup> L. SALTARI, *op. cit.*, 15.

mirata su determinate operazioni doganali. La Convenzione Napoli I ha il merito di aver esposto in maniera strutturata gli obblighi imposti alle autorità doganali europee in materia di cooperazione; tuttavia, l'accordo è stato criticato in dottrina in quanto "*enuncia unicamente regole generali, omettendo la previsione di norme di dettaglio*"<sup>473</sup> – regole che, peraltro, non possono trovare applicazione in seno a una procedura giudiziaria interna.

Anche al fine di superare le criticità suddette, nell'ambito delle politiche del I Pilastro, il Consiglio ha emanato il Regolamento 515/1997/CE, che ha rafforzato l'efficacia delle misure di cooperazione doganale, rendendo direttamente utilizzabili nelle azioni giudiziarie condotte negli Stati membri le informazioni ottenute da altre autorità doganali, e ha attribuito alla Commissione un ruolo centrale nella gestione delle informazioni doganali, indicando la necessità di istituire una banca dati comune accessibile da parte degli Stati membri e che garantisca la riservatezza e la sicurezza delle informazioni ivi contenute. A tal fine sono stati istituiti, nel 1995, il Sistema Informativo Doganale (SID), volto ad "*agevolare la prevenzione, l'individuazione e il perseguimento delle operazioni che sono contrarie alle regolamentazioni doganale o agricola, rendendo più efficaci, mediante una più rapida diffusione delle informazioni, le procedure di cooperazione e controllo delle autorità competenti*"<sup>474</sup> e, nel 2000, il *Customs Enforcement Network* (CEN), sistema informativo concepito per consentire una comunicazione in tempo reale dei dati durante le operazioni doganali congiunte<sup>475</sup>.

Da ultimo, gli Stati membri dell'Unione hanno stipulato una nuova Convenzione relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra forze di polizia impegnate nella lotta antifrode in data 18 dicembre 1997 (Convenzione Napoli II). La citata Convenzione, così come la precedente Convenzione Napoli I, è stata adottata nel contesto della cooperazione

---

<sup>473</sup> A. PERFETTI, *La cooperazione doganale*, cit., 103.

<sup>474</sup> Si veda la Convenzione SID pubblicata in GUCE, n. C316, del 27 novembre 1995, il SID consistente in un "sistema di trasmissione elettronica operante sotto forma di schermi standardizzati in relazione all'oggetto del messaggio (persone, merci, mezzi di trasporto, imprese, etc.)". Cfr. A. CORVO, *La cooperazione tra le amministrazioni doganali*, cit., 174. Il sistema "è stato creato per raccogliere informazioni su merci, mezzi di trasporto, persone e imprese, onde contribuire alla prevenzione e individuazione delle infrazioni doganali. Il suo scopo consiste nella creazione di un sistema di allerta, nel quadro della lotta antifrode, per consentire a uno Stato membro che partecipa al sistema di richiedere a un altro Stato membro di effettuare un'azione per il recepimento dei dati". A. PERFETTI, *La cooperazione doganale*, cit., 116-117. Si segnala che la Commissione ha attribuito la responsabilità della gestione del Sistema all'OLAF.

<sup>475</sup> A. PERFETTI, *La cooperazione doganale*, cit., 114.



di forze di polizia in base al Terzo Pilastro e non può, pertanto, essere correttamente classificata come strumento di cooperazione amministrativa fra autorità doganali per assicurare la corretta e uniforme applicazione del diritto doganale europeo<sup>476</sup>.

Tuttavia, l'accordo merita di essere qui ricordato per aver ingenerato negli Stati firmatari una notevole modifica dell'assetto organizzativo delle autorità doganali. Invero, si è reso necessario istituire all'interno delle amministrazioni nazionali doganali uffici specializzati nella antifrode, i quali spesso agiscono congiuntamente a funzionari propri di altre autorità doganali, o hanno stretto con le forze di polizia tributaria delle convenzioni specifiche per *“prevenire e accertare le violazioni delle disposizioni doganali nazionali nonché perseguire e punire le violazioni delle disposizioni doganali comunitarie e nazionali”*.

Prescrizioni simili, seppur non aventi la stessa efficacia vincolante sugli Stati membri, si possono ritrovare negli atti di *soft law* emanati dalle istituzioni europee in materia di cooperazione amministrativa. Fra questi occorre menzionare la Comunicazione della Commissione del 24 aprile 2003, relativa al ruolo delle dogane nella gestione integrata delle frontiere esterne, COM(2003) 452 final, la quale indica, fra l'altro, la necessità di superare problematiche relative a organizzazione dei flussi di dati, istituzione di sistemi IT compatibili e a predisposizione di strutture idonee a ricevere consegne di merci senza sufficiente preavviso; la Comunicazione della Commissione dell'11 ottobre 2005, COM(2005) 479 final, che, in tema di lotta alla pirateria e alla contraffazione, al fine di adeguare i controlli doganali alle nuove forme di illeciti, raccomanda, fra le altre cose, il massimo ricorso al sistema SID, nonché la conclusione di partenariati pubblico-privati finalizzati alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale; la Risoluzione del Consiglio su una strategia per la cooperazione doganale n. 2003/C-247/01 del 2 ottobre 2003, ove si invitano *“le amministrazioni doganali e le altre autorità degli Stati membri preposte all'applicazione della legge e gli organi e le agenzie competenti dell'Unione europea ad adoperarsi al massimo per rafforzare la cooperazione reciproca e con i paesi terzi in materia di prevenzione, investigazione, individuazione e perseguimento delle attività criminali”*.

---

<sup>476</sup> K. LIMBACH, op. cit., 186; M.GRAVE, *The Impact of the Lisbon Treaty on Customs Matters: A Legal Assessment*, cit., 105.

Come emerge chiaramente dall'*excursus* appena effettuato, le amministrazioni doganali vengono individuate a livello sovranazionale come attori di una rete di soggetti che operano congiuntamente per l'implementazione del diritto doganale europeo. A tal fine, le autorità nazionali non solo devono prestarsi mutua assistenza, in virtù del principio di leale cooperazione, ma devono altresì essere strutturalmente idonee a perseguire gli obiettivi di cooperazione necessari a tal fine: "*as customs authorities operate in compliance with national and Community law, it is necessary to take account of this close connection in the field of administrative assistance*"<sup>477</sup>.

Le risorse finanziarie, personali e tecnologiche proprie delle amministrazioni doganali devono, pertanto, essere organizzate in maniera tale da poter accedere a banche dati, consentire la gestione dei dati e lo scambio di informazioni, nonché l'interoperabilità di sistemi e documenti. Il che ha una diretta conseguenza sulla strutturazione degli uffici, sulla adozione di un linguaggio e di metodi di lavoro comuni, nonché sulla formazione e sulla mobilità del personale. Tanto è confermato, peraltro, dalle più recenti indicazioni derivanti dal già citato Programma *Dogane 2020*, istituito con il Regolamento n. 1294/2013, il quale prevede che gli obiettivi di tutela degli interessi finanziari dell'Unione e degli Stati membri siano conseguiti "*a) mediante l'informatizzazione; b) assicurando approcci moderni e armonizzati alle procedure e ai controlli doganali; c) agevolando gli scambi commerciali legittimi; d) riducendo i costi di adeguamento alle normative e gli oneri amministrativi; e) migliorando il funzionamento delle autorità doganali*", individuando quali azioni ammissibili, l'organizzazione di seminari e *workshop* di aggiornamento, nonché di iniziative di formazione del personale a sostegno delle competenze delle amministrazioni; la formazione di squadre di esperti in cui si aggregino competenze per svolgere mansioni in ambiti specifici; lo sviluppo di capacità informatiche.

Ad oggi, numerose sono le iniziative lanciate dalla Commissione nel quadro del suddetto Programma. Rientrano fra queste il progetto "*Customs unions performance*", volto a stabilire parametri comuni di misurazione del raggiungimento degli obiettivi strategici che l'Unione doganale si prefigge al 2020<sup>478</sup>; la proposta per un Regolamento

---

<sup>477</sup> M. FABIO, *Customs Law of the European Union*, cit., 23.11.

<sup>478</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni sul progresso della strategia per l'evoluzione dell'Unione doganale*, del 19 marzo 2013, (2013/C 80/05).

sul controllo del denaro contante in transito per l'Unione, che aggiorni la normativa previgente ai nuovi strumenti di controllo in forza presso gli uffici doganali<sup>479</sup>; l'adozione del Regolamento (UE) 2016/1624 sulla cooperazione fra agenzie doganali e guardie costiere; lo sviluppo dei sistemi informatici e dei database che quotidianamente le amministrazioni doganali consultano per svolgere la loro attività di classificazione e controllo<sup>480</sup>.

Altre azioni sono invece già state annunciate dalla Commissione come di prossima implementazione. Rilevano in proposito l'istituzione di un gruppo di esperti che supporti gli Stati membri nella interpretazione comune delle norme del neo-adottato Codice doganale<sup>481</sup> e il rafforzamento della cooperazione fra autorità doganali e di controllo fiscale, nella lotta antifrode<sup>482</sup>.

Tuttavia, l'azione della Commissione non è sufficiente nella onerosa missione di rendere più efficiente il sistema doganale e di implementare il nuovo corpo normativo recentemente emanato a livello europeo. In tal senso, sia il Parlamento europeo e il Consiglio, sia gli Stati membri, sono chiamati a cooperare per modificare l'attuale contesto amministrativo e istituzionale.

### *3.3.1. Focus sul personale delle autorità doganali.*

Occorre soffermarsi brevemente sul regime dei funzionari pubblici delle autorità doganali, in ragione della rilevanza della loro attività per il funzionamento dell'Unione doganale europea. Spetta, infatti, ai doganieri dei 28 servizi doganali nazionali degli Stati membri controllare il traffico delle merci nell'Unione, sia alle frontiere esterne che nel territorio interno<sup>483</sup>.

---

<sup>479</sup> Commissione europea, Proposta per un Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo del denaro contante in entrata o in uscita dall'Unione e abrogante il Regolamento (CE) n. 1889/2005, del 21 dicembre 2016, COM(2016) 825 final.

<sup>480</sup> Su cui meglio *infra*.

<sup>481</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Developing the EU Customs Union and Its Governance*, del 21 dicembre 2016, COM(2016)813 final.

<sup>482</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sul piano di azione sull'IVA*, 7 marzo 2016, COM(2016) 148 final.

<sup>483</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *L'Unione doganale dell'UE: proteggere i cittadini e promuovere il commercio*, Bruxelles, 2014, 3, ove si legge che "I doganieri controllano il traffico merci nell'UE, sia alle frontiere

Se non si considerano i dipendenti della Commissione, dell'Ufficio Europeo Antifrode (OLAF) e degli altri organismi comunitari che interagiscono con l'amministrazione doganale – i quali rientrano nella sfera della “*funzione pubblica comunitaria*” e, pertanto, sono sottoposti al regime applicabile al personale delle istituzioni europee<sup>484</sup> – i funzionari delle 28 autorità doganali nazionali di cui l'Unione doganale è composta sono sottoposti a una disciplina quasi del tutto nazionale. Essi non sono, difatti soggetti né allo Statuto dei funzionari dell'Unione, di cui al Regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEEA) ss.mm.ii. – applicabile, ai sensi dell'art. 1-*bis* del medesimo testo normativo, a “*chiunque sia stato nominato, alle condizioni in esso previste, ad un impiego permanente presso un'istituzione dell'Unione [ivi comprese le agenzie europee, ndr] mediante atto scritto dell'autorità di detta istituzione che ha il potere di nomina* – né al Codice di buona condotta amministrativa del Personale della Commissione, che pure si estende alle “*persone con un contratto di diritto privato, gli esperti distaccati dalle rispettive amministrazioni nazionali, i tirocinanti, ecc. che lavorano per la Commissione*”.

Per contro, né il CDU né i Regolamenti di attuazione contengono norme specificamente dedicate al personale doganale. Ciò non vuol dire che il diritto europeo sia totalmente neutrale rispetto alla suddetta tematica. Prova ne è il fatto che il settimo considerando del Regolamento n. 1294/2013, istitutivo del Programma Dogana 2020 afferma che “*è necessario che i funzionari delle amministrazioni doganali sviluppino e aggiornino le proprie conoscenze e competenze per rispondere alle necessità*

---

esterne, effettuando controlli in porti, aeroporti e ai valichi di frontiera, che sul territorio dell'Unione. In questo modo proteggono, da un lato, i consumatori da prodotti pericolosi e rischi per la salute e, dall'altro, gli animali e l'ambiente dalle malattie. Prevedono gli incidenti e rappresentano una prima linea di difesa contro i rischi nella catena dell'approvvigionamento, compresa la lotta al crimine organizzato e al terrorismo. I prodotti importati e venduti in Europa — giocattoli, prodotti alimentari e medicine — sono più sicuri grazie a questi controlli. I funzionari delle dogane verificano anche le esportazioni sensibili, fra cui i beni culturali, per impedire la sottrazione di tesori del patrimonio europeo. Inoltre, impediscono le esportazioni illegali di rifiuti per adempiere gli impegni dell'UE nei confronti del resto del mondo”.

<sup>484</sup> Su cui si rimanda a D. ROGALLA, *Fonction publique européenne*, Parigi-Bruxelles, 1983; C. BOURTEMBOURG, *Les fonctionnaires de la Commission des Communautés européennes*, in S. CASSESE (a cura di), *The European Administration. L'Administration Européenne*, Bruxelles, 1987, 497; C. MOLINA DEL POZO, *Europa y los funcionarios*, Barcelona, 1988; A. FIGUEIREDO LOPEZ, *CEE: la spécificité de la fonction publique communautaire. L'exemple de la commission*, in *Rev. Fr. Adm. Publ.*, 1990, 497; AA.VV., *Effective and efficient public management in the new Europe (dossier)*, in *Administration*, 1993, 101; C. FRANCHINI, *La funzione pubblica comunitaria*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale*, cit., I, 466.

dell'Unione". A tal fine, il Programma prevede la possibilità di finanziare azioni adottate dagli Stati membri volte a "potenziare le capacità e le competenze dei funzionari doganali" (cfr. art. 6 del medesimo Regolamento). Fra queste rientrano la formazione attraverso strumenti di apprendimento online, l'organizzazione di corsi di formazione, seminari e *workshop*, visite di lavoro organizzate presso Stati membri o Paesi terzi (art. 7).

Si comprende, dunque, come uno degli obiettivi strategici individuato dal Parlamento europeo e dal Consiglio per l'ammodernamento e l'integrazione dell'Unione doganale europea sia la formazione di funzionari doganali che siano in grado di operare come parte di un'amministrazione unica, padroneggiando le medesime competenze linguistiche e informatiche ed essendo in grado di svolgere operazioni congiunte, *secondment* e missioni all'estero, presso una delle autorità doganali dell'Unione.

Alla luce di tali considerazioni, deve considerarsi non applicabile, alla materia doganale, l'eccezione di servizio pubblico di cui all'art. 45, par. 4 TFUE, che, come si è già ricordato, costituisce una deroga alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, applicabile agli impieghi nella pubblica amministrazione che comportino la partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri e che sono finalizzati alla tutela dell'interesse generale dello Stato<sup>485</sup>. I funzionari doganali sono sì incaricati di attività di rilievo pubblicistico quali l'accertamento, la verifica, le ispezioni sulla merce in transito per l'Unione, la lotta alla contraffazione e agli illeciti di natura tributaria ed extra-tributaria; tuttavia, tali attività non sono svolte nell'interesse generale dello Stato membro di appartenenza, così come richiesto dalla giurisprudenza europea<sup>486</sup>, bensì dell'Unione europea stessa. Difatti, le amministrazioni doganali operano non già per il perseguimento di interessi pubblici puramente nazionali, bensì – come si è già affermato – quali attori di una rete di soggetti orientati al perseguimento di un fine comune, ossia l'applicazione del diritto doganale europeo. La condivisione degli interessi pubblici cui è funzionalizzata l'attività amministrativa di tutte le autorità doganali degli Stati membri

---

<sup>485</sup> Corte giust., 21 giugno 1974, *Reyners*, cit.; Id., 5 dicembre 1989, *Commissione c. Repubblica Italiana*; Id., 13 luglio 1993 C-42/92, *Thijssen*, cit..

<sup>486</sup> Corte giust., *Commissione c. Belgio*, cit., 3881.

dell'Unione esclude la sussistenza di una qualche prerogativa statale che potrebbe giustificare l'eccezione contenuta nell'art. 45, par. 4 TFUE<sup>487</sup>.

#### 4. *Le forme organizzative nazionali.*

##### 4.1. *Il caso italiano: l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.*

In Italia il potere di applicare la normativa doganale – intesa, ai sensi dell'art. 5 CDU, quale il Codice medesimo, le disposizioni integrative, la normativa sulla fissazione delle franchigie doganali e gli accordi internazionali contenenti disposizioni doganali applicabili all'Unione<sup>488</sup> – è conferito all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli<sup>489</sup> ex art. 63 D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

Il decreto citato, con l'intento di *“eliminare le duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia fra di esse, sia tra organi amministrativi e organi tecnici, con eventuale trasferimento, riallocazione o unificazione delle funzioni e degli uffici esistenti, e ridisegnare le strutture di primo livello, anche mediante istituzione di dipartimenti o di amministrazioni ad ordinamento autonomo risultanti dalla aggregazione di uffici di diverse amministrazioni, sulla base di criteri di*

---

<sup>487</sup> Una simile conclusione è stata peraltro raggiunta in Italia dal Tribunale di Udine che, con sentenza del 30 giugno 2016 ha escluso l'operatività della deroga in parola con riferimento all'incarico di operatore doganale. La citata pronuncia è stata emanata su un'azione civile contro attività discriminatoria ex art. 44 D.Lgs. n. 150/2011 presentata da una cittadina croata per essere stata esclusa da una prova selettiva indetta dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Direzione Interregionale per il Veneto e il Friuli Venezia Giulia volta all'impiego di un operatore doganale. Dopo aver richiamato la giurisprudenza europea rilevante sul punto, il Tribunale ha escluso l'applicazione dell'eccezione di servizio pubblico al caso di specie, in considerazione del fatto che la figura dell'operatore doganale – per come inquadrati nella pertinente normativa e contrattazione collettiva – “rimane esclusa dal processo decisionale che precede l'emanazione dell'atto autorizzativo ed è priva di qualsiasi potere di natura discrezionale”. La citata conclusione non deve, tuttavia, condurre a ritenere operativa l'eccezione di servizio pubblico per i funzionari doganali, i quali, per contro sono generalmente dotati di poteri di imperio, per le motivazioni di cui sopra.

<sup>488</sup> Difatti, “L'amministrazione doganale agisce al fine di garantire la corretta applicazione non soltanto della normativa doganale, ma anche delle altre legislazioni che disciplinano l'entrata, l'uscita, il transito, il trasferimento e l'utilizzazione finale dei beni in circolazione nel territorio doganale dell'Unione europea, attraverso la verifica delle merci, il controllo della dichiarazione doganale e degli altri documenti elettronici o cartacei richiesti all'atto di importazione ovvero mediante l'esecuzione di inchieste amministrative o atti analoghi”. S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 100.

<sup>489</sup> L'Agenzia, già “Agenzia delle Dogane” ha assunto la citata denominazione in base all'art. 23-quater del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha disposto l'incorporazione da parte di questa dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

omogeneità, di complementarità e di organicità”<sup>490</sup>, ha istituito dieci nuove agenzie<sup>491</sup>. Fra queste, sei<sup>492</sup> sono disciplinate in termini generali agli articoli 8 e 9 del decreto e possono essere qualificate come “uffici speciali o dotati di particolare autonomia” e quattro, denominate “agenzie fiscali”, trovano una disciplina specifica agli articoli 57 e seguenti del medesimo: l’agenzia delle entrate, l’agenzia delle dogane, l’agenzia del territorio<sup>493</sup> e l’agenzia del demanio, alle quali sono stati trasferiti i poteri, i rapporti giuridici e le competenze che precedentemente appartenevano ai relativi dipartimenti del Ministero delle Finanze.

---

<sup>490</sup> Cfr. l’art. 12, comma 1, lett. g) della Legge delega n. 59/1997.

<sup>491</sup> E’ stato affermato che Il D. Lgs. n. 300/1999 ha il merito di aver qualificato, nell’ordinamento italiano, l’agenzia amministrativa come “una figura con proprie caratteristiche strutturali e funzionali, che ha tre peculiarità: è ‘incardinata’ nell’apparato governativo, pur mantenendo una certa autonomia organizzatoria; rappresenta una concreta manifestazione, sul piano istituzionale, del principio di distinzione tra politica e amministrazione; infine, i suoi rapporti con il governo sono disciplinati principalmente da una apposita convenzione, stipulata con il ministro”. L. CASINI, *Le agenzie amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 393, 396.

In generale, sul concetto di agenzia amministrativa, si vedano G. ARENA, *Agenzia amministrativa*, in *Enc. giur.*, vol. I, Roma, 1998, 1; G. PETRONI, *Nuovi profili organizzativi nell’evoluzione del sistema amministrativo pubblico: le agenzie*, Padova, 1988; C. FRANCHINI, *L’organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Milano, 2003, I, 251. Sul trapianto del modello organizzativo nell’ordinamento italiano, si vedano, L. TORCHIA, *Il riordino dell’amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 689; A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000; G. D’AURIA, *La geografia dei ministeri*, in *G.d.a.*, 2000, 17; C. D’ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, *ivi*, 5; G. SCIULLO, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell’amministrazione italiana*, Bologna, 2000; F. MERLONI, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 717; G. SORICELLI, *Le agenzie amministrative nel quadro dell’organizzazione dei pubblici poteri*, Napoli, 2002; C. CORSI, *Agenzia e agenzie, una nuova categoria amministrativa?*, Torino, 2005; E. ONGARO, *Le agenzie pubbliche: modelli istituzionali e organizzativi*, Soveria Mannelli, 2006. Fra i commentatori più critici vi è B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Milano, 2005, il quale sostiene che la recente riforma dicasteriale ha introdotto, accanto ai dipartimenti, il modello anglosassone di *agency*, “nella sottintesa speranza che potesse rispondere a quei caratteri di efficienza e di produttività che, in genere, si rinvenivano negli omonimi modelli americani, la cui natura peraltro privatistica è certamente un ostacolo insormontabile per un loro felice trapianto nella nostra realtà amministrativa”, 257. Ciò nonostante, il medesimo Autore sottolinea come un discorso parzialmente diverso vada fatto per le agenzie delle dogane, delle entrate, del territorio e del demanio, che costituiscono le grandi articolazioni del “superministero” delle finanze, “di cui costituiscono i bracci operativi, cioè gli organi fondamentali della sua amministrazione centrale”.

<sup>492</sup> Si tratta dell’Agenzia industrie difesa; l’Agenzia per le normative e i controlli tecnici; l’Agenzia per la proprietà industriale; l’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici; l’Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture; l’Agenzia per la formazione e l’istruzione del personale.

<sup>493</sup> L’Agenzia del territorio è stata incorporata a partire dal 2012 nell’Agenzia delle entrate, ai sensi dell’art. 23-quater della L. 7 agosto 2012, n. 135.

Per quanto concerne specificamente le agenzie fiscali, va notato anzitutto come esse siano dotate di personalità giuridica di diritto pubblico<sup>494</sup>. Esse sono dunque individuate non già come organi del Ministero, sprovvisti di soggettività giuridica, bensì come autonomi titolari di poteri, diritti, doveri, obblighi e situazioni soggettive, di diritto pubblico<sup>495</sup>, e che si rapportano con quest'ultimo in direzione intersoggettiva e non interorganica<sup>496</sup>.

Sotto il profilo strutturale, le agenzie fiscali sono composte da tre organi: il direttore<sup>497</sup>; il comitato di gestione, composto da un numero massimo di sei membri e dal direttore dell'agenzia, che lo presiede<sup>498</sup>; il collegio dei revisori dei conti<sup>499</sup>. Inoltre, in

---

<sup>494</sup> Sul concetto di persona giuridica di diritto pubblico si vedano, su tutti, i contributi di G.M. DE FRANCESCO, *Persona giuridica: diritto privato e pubblico*, Torino, 1958; ID., *Il regime delle persone giuridiche pubbliche e le tendenze attuali della nostra legislazione positiva*, Tivoli, 1937; U. FORTI, *Amministrazione pubblica e attività economico-privata: contributo alla classificazione delle persone giuridiche nel diritto italiano*, Napoli, 1920; ID., *Teoria dell'organizzazione e delle persone giuridiche pubbliche: lezioni di diritto amministrativo*, Napoli, 1948; F. GALGANO, "Pubblico" e "Privato" nella qualificazione della persona giuridica, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 279; F. PARISIO, *Persone giuridiche pubbliche: caratteri distintivi e manifestazione di volontà dei loro organi*, Parma, 1980; A. MASSERA, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo*, Milano, 1986; F. FERRARA, *La classificazione delle persone giuridiche*, Milano, 1912; F. GOISIS, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004; A. ROMANO, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo*, in L. MAZZAROLLI - G. PERICU - A. ROMANO - F.A. ROVERSI MONACO - F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, 145; S. VALAGUZZA, *Società miste a partecipazione comunale: ammissibilità e ambiti*, Milano, 2012.

<sup>495</sup> Il che, naturalmente, non esclude la capacità generale di diritto privato riconosciuta ai medesimi enti in forza dell'art. 11 Cod. civ.. Cfr. sul punto l'ampia argomentazione contenuta in S. VALAGUZZA, *Società miste a partecipazione comunale: ammissibilità e ambiti*, cit., *passim*.

<sup>496</sup> L. CASINI, *Le agenzie amministrative*, cit., 405.

<sup>497</sup> Ai sensi degli artt. 67 e 68 del D. Lgs. n. 300/1999, il direttore, scelto in base a criteri di alta professionalità, di capacità manageriale e di qualificata esperienza nell'esercizio di funzioni attinenti al settore operativo dell'agenzia, rappresenta l'agenzia e la dirige, emanando tutti i provvedimenti che non siano attribuiti ad altri organi.

<sup>498</sup> Il comitato di gestione "è nominato per la durata di tre anni con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Quattro componenti sono scelti fra i dirigenti dei principali settori dell'agenzia designati dal direttore dell'agenzia stessa; due componenti sono scelti tra esperti della materia anche estranei all'amministrazione. I sei componenti del comitato di gestione dell'Agenzia del demanio sono scelti tra esperti della materia anche estranei all'amministrazione" cfr. art. 67, comma 3 D. Lgs. n. 300/1999. Esso delibera, su proposta del presidente, lo statuto, i regolamenti e gli altri atti a carattere generale che regolano il funzionamento dell'agenzia, i bilanci preventivi e consuntivi, i piani aziendali e le spese che impegnino il bilancio dell'agenzia (art. 68 D. Lgs. n. 300/1999).

<sup>499</sup> Il collegio dei revisori dei conti "è composto dal presidente, da due membri effettivi e due supplenti iscritti al registro dei revisori contabili, nominati con decreto del ministro delle finanze di concerto con il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. I revisori durano in carica tre anni e possono essere confermati una sola volta. Il collegio dei revisori dei conti esercita le funzioni di cui all'articolo 2403 del codice civile, in quanto applicabile". Cfr. art. 67, comma 4 D. Lgs. n. 300/1999.



quanto enti pubblici dotati di personalità giuridica, le agenzie fiscali sono dotate di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria<sup>500</sup>, nonché statutaria: ai sensi dell'art. 66 del D.Lgs. n. 300/1999 gli statuti “disciplinano le competenze degli organi di direzione dell'agenzia, istituendo inoltre apposite strutture di controllo interno, e recano principi generali in ordine alla organizzazione ed al funzionamento dell'agenzia, prevedendo forme adeguate di consultazione con le organizzazioni sindacali”.

Dal punto di vista funzionale, invece, le agenzie fiscali svolgono la propria attività “in base ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza, con criteri di efficienza, economicità ed efficacia nel perseguimento delle rispettive missioni” (art. 61, comma 3 D.Lgs. n. 300/1999) e sulla base di una convenzione stipulata, per ciascun esercizio finanziario, con il Ministero, nella quale vengono fissati i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere; le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare; le strategie per il miglioramento; le risorse disponibili; gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione; le modalità di verifica dei risultati di gestione; le disposizioni necessarie per assicurare al ministero la conoscenza dei fattori gestionali interni all'agenzia, quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse e le modalità di vigilanza sull'operato dell'agenzia sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme (art. 59 D. Lgs. n. 300/1999).

E' stato così attuato il decentramento organizzativo e funzionale<sup>501</sup> di talune competenze tecniche specifiche rientranti nella sfera di attività del Ministero delle

---

<sup>500</sup> Nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 7 marzo 2013, n. 1405 si legge che “in forza dell'art. 57, D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, le agenzie c.d. fiscali (l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia del territorio e l'Agenzia del demanio) hanno personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria e, quindi, quali autonomi soggetti di diritto, possono stare in giudizio nelle controversie instaurate successivamente alla loro costituzione a mezzo del direttore che ne ha la rappresentanza, avvalendosi, eventualmente, del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 43, r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611”.

<sup>501</sup> Sull'evoluzione in senso decentrato dell'organizzazione ministeriale, cfr. F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970; ID., *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 1988; R. CASELLA, *La figura del dipartimento nell'evoluzione organizzativa dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 11; F.G. COCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI - G. PERICU - A. ROMANO - F.A. ROVERSI MONACO - F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., 343, secondo cui “in una organizzazione decentrata le decisioni, e le relative responsabilità, che riguardano le attività attraverso le quali l'organizzazione stessa raggiunge i suoi scopi, sono demandate agli uffici periferici”, 360; M. CRESTI, *Efficienza e garanzie nell'evoluzione*

Finanze, le quali sono state sottratte al mero perseguimento di interessi politici nazionali<sup>502</sup> e affidate ad autonomi enti pubblici subordinati alla direzione e al controllo<sup>503</sup> del dicastero, nonché al controllo contabile della Corte dei conti.

Passando all'analisi specifica dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, l'art. 63 del decreto n. 300/1999 stabilisce che essa “è competente a svolgere i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei diritti doganali e della fiscalità interna negli scambi internazionali, delle accise sulla produzione e sui consumi, operando in stretto collegamento con gli organi dell'Unione europea nel quadro dei processi di armonizzazione e di sviluppo dell'unificazione europea”<sup>504</sup>.

Dal 5 dicembre 2000, l'Agenzia si è dotata di uno statuto “con il quale è stata delineata la nuova struttura organizzativa, realizzando gli obiettivi di decentramento delle attribuzioni, potenziamento delle strutture e della formazione del personale, semplificazione delle procedure e autonomia organizzativa e funzionale adeguata alle nuove esigenze del commercio internazionale”<sup>505</sup>. Esso stabilisce infatti, all'art. 4, che la gestione dei servizi doganali da parte dell'Agenzia avviene “assicurandone

---

dell'organizzazione statale, Milano, 2006; G. BOTTINO, *Amministrazione e funzione organizzatrice*, Milano, 2008.

<sup>502</sup> Si veda sul punto G. ARENA, *Agenzia amministrativa*, cit., 9, secondo cui “l'introduzione anche nel nostro ordinamento del modello «agenzia», se compiuta con la piena consapevolezza delle caratteristiche di tale figura soggettiva, può contribuire a quella distinzione delle responsabilità rispettive della politica e dell'amministrazione che il diritto positivo già prevede (v. art. 3 d. lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni) ma che ha bisogno per realizzarsi di formule organizzative coerenti con tale obiettivo”. Concordemente, cfr. F. MERLONI, *The distinction between politics and management in Italian public administration*, in L. VANDELLI (a cura di), *The administrative reforms in Italy: experiences and perspectives*, Bologna, 2000, 35, spec. 49 ss..

<sup>503</sup> Come noto, secondo tale modello organizzativo “gli organi di direzione politica definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive impartite, mentre ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa «compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo», con conseguente responsabilità della gestione e dei relativi risultati”. E. FOLLIERI, *Quadro positivo dell'amministrazione statale, regionale e locale. Gli altri enti pubblici*, in L. MAZZAROLLI - G. PERICU - A. ROMANO - F.A. ROVERSI MONACO - F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo, Parte generale*, IV ed., Bologna, 2005, 403, 413-414. Sul tema si rimanda a V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1965; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; F. MERLONI, *The distinction between politics and management in Italian public administration*, cit..

<sup>504</sup> Il medesimo articolo, al comma 2, prevede che “L'agenzia gestisce con criteri imprenditoriali i laboratori doganali di analisi; può anche offrire sul mercato le relative prestazioni”.

<sup>505</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 101.

*l'adeguamento alle esigenze degli scambi internazionali e la migliore integrazione nel complesso delle attività connesse alla circolazione delle merci, garantendo l'applicazione del codice doganale comunitario e di tutte le misure, incluse quelle riguardanti la politica agricola e la politica commerciale comune, connesse agli scambi internazionali”.*

La riforma ha comportato inoltre una diversa articolazione territoriale degli uffici doganali: ai sensi dell'art. 66 del D. Lgs. n. 300/1999, l'articolazione degli uffici, centrali e periferici, deve essere ispirata *“alle esigenze della conduzione aziendale favorendo il decentramento delle responsabilità operative, la semplificazione dei rapporti con i cittadini e il soddisfacimento delle necessità dei contribuenti meglio compatibile con i criteri di economicità e di efficienza dei servizi”* (cfr. art. 66, comma 3 D. Lgs. n. 300/1999). Oggi, dunque, l'Agenzia – che conta circa 9.000 dipendenti<sup>506</sup> – è composta da una sede centrale in Roma, organizzata con proprio regolamento del sulla base di Direzioni Centrali<sup>507</sup>, nonché da diverse Direzioni Regionali e Interregionali, oltre che dalla Direzione interprovinciale di Trento e Bolzano<sup>508</sup>. Dette strutture territoriali hanno funzioni di indirizzo e coordinamento, svolgendo *“funzioni ispettive e di controllo sugli uffici territoriali di competenza”*<sup>509</sup>; da esse dipendono altresì sia gli uffici tecnici di finanza, deputati alla riscossione delle accise sui prodotti nazionali ed europei ad esse sottoposti, sia i laboratori chimici (23 su tutto il territorio nazionale<sup>510</sup>) che analizzano i campioni di merci prelevate dai funzionari in dogana.

---

<sup>506</sup> AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, *Organizzazione, attività e statistica. Anno 2015*, Prospetto disponibile al sito internet: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it>.

<sup>507</sup> Le Direzioni centrali sono organizzate con proprio regolamento adottato 23 dicembre 2010 (Prot. 23720/RI). Ai sensi del citato Regolamento, *“Le strutture centrali di vertice dell’Agenzia si articolano in unità di livello dirigenziale. Alle dirette dipendenze del Direttore dell’Agenzia operano una unità di livello dirigenziale non di vertice e un dirigente con funzione di assistente del Direttore”* (art. 1). Le strutture centrali di vertice sono, oltre all’Ufficio centrale e alla Segreteria del Direttore dell’Agenzia, la Direzione Centrale Personale e Organizzazione; la Direzione Centrale Antifrode e Controlli; la Direzione Centrale Legislazione e Procedure Doganali; la Direzione Centrale Legislazione e Procedure Accise e Altre Imposte Indirette; la Direzione Centrale Analisi Merceologica e Laboratori Chimici; la Direzione centrale Pianificazione, Amministrazione e Sicurezza; la Direzione Centrale Relazioni Internazionali e la Direzione Centrale Tecnologie per l’Innovazione.

<sup>508</sup> Le Direzioni Regionali e Interregionali sono regolate con determinazione direttoriale del 6 novembre 2013, Prot. 27804/RI.

<sup>509</sup> S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 101.

<sup>510</sup> Dato tratto dall’organigramma periferico dell’Agenzia consultabile al sito internet: <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it>. Nell’ambito dell’Agenzia opera anche il Servizio Autonomo

Agli uffici locali spettano, invece, “*le attribuzioni concernenti l’applicazione della normativa doganale comunitaria e nazionale*”<sup>511</sup>: ai sensi dell’art. 7 del Regolamento di amministrazione dell’Agenzia, infatti, gli uffici delle dogane svolgono le attività riguardanti la circolazione delle merci e dei viaggiatori, nonché l’applicazione delle accise e delle altre imposizioni fiscali interne. Per quanto riguarda l’articolazione geografica dei suddetti uffici, occorre tutt’oggi fare riferimento al TULD, il quale prevede, all’art. 3, che “*agli effetti dell’ordinamento amministrativo dei servizi doganali, il territorio della Repubblica è suddiviso in compartimenti. Ciascun compartimento è ripartito in due o più circoscrizioni doganali; ciascuna circoscrizione comprende una o più dogane*”. Ai sensi dell’art. 6 del medesimo Testo Unico, le dogane possono essere classificate, pur con effetti meramente descrittivi, secondo la loro ubicazione geografica<sup>512</sup>, in a) dogane di confine, “*istituite in prossimità della linea doganale di terra e di mare, presso i punti di approdo dei laghi di confine e nell’ambito degli aeroporti aperti al traffico aereo civile internazionale*”; b) dogane interne, “*istituite nell’interno del territorio dello Stato, presso centri commerciali, industriali o turistici*”; c) dogane internazionali, istituite in base ad accordi con gli Stati confinanti, presso i transiti di confine, in territorio italiano o estero.

Per quanto concerne, infine, il personale dell’Agenzia, il D. Lgs. n. 300/1999 dispone l’applicazione del D. Lgs. n. 29/1993 (ora confluito nel D. Lgs. n. 165/2001), il quale prevede, per le agenzie fiscali, la creazione di un comparto *ad hoc*, rimessa alla

---

Interventi Settore Agricolo (S.A.I.S.A.), che cura gli adempimenti relativi agli aiuti comunitari connessi alle esportazioni dei prodotti agricoli.

<sup>511</sup> F. CERIONI, *Ordinamento doganale e commercio internazionale*, cit., 175.

<sup>512</sup> L’art. 8 del TULD propone una ulteriore classificazione delle dogane per materia, stabilendo che “Sono di prima categoria le dogane abilitate a compiere qualsiasi operazione e per merci di qualsiasi specie. Sono di seconda categoria le dogane specializzate per il compimento di determinate operazioni ovvero di operazioni relative a determinate merci. Sono di terza categoria le dogane istituite in località di non rilevante movimento commerciale, industriale o turistico, la cui competenza è limitata prevalentemente alle operazioni di interesse locale. Secondo la loro ubicazione, le dogane si distinguono in dogane di confine, dogane di mare, dogane aeroportuali e dogane interne. Ai fini amministrativo-contabili le dogane si distinguono in dogane principali e dogane secondarie”.

Dal punto di vista organizzativo, inoltre, le dogane sono ulteriormente suddivise dall’art. 7 TULD in sezioni, più o meno ampie a seconda del bacino di utenza e del tessuto economico-sociale locale. Cfr., in termini, S. ARAMELLA, *Diritto doganale*, cit., 101.

contrattazione collettiva, il che marca ulteriormente la spiccata autonomia rimessa alle stesse<sup>513</sup>.

Dall'analisi appena svolta emerge dunque chiaramente come l'agenzia fiscale – ossia un ente pubblico autonomo dal punto di vista organizzativo e funzionale, sottoposto alla direzione del Ministero in base a una convenzione, atto pattizio di carattere negoziale<sup>514</sup> – sia stato assunto dal legislatore italiano come modello organizzativo idoneo a svolgere le funzioni proprie delle autorità doganali in maniera autonoma e decentrata, attraverso una articolazione capillare sul territorio nazionale facente capo a una struttura centrale che si coordina con il livello sovranazionale, dunque in grado di recepire istanze provenienti dal diritto sovranazionale<sup>515</sup>.

#### *4.2. Un'analisi comparata delle forme organizzative assunte dalle altre autorità doganali europee. Il processo di agencification nel sistema comune dell'Unione doganale europea.*

---

<sup>513</sup> L. FIORENTINO - A. STANCANELLI, *Le agenzie fiscali (articoli 57, 61-74)*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, cit., 401, spec. 404 ss..

<sup>514</sup> Così L. CASINI, *Le agenzie amministrative*, cit.. Altri autori tendono, invece, a ridurre la distanza fra agenzia amministrativa e ministero, sottolineando il carattere di subordinazione comunque esistente fra il dicastero e l'ente autonomo. Cfr. F. MERLONI, *Il nuovo modello di agenzia*, cit., secondo cui la convenzione non sembra “corrispondente all'effettiva sostanza del rapporto [...] La 'convenzione' vale, allora, a simulare una 'distanza' tra i due soggetti contraenti che non è in realtà creata dal punto di vista istituzionale, a sancire una sorta di patto per la funzionale gestione delle attività affidate all'agenzia, attraverso il quale siano meglio rimarcate le aspettative relative ai risultati”, 743; G. D'AURIA, *La geografia dei ministeri*, cit., secondo cui “non è chiaro quale spazio possa ritagliarsi la 'convenzione' fra ministro e agenzia quanto alla definizione degli obiettivi e all'entità del finanziamento spettante all'agenzia» considerato che «i ministeri operano (oltre che con la propria organizzazione) 'per mezzo delle agenzie' (art. 2, c. 2), queste sono soggette alla vigilanza, all'indirizzo generale ed anche a quello particolare (mediante 'prescrizioni') dei ministri, i quali ne approvano gli atti fondamentali e ne definiscono gli obiettivi sulla base degli stanziamenti iscritti in bilancio”, 21.

<sup>515</sup> E invero, lo scopo principale che tale forma organizzativa si propone di raggiungere è “da un lato una maggiore efficienza nel funzionamento degli apparati amministrativi, perché la struttura è più facilmente isolabile dal contesto organizzativo complessivo, e i relativi costi sono più facilmente rilevabili; dall'altro consentire lo svolgimento di attività ad elevato contenuto tecnico o di attività di carattere operativo (...) [s]empre, però, mantenendo le strutture in una posizione di forze dipendenza dall'indirizzo politico ministeriale”. F. MERLONI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Torino, 2012, 130-131.

Analizzando il modo in cui le amministrazioni doganali nazionali sono organizzate nell'Unione<sup>516</sup> si riscontra, in primo luogo, come gli Stati membri abbiano adottato importanti riforme in relazione o all'entrata nell'Unione – come è avvenuto, all'inizio degli anni Novanta, per Austria, Svezia, Finlandia e Norvegia – o in seguito all'emanazione del CDC nel 1992, come nel caso dell'amministrazione italiana. Il che conferma la forte influenza del diritto europeo sulla conformazione delle autorità doganali, oltre che sulla loro funzione.

In secondo luogo, è possibile analizzare una forte convergenza su due modelli principali: le autorità doganali degli Stati membri dell'Unione sono, alternativamente, dipartimenti del ministero nazionale delle finanze – come avviene ad esempio in Austria, Cipro, Francia, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Slovenia – o agenzie allo stesso sottoposte, quale è il caso ad esempio di Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Portogallo, Slovacchia, Spagna.

Nel primo caso, all'interno del Ministero è sempre presente una direzione generale dogane distinta dagli altri settori di competenza del dicastero, articolata in una sezione centrale e più uffici periferici, dislocati ai confini del territorio nazionale o nei porti e aeroporti principali. L'autorità doganale rappresenta in siffatto modello un organo del ministero, incardinato nella struttura dello stesso e da questo dipendente dal punto di vista finanziario e giuridico. In molti casi sussistono, inoltre, uffici dotati di compiti specifici, di coordinamento o di controllo. Ne costituiscono degli esempi il *Service National de Douane Judiciaire* (SNDJ) francese – ufficio istituito nel 2002 che svolge investigazioni su determinati illeciti penali relativi al traffico delle merci – e l'ufficio di coordinamento per la tassazione e le dogane austriaco, il cui compito è quello facilitare l'implementazione dei decreti ministeriali e di coordinare e supportare gli uffici periferici nell'espletamento delle proprie funzioni.

Nel secondo caso, invece, l'autorità doganale è dotata, come si è visto con riferimento al caso italiano, di autonomia finanziaria e regolamentare, pur rimanendo sottoposta alla direzione politica e alla vigilanza del ministero per quel che concerne i risultati della propria attività. In molti casi – fra i quali si citano la spagnola *Agencia*

---

<sup>516</sup> Il presente paragrafo è elaborato sulla base delle informazioni disponibili nei siti internet delle diverse amministrazioni doganali degli Stati membri dell'Unione, consultabili al seguente link: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/national-customs-websites\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/national-customs-websites_en).

*Estatal del Administraciòn Tributaria*, l'irlandese *Office of the Revenue Commissioners*, la britannica *HM Revenue & Customs*<sup>517</sup> e la *National Tax and Customs Administration of Hungary*<sup>518</sup>, l'agenzia preposta all'applicazione della normativa doganale è anche responsabile della riscossione dei tributi nazionali. Ciò in quanto, in considerazione della natura tributaria dei dazi doganali, può essere più efficiente dal punto di vista economico, nonché più trasparente, affidare ad un unico ente pubblico la riscossione di tutti i tributi, indipendentemente dal loro presupposto oggettivo, sia che questi siano destinati allo Stato membro, sia che questi costituiscano risorse proprie dell'Unione europea.

Inoltre, al fine di garantire una maggiore efficacia ai controlli amministrativi e alla lotta agli illeciti doganali, le agenzie doganali vengono dotate di poteri simili a quelli di forze di polizia. E' il caso, ad esempio, della già menzionata *National Tax and Customs Administration of Hungary* e dell'amministrazione doganale della Repubblica Ceca, la quale – essendo geograficamente concentrata nei soli aeroporti principali, unici scali internazionali di cui lo Stato membro è dotata – agisce sia in funzione di accertamento e riscossione tributaria, sia in funzione preventivo-repressiva di determinati illeciti penali. Tuttavia, il modello più diffuso risulta, sotto questo profilo, quello della collaborazione con le forze di polizia e con gli organi di forza pubblica preordinati a effettuare sul territorio nazionale i controlli sugli illeciti penali tributari, come avviene, ad esempio, in Italia.

Alla luce di quanto sopra analizzato, è necessario osservare come, nonostante le enormi differenze esistenti fra gli Stati membri dell'Unione europea in termini di ampiezza e conformazione del territorio, estensione dei confini e conformazione istituzionale dell'amministrazione statale, le autorità che compongono l'Unione doganale europea presentano tratti comuni su tutti i ventotto territori di cui la stessa è composta. In tutti gli Stati membri esistono, infatti, uffici locali dislocati agli ingressi internazionali dell'Unione, deputati al controllo sulle merci in transito e alla riscossione dei relativi dazi doganali; uffici centrali di coordinamento, sia verso il basso, sia verso l'alto, con

---

<sup>517</sup> Si tratta di un “*non-ministerial Department*” istituito nel 2005, che ha assunto le funzioni del precedente *Inland Revenue and Customs and Excise*. Le linee di politica generale sono impartite da Commissari nominati dalla Regina, scelti dai dirigenti di vertice dell'amministrazione stessa. E' sottoposto al controllo di spesa del Parlamento.

<sup>518</sup> L'amministrazione sopra citata è il risultato della fusione, avvenuta nel 2011, della *Hungarian Tax and Financial Control Administration* e della *Hungarian Customs and Finance Guard*.

riferimento al livello europeo e internazionale (il che risulta, peraltro, in linea con le indicazioni fornite dalla Commissione europea nel Rapporto sui risultati del Programma Dogane 2013)<sup>519</sup>; laboratori chimici distribuiti in maniera uniforme sul territorio nazionale per effettuare le analisi di campioni di merce; un organismo o una sezione con specifiche attribuzioni in materia anti-frode. Questo è il risultato del processo di ibridazione o *cross-fertilization*<sup>520</sup> che gli ordinamenti europei hanno subito a partire dal loro ingresso dell'Unione europea e che è dovuto alla particolare attenzione riposta dall'Unione ad alcuni interessi propri, fra cui rilevano qui, *in primis*, quello finanziario (e conseguentemente quello alla repressione di illeciti in grado di danneggiare il mercato interno).

Di più, l'uniformazione delle forme organizzative delle autorità doganali è in linea con la recente evoluzione dell'amministrazione europea, che oggi si presenta come un'organizzazione composta le cui strutture “operano in sedi differenti in connessione tra loro, spesso in modo da risultare complementari le une con le altre, presuppone un rapporto di integrazione tra ordinamenti”<sup>521</sup>. Tale processo di trasformazione, avviato a livello europeo a partire dagli anni Novanta del Secolo scorso, è stato fortemente caratterizzato dal fenomeno della cosiddetta “*agencification*”<sup>522</sup>, ossia la “*tendenza ad*

---

<sup>519</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Final evaluation of the Customs 2013 programme*, Bruxelles, 20 febbraio 2015, COM(2015) 64 final, ove si raccomanda agli Stati membri quanto segue: “*Take an active approach toward the achievement of policies aimed at centralised customs clearance*”.

<sup>520</sup> Su cui, ampiamente J. BELL, *Mechanisms for Cross-fertilization of Administrative Law in Europe*, in J. BEATSON - T. TRIDIMAS (a cura di), *New Directions in European Public Law*, Oxford, 1988, 147; J.W.F. ALLISON, *Transplantation and Cross-fertilisation in European Public Law*, *Ibidem*, 169; A. WATSON, *Legal transplants: an approach to comparative law*, II ed., Atene-Londra, 1993; L. TORCHIA, *Diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario: sviluppi recenti del processo di ibridazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 845.

<sup>521</sup> C. FRANCHINI, *Il diritto amministrativo italiano e l'influenza comunitaria: l'organizzazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, 1179. Da ciò consegue, secondo l'Autore, che “la disciplina dell'organizzazione viene via via sottratta alle scelte degli Stati membri e, nella sostanza, da nazionale diviene comunitaria”.

<sup>522</sup> Sul processo di devoluzione delle competenze dalla Commissione alle agenzie, esecutive ed europee, E. CHITI, *Tendenze e problemi del processo di agencification nell'ordinamento europeo*, in B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Atti del seminario di Trento 12 maggio 2008, Padova, 2009, 21.

Interessanti approfondimenti sulle agenzie europee sono stati svolti da A. KREHER (a cura di), *The New European Agencies*, *EUI Working Papers*, n. 96/49; A. KREHER - F. MARTINES, *Le “agenzie” della Comunità europea: un approccio nuovo per l'integrazione amministrativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 97; E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2003; ID., *Tendenze e problemi del processo di agencification nell'ordinamento europeo*, cit., 21, nonché, nella stessa op., E. FERRARI, *Agenzie europee, interessi degli Stati membri e conflitti istituzionali*, *ivi*, 85 e, per un confronto comparatistico con le agencies americane, M. SHAPIRO, *European independent*



*affidare ad appositi organismi (agenzie o autorità indipendenti) compiti prima svolti da apposite unità inserite nell'organizzazione statale, [che] assume, così, il modello di organizzazione stellare proprio dei gruppi industriali*<sup>523</sup>. Tale fenomeno si riscontra sia a livello europeo, ove le agenzie svolgono, in collaborazione e coordinamento con gli Stati membri e con le istituzioni europee, attività di monitoraggio, preparatorie e istruttorie nei procedimenti europei, nonché attività di carattere provvedimentale<sup>524</sup>, sia a livello nazionale, ove esistono reticoli di organismi amministrativi nazionali incaricati dell'esecuzione della normativa europea, sotto il coordinamento di un ente sopranazionale di settore<sup>525</sup>.

La descritta trasformazione non si è esplicata, tuttavia, in modo unitario, bensì secondo una modalità *ad hoc* per ogni singolo ambito considerato<sup>526</sup>. E' per tale motivo

---

*agencies in the light of United States experience, ivi, 45.*D. CURTIN, *Executive Power of the European Union*, cit., 146; O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo*, cit., 36; P. CRAIG, *EU Administrative law. The Acquis*, cit., 344; M. SAVINO, *Il nuovo esecutivo europeo: dalla bicefalia alla polisinodia*, in M.P. CHITI - A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, Bologna, 2012, 118.

Sull'attività di regolamentazione nell'Unione europea si citano, per comprensività e livello di approfondimento, G. MAJONE (a cura di), *Deregulation or Regulation? Regulatory reform in Europe and in the United States*, Londra, 1990; O. DE SCHUTTER - N. LEBESSIS - J. PATTERSON (a cura di), *Governance in the European Union*, Luxembourg, 2001; D. GERARDIN - R. MUFIOZ - N. PETIT (a cura di), *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance*, Cheltenham, 2005; R.D. KELEMEN, *Eurolegalism. The transformation of law and regulation in the European Union*, Cambridge (MA) - Londra, 2011.

<sup>523</sup> S. CASSESE, *L'età delle riforma amministrative*, in ID. (a cura di), *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, 85.

<sup>524</sup> Ne sono degli esempi l'Agenzia comunitaria di controllo della pesca (CFCA), l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), l'Agenzia europea dell'ambiente (EEA), l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA), l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), l'Agenzia ferroviaria europea (ERA), l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (OHIM) e l'Agenzia bancaria europea (BIE).

<sup>525</sup> S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, cit., 37; sulla implementazione del diritto europeo da parte di reti di amministrazioni nazionali, si vedano R. DEHOUSSE, *Regulation by networks in the European Community. The Role of European Agencies*, in *JEPP*, 1997, 246; A. PREDIERI - M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001; L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit.; G. VESPERINI - G. SGUEO, *Il governo decentrato dell'Unione*, in M.P. CHITI - A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, cit., 329; D.U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di "cooperazione amministrativa" dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 1689; P. CHIRULLI, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, cit., 145.

<sup>526</sup> Rileva, in proposito, autorevole dottrina che, in generale "il diritto amministrativo europeo non è il risultato di un disegno come quello costituzionale, che si rinviene in larga misura nei trattati. Esso, al contrario, è il frutto di ciò che viene definita 'adhocrazia', di decisioni prese caso per caso, in un

che in letteratura non si fa più riferimento al sistema complessivo europeo, quanto piuttosto a più “*sistemi comuni*”<sup>527</sup> caratterizzati, dal punto di vista strutturale, da un “*basso livello di istituzionalizzazione*” e, dal punto di vista funzionale, dalla presenza di più soggetti interagenti, non senza “*interferenze, sovrapposizioni, complementarità*”<sup>528</sup>, nella prospettiva di realizzare un fine comune, pur non essendo organizzati attorno un centro unitario di riferimento<sup>529</sup>.

Alla luce dell’analisi svolta nel presente capitolo, è certamente possibile qualificare l’Unione doganale europea come un sistema comune, caratterizzato dalla implementazione del diritto doganale in funzione europea da parte di un numero elevato di soggetti interagenti per un fine comune, ossia quello della preservazione degli interessi comuni dell’Unione europea e del progresso del mercato interno.

Come rilevato da autorevole dottrina, l’integrazione europea per sistemi comuni ha prodotto due conseguenze principali sulle amministrazioni nazionali: da un lato si registra un processo di graduale adeguamento delle amministrazioni nazionali alle esigenze del diritto europeo<sup>530</sup>; dall’altro lato, le amministrazioni nazionali sono chiamate non solo a collaborare, ma anche “*a competere con quelle degli altri Paesi e con le autorità europee che compongono i sistemi comuni europei*”<sup>531</sup>. E’ in questo senso che va letta l’istituzione, in molti Stati membri, di agenzie amministrative, distinte dai ministeri delle finanze, cui sono state affidate le competenze proprie delle autorità doganali. Tale modello organizzativo consente, tra le altre cose, il ricorso a esperti che

---

ordinamento che, nei suoi quasi cinquant’anni di vita, ha subito più di una soluzione di continuità e che non si è ancora consolidato, è allo stato fluido”. S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit., 291.

<sup>527</sup> Il concetto è stato teorizzato da S. CASSESE in *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI - M. MORISI (a cura di), *L’Europa delle reti*, Torino, 2001, 46; ID., *Il procedimento amministrativo europeo*, cit. e successivamente ripreso e sviluppato da E. CHITI, in *Diritto europeo e diritto amministrativo nazionale nella disciplina procedurale dei “sistemi comuni”*, cit., nonché in ID., *I “sistemi comuni” europei di pubblici poteri indipendenti*, in S. BATTINI - G. VESPERINI, *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2006, 1; M. DE VISSER, *Network-based governance in EC law. The example of EC competition and EC communications law*, Oxford-Portland, 2009.

<sup>528</sup> S. CASSESE, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, cit., 13.

<sup>529</sup> T.A. BORZEL, *Policy networks, a new paradigm for European governance?*, in *RSC*, 1997, 5.

<sup>530</sup> In termini, si vedano S. CASSESE, *L’architettura costituzionale della Comunità europea dopo Maastricht e il posto dei poteri locali*, ora in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, vol. I, 1996, 415, nonché E. CHITI, *Tendenze e problemi del processo di agencification nell’ordinamento europeo*, cit., 31.

<sup>531</sup> E. CHITI, *Tendenze e problemi del processo di agencification nell’ordinamento europeo*, cit., 31; in termini simili si veda altresì S. CASSESE, *L’Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, 987.

non siano incardinati nella struttura burocratica del ministero; la predisposizione di azioni che non dipendano direttamente dalla politica nazionale e che siano al riparo da possibili conflitti di interessi; una maggiore comunicazione con strutture identiche situate in altri Stati membri; il più rapido ed efficiente recepimento degli strumenti di comunicazione e delle direttive derivanti dal livello sovranazionale<sup>532</sup>.

Il che assume una particolare rilevanza con riferimento all'Unione doganale europea: se è vero che gli interessi finanziari dell'unione, l'efficientamento dei procedimenti amministrativi, l'incremento della cooperazione fra amministrazione e l'interoperabilità dei sistemi di comunicazione sono obiettivi teoricamente perseguibili sia da un'agenzia che da un organo incardinato nella struttura amministrativa centrale di uno Stato membro, la mancata completa uniformazione delle autorità doganali nazionali costituisce un limite alla competitività del sistema doganale europeo, che si propone nel panorama del commercio internazionale come “*un'amministrazione unica*”<sup>533</sup>.

Ciò nonostante, forme di cooperazione e interconnessioni orizzontali, fra amministrazioni doganali, nonché verticali, con la Commissione europea, rimediano a tale problematica, assicurando l'uniformità dell'amministrazione doganale europea<sup>534</sup>.

## 5. *Gli strumenti di cooperazione fra autorità doganali.*

### 5.1. *Il superamento del principio di leale cooperazione.*

Il progressivo declinarsi dell'amministrazione europea in sistemi comuni composti da più soggetti operanti per il perseguimento di un fine comune ha comportato lo sviluppo di nuove forme di collaborazione e di coordinamento tra organi pubblici nazionali ed europei<sup>535</sup>. Secondo la dottrina prevalente, tali nuovi strumenti sono una

---

<sup>532</sup> Sui motivi che hanno portato gli stati nazionali ad adottare il modello delle agenzie in Europa si veda, più ampiamente, P. CRAIG, *EU Administrative law*, II ed., Oxford, 2012, 140 ss..

<sup>533</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *L'Unione doganale dell'UE: proteggere i cittadini e promuovere il commercio*, cit., 3, ove si legge quanto segue: “L'unione doganale è gestita sul campo da 28 servizi doganali nazionali degli Stati membri, che agiscono come se fossero un'amministrazione unica”.

<sup>534</sup> In termini, K. LIMBACH, *op. cit.*, 172; H.C.H. HOFMANN - G.C. ROWE - A.H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford-New York, 2011, 262.

<sup>535</sup> In termini, L. DE LUCIA, *Amministrazione transnazionale e ordinamento europeo*, Torino, 2009, 57.

declinazione del principio di leale cooperazione che grava sugli Stati membri in base all'art. 4 TUE.<sup>536</sup>

Parametro fondamentale delle dinamiche di esecuzione del diritto europeo<sup>537</sup>, il principio summenzionato costituisce un tratto essenziale del funzionamento del sistema amministrativo europeo<sup>538</sup>, riassumendo molti dei tratti caratteristici dell'amministrazione dell'Unione, fra cui l'obbligo degli Stati membri per assicurare il raggiungimento degli obiettivi comunitari, il rispetto e l'equiordinazione degli ordinamenti nazionali, i valori della solidarietà e della mutua assistenza fra organi, la compartecipazione delle strutture istituzionali nazionali, anche più piccole, alla vita giuridica europea, nonché la condivisione a più livelli dell'attività amministrativa.

Esso è, inoltre, una diretta esplicazione della politica di integrazione europea, tendendo “*a depotenziare le situazioni di conflitto attraverso la promozione di forme di accordo e intesa*”, promuovendo “*forme di compartecipazione e di collaborazione all'esercizio delle competenze (...), alla ricerca di punti di equilibrio condivisi nell'ottica del raggiungimento di scopi ed obiettivi comuni*”, nonché agevolando “*il formarsi e lo svilupparsi di strutture di tipo reticolare fra i vari livelli di governo e all'interno di uno stesso livello fra le Istituzioni che appartengono a quel livello di governo, caratterizzate sia da molteplicità di connessioni e raccordi, sia da un'ampia gamma di interazioni possibili, sia da un elevato livello di dinamismo interno e di flessibilità fra i componenti stessi del sistema complessivamente considerato*”<sup>539</sup>.

Da quanto sopra detto si coglie l'ampiezza del principio, che “*deve essere intes[o] sia in senso verticale, come cooperazione tra livello sovranazionale e livello statale, sia in senso orizzontale, ossia tra amministrazioni nazionali*”<sup>540</sup>, nonché la sua flessibilità,

---

<sup>536</sup> L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, cit., 171; D.U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di “cooperazione amministrativa” dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, cit..

<sup>537</sup> S. CASSESE, ne *Il procedimento amministrativo europeo*, cit., rileva come i modi di composizione degli esecutivi dell'amministrazione europea non siano regolati in modo unitario ma presentino “modelli diversi, tutti fondati sulla cooperazione”, 51.

<sup>538</sup> *Ibidem*, 119.

<sup>539</sup> F.G. PIZZETTI, *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, cit., 374.

<sup>540</sup> Così M. MACCHIA, *Questione amministrativa e cooperazione dopo Lisbona: un nesso inscindibile*, cit., 86. Sottolineano la rilevanza della cooperazione fra Stati nell'implementazione del diritto europeo O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, cit. e L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit.; F. LAFARGE, *EU Implementation Through*

essendosi esso prestato a una ampia applicazione giurisprudenziale, “*con diversa portata e diversi significati*”<sup>541</sup>.

Anche in ragione della sua versatilità, il principio in parola ha assunto, come noto, un carattere centrale nel sistema del diritto europeo in seguito al Trattato di Lisbona<sup>542</sup>, che, da un lato, lo ha meglio dettagliato all’art. 4 del TUE, fra i principi generali fondamentali e, dall’altro lato, lo ha qualificato all’art. 197 TFUE come una questione di interesse comune.

Chi più approfonditamente si è interrogato sulla portata dell’art. 197 TFUE<sup>543</sup> esclude, fra le tre diverse letture che la stessa offre, quella “*meramente ricognitiva*” della stessa, basata sulla considerazione del fatto che numerosi strumenti di cooperazione erano stati già posti in essere fra gli Stati membri prima del Trattato di Lisbona, così come la pur suggestiva tesi “*rivoluzionaria*”, in considerazione del principio di autonomia procedimentale, nonché del dato letterale della disposizione citata, la quale afferma che l’art. 197 TFUE “*non pregiudica le altre disposizioni dei trattati che prevedono la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l’Unione*”. Sarebbe, pertanto, da preferirsi una lettura intermedia, che attribuisce alla disposizione in esame un “*valore rafforzativo e programmatico rispetto a quanto già in essere*”<sup>544</sup>, consentendo l’adozione di atti vincolanti in tema di cooperazione e non più solamente un incoraggiamento tramite atti di *soft law*.

L’interpretazione sopra rappresentata è, invero, coerente con l’assetto impartito dallo stesso Trattato di Lisbona alla cooperazione in materia doganale che, come si è

---

*Administrative Cooperation Between Member States – La realizzazione del diritto dell’Unione europea attraverso la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 119.

<sup>541</sup> G. TESAURO, *Diritto comunitario*, V ed., Padova, 2008, 113, ove si sottolinea come il principio sia venuto in rilievo anzitutto come obbligo di facilitare le istituzioni comunitarie nell’assolvimento dei propri compiti, in seguito come dovere di contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Trattato in carenza del legislatore comunitario, poi ancora come garanzia di effettività del sistema giuridico comunitario e, infine, in casi di aiuti di stato e politica agricola comune, come connotazione dei rapporti tra istituzioni e Stati membri.

<sup>542</sup> Non ritiene che, dopo il Trattato di Lisbona, vi sia stato un vero e proprio ampliamento delle competenze dell’Unione, ma semplicemente l’introduzione di accorgimenti e soluzioni strutturali per migliorare a funzionalità delle amministrazioni europee F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 141.

<sup>543</sup> Ci si riferisce a M. MACCHIA, *Questione amministrativa e cooperazione dopo Lisbona: un nesso inscindibile*, cit..

<sup>544</sup> *Ibidem*.

detto, si basa, ai sensi dell'art. 33 TFUE, su atti adottati con procedura legislativa ordinaria.

Si deve in ogni caso sottolineare come – almeno nella materia doganale – il Trattato di Lisbona abbia dotato le istituzioni europee di incisivi strumenti, legislativi e amministrativi, che, come si è già avuto modo di osservare, sono fortemente incisivi sull'autonomia organizzativa e procedurale degli Stati membri, e, per di più, sono sempre più numerosi e innovativi, in ragione dell'impatto che il progresso tecnologico ha avuto sugli strumenti di amministrazione europea. Bisogna dunque concludere che, se è vero che il principio di leale cooperazione continua a rappresentare la base per le attività di collaborazione e coordinamento poste in essere dalle amministrazioni nazionali e dalle istituzioni europee nel perseguimento di interessi comuni, lo sviluppo delle tecniche di comunicazione, la proliferazione dei modelli di interazione fra amministrazioni, nonché l'evoluzione dei mezzi di “*attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri*” di cui all'art. 197 TFUE, comportano l'impossibilità di riassumere il sistema dei rapporti fra soggetti operanti nel sistema comune doganale con un semplice riferimento al principio di leale cooperazione e, per contro, impongono un approfondimento sulle modalità in cui la cooperazione è effettivamente adottata nel settore considerato.

## *5.2. La cooperazione informativa: il processo di digitalizzazione dell'amministrazione doganale europea.*

L'obiettivo della recente riforma europea della disciplina doganale, consistente nell'ammodernamento dell'Unione doganale “*al fine di rafforzare il mercato interno attraverso la cooperazione fra i paesi partecipanti*”, è attuato principalmente attraverso l'informatizzazione delle procedure e degli strumenti utilizzati dalle autorità doganali<sup>545</sup>.

Nel più ampio contesto della digitalizzazione dell'amministrazione europea, conseguente alla *Better Regulation Initiative* inaugurata dalla Commissione europea

---

<sup>545</sup> Art. 5 del Regolamento n. 1294/2013, istitutivo del Programma Dogana 2020.

2005<sup>546</sup> e alla istituzione della Agenda Digitale Europea<sup>547</sup> come iniziativa-faro per il programma di crescita Europa 2020 verso un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, il legislatore europeo ha inteso istituire a livello di unione doganale un “ambiente più semplice e privo di supporti cartacei per il commercio, dando un esempio di amministrazione elettronica”<sup>548</sup>. Si può dire, dunque, che l'Unione doganale europea abbia rappresentato un banco di prova fondamentale per il processo di informatizzazione del governo europeo.

In tale processo, la Commissione ha svolto un ruolo “catalizzatore” delle esperienze nazionali, al fine di combinare le diverse soluzioni informatiche adottate autonomamente dagli Stati membri, nonché di promotore di strumenti di amministrazione moderni e uniformi. In tale veste, la Commissione ha dapprima emanato la Comunicazione COM (2003) 452 final, contenente la proposta di ammodernamento del CDC e poi la Comunicazione COM (2005) 609 final, successivamente confluita nella Decisione del parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 [2008] OJ L23/21-26, concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio.

La citata decisione si prefigge l'ambizioso obiettivo di “attuare sistemi doganali automatizzati, interoperabili e accessibili, nell'ambito tanto dell'attuale quanto del

---

<sup>546</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione COM 2005, 175, *Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*, nonché le successive comunicazioni “Legiferare con intelligenza nell'Unione europea” del 8 ottobre 2010, COM(2010)543. e “Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario” del 5 settembre 2007, COM(2007)502.

In dottrina, si rimanda ai contributi di R. BALDWIN, *Is better Regulation Smarter Regulation?*, in *Public Law*, 2005, 485; C.M. RADAELLI, *Better Regulation at the Lisbon Agenda*, atti della Conferenza di Londra, 4-6 ottobre 2006; A. ALEMANNI, *The Better Regulation Initiative at the judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward?*, in *ELJ*, 2009, 382; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di Diritto Pubblico dell'Economia*, II ed., Torino, 2009, 13; F. CACCIATORE, “Legiferare con intelligenza” attraverso la valutazione strategica della regolazione. *Verificare ex post per definire ex ante*, in *Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 2011, 26.

<sup>547</sup> L'Agenda Digitale Europea consiste in un insieme di politiche dirette ad accelerare la diffusione di strumenti informatici nelle dinamiche del mercato unico europeo e della fornitura di servizi pubblici. In tale contesto si inseriscono, sul fronte nazionale, l'Agenda digitale italiana e le recenti iniziative legislative (cfr. D. Lgs. n. 83/2012, c.d. Decreto Crescita; D. Lgs. n. 179/2012, c.d. Decreto Crescita 2.0; D. Lgs. n. 179/2012, c.d. Decreto Sviluppo bis) volte a promuovere l'efficienza digitale della pubblica amministrazione, anche laddove agisca quale soggetto del mercato. Per una ricostruzione maggiormente dettagliata si rinvia all'analisi di D. IELO, *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, Torino, 2016, nonché a F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Il riutilizzo dei dati ipotecari e catastali*, Torino, 2016.

<sup>548</sup> COMMISSIONE EUROPEA, comunicazione COM (2003) 452 final, p. 5.

*futuro codice doganale aggiornato, ed a coordinare procedure e servizi*<sup>549</sup>. A tal fine, si prevedono “*iniziative e scadenze per la messa in atto di sistemi interoperabili ed accessibili di informatizzazione doganale*”, fra le quali rileva l’instaurazione di uno “*sportello unico*” al posto di molti uffici periferici, con cui gli operatori possano interfacciarsi in maniera telematica, anche a distanza, e di una “*finestra unica*”, ove i controlli siano espletati sulla merce da tutte le autorità preposte alla cura di interessi particolari (polizia, guardia di finanza, autorità sanitarie, etc.)<sup>550</sup>.

Le azioni e le iniziative degli Stati membri nel contesto della sopra citata *e-customs decision* sono coordinati da un Piano strategico pluriennale redatto, nella sua prima versione, nel 2008 dalla Commissione assieme ai governi nazionali e successivamente aggiornato con cadenza quasi annuale<sup>551</sup>.

Sotto l’ombrello del Piano pluriennale, numerosi strumenti di cooperazione informatica sono stati adottati nel contesto dell’Unione doganale europea. Fra questi, le banche dati comuni costituiscono strumenti fondamentali per l’uniforme applicazione del diritto doganale. Ne sono degli esempi la Tariffa Integrata Comune (Taric) e il QUOTA, *database* che gestisce le richieste inviate dalle autorità doganali nazionali alla Commissione sulla quantificazione dei dazi doganali e che aggiorna tutte le dogane nazionali sulle variazioni delle tariffe<sup>552</sup>. Fanno, inoltre, parte dell’ambiente doganale digitalizzato la banca dati degli operatori economici autorizzati (AEO), il già menzionato sistema EBTI – che opera secondo canali differenziati, consentendo l’accesso alle informazioni vincolanti in tema di classificazione rilasciate dalle autorità doganali nazionali sia alle amministrazioni, sia agli operatori privati – nonché lo *Eueocean Customs Inventory of Chemical Substances* (ECSIS), risorsa fondamentale per qualificare chimicamente le merci sottoposte a controlli di laboratorio.

---

<sup>549</sup> Commissione europea, Comunicazione COM (2005) 609 final, 2, ove si afferma inoltre che “la finalità perseguita è di far assumere agli enti responsabili delle frontiere diversi dalle dogane gli impegni necessari per l’attuazione dei concetti di interfaccia unica e di sportello unico. Ciò segnatamente allo scopo di stabilire le iniziative che devono essere attuate e le scadenze che devono essere rispettate da tutte le parti interessate per conseguire l’obiettivo di un ambiente semplificato e privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio quando entrerà in vigore il codice doganale aggiornato”.

<sup>550</sup> Per un approfondimento sul punto si rimanda a K. LIMBACH, *op. cit.*, 95 ss..

<sup>551</sup> L’implementazione del Piano pluriennale spetta prevalentemente alla Commissione e alle sue divisioni (specialmente la TAXUD), sebbene siano numerose le consultazioni con i rappresentanti degli Stati membri all’interno di gruppi di lavoro e comitati quali il Comitato del Codice doganale, l’*Electronic Customs Group* (ECG) e il *Trade Contact Group* (TCG). *Ibidem*, 99.

<sup>552</sup> *Ibidem*, 100.



Ancora, costituiscono esempi all'avanguardia di cooperazione amministrativa i sistemi informatici di *risk assessment* utilizzati dalle autorità doganali per indirizzare la propria attività di controllo, nonché i sistemi utilizzati per la lotta antifrode. Fra questi ultimi, rileva innanzitutto il sistema informatico SCENT (*System of Customs Enforcement Network*), sistema concepito per assicurare la maggiore rapidità e sicurezza nella circolazione delle informazioni nella lotta antifrode. Lo SCENT consiste in “*un sistema di trasmissione elettronica che consente di veicolare le informazioni sensibili tra i servizi specializzati degli Stati membri e della Commissione*”<sup>553</sup> tramite una codificazione di messaggi e l'accesso a banche dati comuni che si rilevano imprescindibili nelle indagini condotte dalle autorità nazionali ed europee. Il citato sistema informatico sconta, tuttavia, la difficoltà di mettere in comunicazione amministrazioni dotate di un assetto culturale, oltre che linguistico, differente<sup>554</sup>. Sopperisce a tale inconveniente il già menzionato sistema SID, che contiene anche un “*glossario dei termini più frequentemente utilizzati in questi tipi di scambi in tutte le lingue ufficiali della Comunità, con la possibilità per gli utilizzatori di completare un loro schermo particolare nella loro propria lingua*”<sup>555</sup>.

E' stato sottolineato in dottrina<sup>556</sup> come, dopo i primi anni di entusiasmo, attorno agli anni 2010-2011, l'implementazione della *e-customs decision* ha subito una forte battuta d'arresto, in ragione di una mancanza di strategia sulla direzione che l'Unione doganale digitale dovesse intraprendere<sup>557</sup>. Vero è che, dopo la crisi economica del 2008, le amministrazioni nazionali ed europee si sono concentrate maggiormente su politiche di riduzione della spesa piuttosto che di ammodernamento<sup>558</sup>.

Ciò nondimeno, oggi deve essere sottolineato come l'implementazione di strumenti rapidi ed efficaci di amministrazione sia stato individuato a livello europeo come uno strumento di crescita intelligente, come dimostra l'Agenda Digitale Europea e,

---

<sup>553</sup> A. CORVO, *La cooperazione tra le amministrazioni doganali*, cit., 174.

<sup>554</sup> Ciò accade di continuo in materia doganale, e non solamente con riferimento alla individuazione dell'origine e del valore dei beni, ma soprattutto per quanto riguarda la loro classificazione. Un esempio particolarmente significativo (oltre che curioso) è costituito dalle zucche di Halloween, che a lungo hanno generato problematiche di incomprensione fra gli Stati europei che qualificavano tali merci come “articoli festivi” e i Paesi in cui detta festività era sconosciuta, e che dunque classificavano le medesime merci come semplici ortaggi. Si veda K. LIMBACH, *op. cit.*, 33.

<sup>555</sup> A. CORVO, *La cooperazione tra le amministrazioni doganali*, cit., 174-175.

<sup>556</sup> K. LIMBACH, *op. cit.*, 102.

<sup>557</sup> PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione 1 dicembre 2011 (2001/2083(INI), punto 19.

<sup>558</sup> Sul punto, si veda G. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Riv. dir. internaz.*, 2012, 681.

nella materia di cui stiamo trattando, l’emanazione del CDU, ispirata, fra l’altro, alla semplificazione della normativa doganale, la quale dovrebbe avvenire in maniera uniforme e aggiornata proprio grazie all’utilizzo di strumenti informatici, individuati come 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*” (cfr. considerando nn. 15, 17 e 18 del Regolamento)<sup>559</sup>. E invero, rilevanti sono i poteri regolatori attribuiti alla Commissione in materia di informatizzazione: si vedano, su tutti, l’art. 17 CDU, che conferisce alla Commissione il potere di adottare le disposizioni tecniche per sviluppare, tenere aggiornati e utilizzare sistemi elettronici per lo scambio di informazioni tra le autorità doganali e la Commissione e gli artt. 280-281 CDU, che impongono alla Commissione di adottare regolamenti delegati ed esecutivi che dettagliano le modalità di sviluppo di sistemi elettronici di scambio e di archiviazione delle informazioni.

Emerge chiaramente, dunque, come il ricorso a tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT) sia individuato dal legislatore europeo come uno dei più importanti strumenti di uniformazione dell’applicazione della normativa doganale e, più ampiamente, di funzionamento dell’Unione doganale stessa. Difatti, solo attraverso l’utilizzo di sistemi informatici comuni, banche dati comuni e procedimenti digitali è possibile mettere in contatto amministrazioni distanti, parcellizzate sull’intero territorio dell’Unione, in maniera tale che agiscano come un’amministrazione unica.

L’implementazione di tali strumenti non è né immediata né priva di complicazioni, posto che implica adeguate dotazioni infrastrutturali, formazione del personale, investimenti da parte della Commissione e modifiche organizzative da parte degli Stati membri<sup>560</sup>. Perché la collaborazione informativa – intesa come flusso di informazione fra diversi corpi amministrativi<sup>561</sup> – funzioni occorre, infatti, che sia imposto agli Stati membri un obbligo di raccolta delle informazioni, nonché di

---

<sup>559</sup> Lo stesso vale per il Programma Dogana 2020, che individua quali strumenti per raggiungere gli obiettivi di crescita prefissati l’informatizzazione e l’adozione di approcci moderni e armonizzati alle procedure e ai controlli doganali. Cfr. art. 5 del Regolamento n. 1294/2013.

<sup>560</sup> Il profilo menzionato è sottolineato, in particolare, da J. SOMMER, *Information cooperation procedures – with European environmental law serving as an illustration*, in O. JANSEN - B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (a cura di), *The European Composite Administration*, cit., 55.

<sup>561</sup> L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l’esecuzione del diritto europeo*, cit., 181. Si veda altresì J.P. SCHNEIDER, *Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union*, in *EPL*, 2014, 89.

condivisione delle stesse con il sistema. Obblighi, questi, che si inseriscono nella dinamica procedimentale quali ulteriori gravami per la pubblica amministrazione, la quale, tuttavia, dovrebbe beneficiare, della generale semplificazione procedimentale provocata dall'utilizzo di strumenti informatici, sia in fase di istruttoria – la quale viene agevolata dalla possibilità di accedere a banche dati comuni – sia in fase decisionale, posto che vi è la possibilità sfruttare le economie di scala derivanti dalla condivisione di metodi di lavoro, formulari e decisioni su casi simili.

Nonostante le citate difficoltà, è possibile affermare che il settore doganale costituisce un settore all'avanguardia dell'*e-government*, essendo lo stesso soggetto alla necessità di coordinamento di una rete di autorità amministrative che svolgono la medesima attività, nel perseguimento di finalità comuni. Anche se sarà necessario attendere qualche tempo per verificare l'impatto delle norme del CDU sul sistema, è possibile sin d'ora apprezzare la direzione intrapresa dal legislatore europeo, sia sotto il profilo della coerenza con le ulteriori iniziative assunte per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, sia dal punto di vista della semplificazione e dell'uniformazione dell'esecuzione del diritto.

### *5.3. La mutua assistenza fra autorità doganali.*

Il sistema inaugurato, in materia doganale, dal Regolamento n. 515/97 costituisce un esemplare modello di cooperazione amministrativa<sup>562</sup>. Come si è già anticipato, il Regolamento citato riguarda la mutua assistenza di autorità pubbliche in procedimenti amministrativi.

Come è stato correttamente sottolineato in dottrina<sup>563</sup>, esso si fonda sul principio di equivalenza, secondo il quale gli Stati membri devono provvedere affinché le disposizioni concernenti i procedimenti amministrativi di rilevanza europea non siano meno favorevoli delle previsioni che governano situazioni di rilevanza meramente

---

<sup>562</sup> L. HARINGS, *Cross-border cooperation of the police and customs authorities*, cit., 177.

<sup>563</sup> K. LIMBACH, *op. cit.*, 181.

nazionale<sup>564</sup>. In particolare, gli articoli 4, par. 2<sup>565</sup> e 9, par. 1<sup>566</sup> del citato atto normativo menzionano esplicitamente l'obbligo delle autorità doganali di operare come se agissero per conto proprio o per conto di un'altra autorità del proprio paese, così garantendo l'effettività della cooperazione fra amministrazioni nazionali differenti.

La cooperazione disciplinata dal Regolamento in parola può avvenire sia su richiesta di un'autorità nazionale – e può assumere la forma di una semplice trasmissione di informazioni o di documenti, della notificazione di una decisione, della segnalazione di particolari persone o merci in transito (cfr. artt. 4 e ss.) – sia in maniera spontanea, ove le amministrazioni *“lo reputino utile ai fini dell'osservanza della regolamentazione doganale e agricola”* (cfr. artt. 13 e ss.).

La cooperazione non è solo di tipo informativo – tipo di cooperazione che pure è presente nella struttura del Regolamento e che viene gestita principalmente attraverso il SID (cfr. artt. 23 ss.) – ma si estrinseca altresì in attività amministrative vere e proprie, come si ha nel caso della sorveglianza speciale *“a) sulle persone delle quali si possa ragionevolmente ritenere che commettano infrazioni alle regolamentazioni doganale e agricola e, in modo particolare, sugli spostamenti di queste persone; b) sui luoghi in cui siano stati costituiti depositi di merci in condizioni tali da fare ragionevolmente supporre che essi siano destinati ad alimentare operazioni contrarie alle regolamentazioni doganale e agricola; c) sui movimenti di merci segnalati come possibile oggetto di operazioni contrarie alle regolamentazioni doganale e agricola; d) sui mezzi di trasporto che si può ragionevolmente ritenere siano utilizzati per effettuare operazioni contrarie alle regolamentazioni doganale o agricola”* (cfr. art. 7).

Inoltre, la cooperazione prevista dal Regolamento n. 515/97 non è solamente di tipo orizzontale, ma coinvolge altresì relazioni con la Commissione europea in casi di operazioni doganali contrarie alla normativa pertinente, nonché di insufficienze e lacune

---

<sup>564</sup> Si vedano le sentenze Corte giust., 12 luglio 2012, cause riunite C-608/10, C-10/11 e C-23/11, *Südzucker AG e a.*, punto 62 e Id., 28 giugno 2007, C-1/06, *Bonn Fleisch*, punto 41.

<sup>565</sup> Secondo cui *“Allo scopo di ottenere le informazioni richieste, l'autorità interpellata, o l'autorità amministrativa cui l'autorità interpellata si rivolge, procede come se agisse per conto proprio o su richiesta di un'altra autorità del proprio paese”*.

<sup>566</sup> Che recita come segue: *“Su richiesta dell'autorità richiedente, l'autorità interpellata procede o fa procedere alle opportune indagini amministrative in merito alle operazioni che sono o appaiono all'autorità richiedente contrarie alle regolamentazioni doganale o agricola. Per effettuare tali indagini amministrative, l'autorità interpellata o l'autorità amministrativa cui quest'ultima si rivolge, procede come se agisse per conto proprio o su richiesta di un'altra autorità del proprio paese”*.

nella regolamentazione (cfr. artt. 17 e 18). La cooperazione avviene sia *bottom-up*, implicando l'obbligo di comunicazione di informazioni rilevanti da parte degli Stati alla Commissione, sia *top-down*: la Commissione infatti “*comunica alle autorità competenti di ogni Stato membro, appena ne dispone, ogni informazione tale da consentire loro di assicurare l'osservanza delle regolamentazioni doganale e agricola*” (art. 17) e informa gli stati membri interessati sulle irregolarità riscontrate, così provocando indagini amministrative su persone o merci (art. 18, par. 4).

E' dunque possibile affermare che la Commissione funzioni, nel sistema sopra descritto, come un centro per la ricezione e la distribuzione di informazioni, così come di impulso e di coordinamento della cooperazione<sup>567</sup>. D'altra parte, le autorità doganali operano in stretta congiunzione, avendo, da un lato, il diritto di richiedere la cooperazione a autorità estere, e, dall'altro lato, essendo tenute a prestare assistenza laddove questa venga richiesta. Sebbene non vi sia un obbligo generale di cooperazione, il ricorso agli strumenti predisposti dal Regolamento in parola è estremamente frequente, in ragione della loro utilità nel risolvere le problematiche che i funzionari doganali si trovano ad affrontare quotidianamente<sup>568</sup>.

#### *5.4. Forme di cooperazione ad hoc. In particolare, gli accordi di coordinamento e gli accordi di partenariato pubblico-privato.*

“*The efficiency of the EU Customs Union depends as much on uniform rules as on the quality of its operational structures. Administrative cooperation is primarily a network of real administrative activity, and involves the use of practical instruments. Therefore, the area of cooperation consists not only of legal provisions but also of real acts*”<sup>569</sup>. Rivestono, dunque, un ruolo di estrema rilevanza nel sistema comune doganale gli specifici accordi stipulati dalle autorità doganali con soggetti pubblici e privati presenti sul territorio doganale, per il più efficiente espletamento delle proprie attività.

---

<sup>567</sup> In termini, K. LIMBACH, *op. cit.*, 183.

<sup>568</sup> In linea con la citata conclusione, si veda DELLA CANANEA G. - GALETTA D.U. - HOFFMAN H.C.H. - SCHNEIDER J.P. - ZILLER J., *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, cit., Libro V.

<sup>569</sup> K. LIMBACH, *op. cit.*, 187.

Per quanto concerne gli accordi con soggetti pubblici, essi possono coinvolgere o altre autorità doganali di diversi Stati membri (c.d. *customs-to-customs agreement*) oppure altri soggetti pubblici o uffici preposti al perseguimento di finalità limitrofe a quelle doganali (polizia finanziaria, corpi forestali, etc.).

Gli accordi del primo tipo sono solitamente stipulati sulla base dell'accordo tipo formulato nel 1967 dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane e prevedono la mutua assistenza delle amministrazioni doganali spontanea o su richiesta. La cooperazione instaurata in base al citato modello non è solamente di tipo informativo ma prevede altresì la possibilità di effettuare operazioni congiunte, segnalazioni di ispezioni specifiche, nonché di richiedere il parere o la testimonianza di funzionari stranieri in procedimenti amministrativi o giurisdizionali concernenti la materia doganale. Pur costituendo un fondamentale strumento di connessione fra soggetti attivi nella rete (non solo europea ma) globale delle amministrazioni doganali, tali accordi costituiscono dei veri e propri trattati internazionali e seguono, pertanto, la procedura costituzionalmente prevista negli Stati firmatari per la loro stipulazione e ratifica.

Non presentano, come ovvio, tale inconveniente gli accordi fra soggetti pubblici del secondo tipo, i quali si presentano, pertanto, come uno strumento meno formale e più facilmente praticabile di cooperazione. In Italia, ne costituiscono alcuni esempi (i) la collaborazione fra Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Corpo Forestale dello Stato e Legambiente nel contesto del progetto *Civic*, finalizzato all'analisi congiunta delle criticità in alcune filiere commerciali maggiormente colpite da fenomeni di criminalità (i.e. rifiuti, settore agroalimentare, specie vegetali e animali protette) e alla formulazione di proposte di soluzioni efficaci di contrasto<sup>570</sup>; (ii) la circolare del 17 novembre 2005, n. 45/D dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che definisce le modalità di coordinamento fra quest'ultima, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza nel contrasto alle frodi sull'Iva intracomunitaria. Tale atto di concerto si rileva estremamente importante, in primo luogo per evitare sovrapposizioni fra le attività degli enti coinvolti nel fine pubblico comune della lotta alla frode; si prevede, a tal fine, la standardizzazione delle procedure di rilevamento delle frodi, da attuarsi con "*schede di rilevazione*" predisposte dalla Agenzia delle entrate; l'istituzione di un tavolo tecnico regionale, che

---

<sup>570</sup> Cfr. le Linee guida finali del progetto Civic del 13 luglio 2016, consultabili al sito internet: <http://progettocivic.eu/wp-content/uploads/2016/07/CIVIC-linee-guida-File-per-web.pdf>.

si riunisce ogni qual volta occorra risolvere problematiche tecnico-giuridiche di particolare rilevanza; un sistema di scambio di informazioni sulle verifiche effettuate dai tre enti, attraverso la compilazione di *report* sulla base di un modello condiviso; (iii) il Protocollo d'Intesa stipulato il 7 dicembre 2016 tra l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e la Regione Emilia Romagna per *“pervenire ad un'analisi congiunta delle politiche commerciali diversificata in relazione alle specificità delle singole realtà imprenditoriali, declinando nel contempo, a seconda delle particolari vocazioni territoriali, le rinnovate procedure del Codice Doganale dell'Unione e le opportunità offerte dai progetti innovativi realizzati dall'Agenzia per favorire la competitività del sistema logistico regionale e nazionale”*.

Va notato come l'utilità di tali strumenti di coordinamento, nell'ottica del funzionamento dell'Unione doganale sia stata da ultimo riconosciuta anche a livello normativo europeo, dall'art. 47 CDU, il quale prevede che *“qualora, relativamente alle stesse merci, debbano essere effettuati controlli diversi dai controlli doganali da autorità competenti che non siano le autorità doganali, le autorità doganali si impegnano, in stretta collaborazione con le altre autorità, a far effettuare tali controlli, ogniqualvolta sia possibile, contemporaneamente e nello stesso luogo in cui si effettuano i controlli doganali (sportello unico); a tal fine, le autorità doganali svolgono il ruolo di coordinamento”*.

In effetti, i suddetti accordi sono strumenti particolarmente utili in quanto risultano dotati di una forza giuridica cogente, *“capace di vincolare tutti gli Stati (e gli enti pubblici interni competenti nelle materie toccate dagli accordi stessi) al rispetto di quanto precedentemente concordato, attraverso il regime proprio dell'atto comunitario in cui la pattuizione si trasfonde”*<sup>571</sup>, nonché di una *“particolare stabilità giuridica, dal momento che l'intesa raggiunta non può essere modificata o disattesa dal singolo Stato membro, ma può essere emendata e al limite abrogata solo in seguito ad un nuovo accordo, propedeutico alla modifica dell'atto in cui la precedente intesa è stata formalmente recepita”*<sup>572</sup>. Sono tali caratteristiche che rendono gli accordi fra soggetti pubblici *“il miglior strumento per una forma di coordinamento che sia idonea al*

---

<sup>571</sup> N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, 2004, 32.

<sup>572</sup> *Ibidem*.

*soddisfacimento del pubblico interesse [permettendo] di evitare le frizioni e la frammentazione delle decisioni, valorizzando l'unitarietà dell'ordinamento*<sup>573</sup>.

In tal senso, pari rilevanza rivestono gli accordi stipulati dalle autorità doganali con imprese private, i quali sono stati di recente promossi come uno strumento di sostegno all'attività amministrativa delle autorità doganali dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane, che nel giugno 2015 ha altresì redatto delle Linee guida sul “*Customs-Business Partnership*”<sup>574</sup>. Nel documento si legge che la *partnership* fra soggetti privati – sempre alla ricerca di strumenti veloci e flessibili per incrementare i commerci e ridurre i costi – e le amministrazioni doganali – onerate dalla necessità di tutelare sempre maggiori interessi pubblici – è essenziale per promuovere opportunità di innovazione e crescita economica, nonché attività amministrative efficienti, economiche, trasparenti e reattive alla domanda del mercato.

Fra i benefici individuati dalla *partnership* pubblico-privata per le dogane si enumerano: la possibilità di testare nuovi programmi e regolamentazioni, operando come soggetti proattivi; la *voluntary compliance* da parte delle imprese private, con conseguente deflazione del contenzioso; l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse, con riduzione dei costi di transazione; l'incremento della competitività. Dal punto di vista delle imprese, i vantaggi sono costituiti dalla maggiore trasparenza, prevedibilità e speditezza dell'azione amministrativa; dal più facile accesso alle informazioni; dalla possibilità di accrescere la propria visibilità e di presentarsi sul mercato come un soggetto affidabile.

La *partnership* è peraltro vista dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane come uno strumento in grado di rendere più efficiente non solo l'attività amministrativa statale, ma anche la produzione normativa: continui contatti con gli operatori del mercato assicurano, nell'ottica dell'organizzazione internazionale, il miglioramento della qualità normativa, nonché una maggiore *compliance* e certezza nell'applicazione della stessa:

---

<sup>573</sup> M. MACCHIA, *Questione amministrativa e cooperazione dopo Lisbona: un nesso inscindibile*, cit., 104. Si veda altresì S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. amm.*, 2010, 395, ove l'A. afferma, con riferimento al modello dell'accordo di programma, che questo “dà vita ad un episodio di coamministrazione, che ha l'ulteriore particolarità di basarsi su una nuova forma di organizzazione, che è, appunto, quella struttura organizzativa approvata e formalizzata con la stipula dell'accordo di programma”, 397.

<sup>574</sup> Si veda in proposito il commento di K. MIKURIYA, *The Customs Response to the 21st Century*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2006, 21.



“there is a correlation between the level of stakeholder engagement in policy creation/development and the level of effectiveness of the policy. Implementation of new Customs policy or law may be impeded, if not completely thwarted, without the support of the affected business community”.

Fra le iniziative più rilevanti in Europa si citano il *Forum douane enterprises* francese, tavolo di discussione permeante sulla normativa doganale costituito da rappresentanti degli uffici doganali, avvocati, esperti, imprese e associazioni di categoria<sup>575</sup>; la *Customs Business Partnership* olandese, la quale prevede l’istituzione di un comitato costituito dai rappresentanti degli operatori economici maggiormente rilevanti sul Paese, fornendo supporto operativo alle imprese e sviluppando intese con l’autorità doganale nazionale, nonché con la DG TAXUD a livello di Commissione europea; l’istituzione in Polonia dell’*Advisory Council of the Polish Customs Service*, comitato che riunisce membri del Ministero delle finanze e rappresentanti della Camera del commercio per la redazione di opinioni e proposte legislative e, infine, il *Large Business Forum spagnolo*, che riunisce, dal 2008, 75 imprese private impegnate nello studio dell’impatto delle politiche fiscali e doganali sulle imprese nazionali.

I suddetti organismi si inseriscono nel reticolo di relazioni fra autorità doganali nazionali, istituzioni europee e operatori privati, facilitando il processo decisionale a livello normativo e amministrativo, sviluppando l’efficienza dei procedimenti e delle strutture organizzative dell’Unione doganale e, non da ultimo, contribuendo a creare una comunità integrata capace di presentarsi sul piano internazionale come soggetto unitario e competitivo.

---

<sup>575</sup> Si veda in proposito, anche per i seguenti esempi, WORLD CUSTOMS ORGANIZATION, *Customs-Business Partnership Guidance*, New York, giugno 2015, 34 ss..

## CAPITOLO IV

### PROPOSTA RICOSTRUTTIVA: L'UNIONE DOGANALE EUROPEA COME SISTEMA COMUNE. LA CRISI DELLA TRIPARTIZIONE DEI MODELLI DI AMMINISTRAZIONE EUROPEA.

SOMMARIO: 1. La necessità di una ricostruzione sistematica. – 2. I tre modelli di amministrazione europea proposti dalla dottrina. – 2.1. Il modello originario: l'esecuzione indiretta del diritto europeo. – 2.2. Il modello alternativo: l'esecuzione diretta del diritto europeo. – 2.3. L'evoluzione dell'amministrazione europea e i tentativi di categorizzazione proposti dalla dottrina: la ricerca di un terzo modello. – 2.3.1. La coamministrazione. – 2.3.2. L'amministrazione concorrente o “*shared administration*”. – 2.3.3. L'amministrazione composita o “*Verwaltungsverbund*”. – 2.4. Il punto sulla tripartizione dei modelli di amministrazione europea. – 2.5. Caratteri dei sistemi comuni europei: “finalità comuni” più che “condivisione di funzioni”. – 2.6. Segue: coordinamento più che cooperazione; concorrenza più che uniformità. – 3. L'Unione doganale europea come sistema comune. – 4. Conseguenze della conformazione dell'Unione doganale quale sistema comune. – 5. La competitività del sistema. Raffronto con ulteriori esperienze straniere.

#### *1. La necessità di una ricostruzione sistematica.*

La disamina sin qui proposta ha fornito un quadro dei fini, degli strumenti e dei soggetti propri dell'Unione doganale europea. L'immagine tratteggiata non è uniforme ma si presenta piuttosto come disarmonica e decomposta. In particolare, l'amministrazione dell'Unione doganale europea appare policentrica e costituita da soggetti pubblici di varia natura che cooperano fra loro per il perseguimento di fini di interesse europeo e che sono coordinati dall'alto, anzitutto dalla Commissione europea. Tale organo, tuttavia, non ha solo funzioni di coordinamento e controllo ma spesso esercita azioni amministrative dirette, soprattutto laddove è maggiore l'esigenza di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, quale è il caso dei procedimenti di rimborso di ingenti somme di denaro.

Si nota, in tal senso, una commistione fra amministrazioni nazionali e amministrazioni europee, la cui identità risulta talvolta sfumata nel contesto dell'Unione

doganale europea, così come avviene nel caso delle ispezioni dell'Ufficio europeo antifrode (OLAF), che vengono svolte indifferentemente su istituzioni europee e nazionali, ove queste siano coinvolte in attività amministrative di interesse europeo.

Tali tratti distintivi del sistema faticano a trovare una classificazione fra i modelli proposti dalla dottrina che si è occupata dei modi in cui è espletata l'amministrazione europea. La tenuta degli stessi deve essere, dunque, verificata alla luce delle considerazioni sin qui svolte. Il senso di siffatta operazione concettuale è duplice: da un lato la sistematizzazione concettuale vuole fornire un contributo allo studio dell'amministrazione europea<sup>576</sup>; dall'altro lato, si vuole comprendere quali siano le ricadute del modello policentrico di amministrazione sulle fattispecie giuridiche che vi sono coinvolte.

## 2. *I tre modelli di amministrazione europea proposti dalla dottrina.*

Approcciando l'analisi delle modalità di *agere* amministrativo proprie dell'Unione europea, va affermato in primo luogo come quest'ultima non si presenti come un monolite, bensì come un "*organismo vivente*" in continua trasformazione<sup>577</sup>. Ciò

---

<sup>576</sup> Una compiuta disamina della *ratio* di una tassonomia nei modelli di amministrazione europea si ritrova in E. CHITI, *The administrative implementation of European Union law: a taxonomy and its implications*, in H.C.H. HOFMANN - A.H. TÜRK (a cura di), *Legal challenges in EU administrative law. Towards an integrated administration*, Cheltenham - Northampton, 2009, 9, spec. 28 e ss., nonché in F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., secondo cui "la tassonomia [si] propone un (...) obiettivo (...) generale e di natura proiettiva. Essa non si limita a registrare in modo suggestivo, all'interno dell'Unione, la diffusione crescente, a livello quantitativo, di un modello di amministrazione comune ed integrata. Contemporaneamente, ambisce ad accreditare una visione dell'amministrazione europea diversa da quella più risalente, caratterizzata, viceversa, dalla più netta scansione tra un'amministrazione diretta (delle istituzioni) e un'amministrazione indiretta (degli Stati)", 122.

<sup>577</sup> Si è parlato, con riferimento all'Unione europea, di evoluzione da una configurazione originaria di amministrazione di missione – caratterizzata dall'attribuzione di competenze specifiche a un selezionato corpo di funzionari dediti all'integrazione europea, lasciando la gestione agli Stati membri – a un'amministrazione di gestione, in cui gli organi dell'Unione hanno assunto direttamente compiti di attuazione del diritto europeo. La distinzione è autorevolmente espressa da S. CASSESE, *Il contributo di Alberto Predieri alla scienza giuridica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 1005; ID., *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, cit.. Parla di amministrazione di gestione, con riferimento all'Unione europea, altresì, D. BERLIN, *Organisation et fonctionnement de la Commission*, in S. CASSESE (a cura di), *The European Administration, Bruxelles*, 1988, 27. Si veda, sul tema, anche G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Casseese, Milano, 2003, 1797, 1800 e ss., ove l'Autore afferma che il concetto di amministrazione di gestione è "accettabile, ma solo come descrizione parziale", posto che "all'organizzazione pubblica europea

emerge chiaramente altresì dalla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, in cui si afferma che “l’Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costituita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto”.

In tale *continuum*, la scienza giuridica ha svolto un ruolo primario<sup>578</sup>, ponendo a confronto ordinamenti nazionali e pratiche, individuando tratti comuni e distintivi dell’*agere* amministrativo, mettendo al servizio dell’integrazione europea categorie concettuali e istituti giuridici sorti in ambito locale e analizzando modelli organizzativi e procedurali distintivi dello spazio giuridico europeo<sup>579</sup>, indipendenti, almeno

---

non è richiesto di svolgere attività di gestione che sono tipiche degli apparati statali. Non effettua programmazioni inerenti all’uso del territorio, né svolge attività di certazione, tipiche degli apparati statali o comunali. Insomma, non ha responsabilità amministrative di gestione di strutture complesse come quelle proprie degli altri moderni ordinamenti a fini generali”, 1813. Sull’espansione dei compiti affidati all’Unione, si rimanda a J.A. USHER, *The Commission and the Law*, in G. EDWARDS - D. SPENCE (a cura di), II ed., Londra, 1994, 157 ss.; J. PONCE SOLÉ, *The history of legitimate administration in Europe*, in M. RUFFERT (a cura di), *Legitimacy in European administrative law: reform and reconstruction*, Groningen, 2011. Con specifico riferimento alla dottrina dei poteri impliciti, si veda, inoltre, R. CALVANO, *I poteri impliciti comunitari*. cit., 91. Per una più ampia dell’evoluzione storica dell’Unione, si rinvia a P. CRAIG - G. DE BÚRCA (a cura di), *The evolution of EU law*, Oxford, 1999; A. TIZZANO (a cura di), *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino, 2008, 31; A. GRILLI, *Le origini del diritto dell’Unione europea*, cit.; M. RASK MADSEN - C. THORNHILL, *Law and the formation of modern Europe: perspectives from the historical sociology of law*, Cambridge, 2014 e, nella manualistica, a R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2014, 17 ss..

<sup>578</sup> Sul punto, magistralmente, A. SANDULLI, *Il ruolo della scienza giuridica nella costruzione del diritto amministrativo europeo*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L’amministrazione europea e le sue regole*, cit., 273.

<sup>579</sup> L’espressione *spazio giuridico europeo* “sta a significare il peculiare ordinamento di ordinamenti che si è formato nell’Unione, tramite la composizione unitaria dell’ordinamento giuridico dell’Unione e degli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Ovvero, un ‘sistema di sistemi’ senza precedenti nei sistemi istituzionali; espressione primaria del carattere sovranazionale dell’Unione” M.P. CHITI, *Introduzione. Lo spazio amministrativo europeo*, in M.P. CHITI - A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, Bologna, 2012, 19, 37-38.

Più specificamente, lo *spazio amministrativo europeo* sta ad indicare la varietà di sistemi normativi contraddistinti da una specifica componente amministrativa. Per un approfondimento sul tema, si vedano A. CANEPA, *Lo spazio giuridico europeo*, in G. COLOMBINI - F. NUGNES (a cura di), *Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, Pisa, 2004, 147; A. LANG, *L’Unione europea quale spazio senza frontiere interne: implicazioni per i cittadini dei paesi confinanti*, in C. FIAMINGO - E. GIUNCHI (a cura di), *Muri, confini, passaggi: studi storico-politici e prospettive giuridiche*, Milano, 2009, 241; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa: i modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012; A. VON BOGDANDY, *Il diritto amministrativo nello spazio giuridico europeo: cosa cambia, cosa rimane*, in S. CASSESE - P. SCHIERA - A. VON BOGDANDY (a cura di), *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013, 97, spec. 130 ss.; F. FERRARO, *Lo spazio giuridico europeo tra sovranità e diritti fondamentali. Democrazia, valori e rule of law nell’Unione al tempo della crisi*, Napoli, 2014.

Con riferimento alla prospettiva globale, si veda S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, cit.; S. CASSESE - M. CONTICELLI, *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Milano, 2006.

apparentemente<sup>580</sup>, dalle categorizzazioni statali e contribuendo a sviluppare un'idea unitaria di Europa e, conseguentemente, di amministrazione europea. Pertanto, è opportuno osservare diacronicamente l'evoluzione dei modelli di amministrazione europea<sup>581</sup>, così come elaborati dalla dottrina.

### 2.1. *Il modello originario: l'esecuzione indiretta del diritto europeo.*

E' risaputo come, in seguito alla II guerra mondiale, si siano avvicinate due contrapposte idee di Europa<sup>582</sup>, l'una neo-federalista e più ambiziosa, volta alla creazione di un contesto continentale di coordinamento e co-decisione politica, propugnata da Altiero Spinelli<sup>583</sup>; l'altra di ambito più limitato ma maggiormente incisiva, denominata "neo-funzionalismo", propugnata da Jean Monnet<sup>584</sup>, diplomatico francese e primo presidente dell'Alta Autorità, e da Robert Schuman, ministro degli esteri francese dal 1948 al 1953.

Secondo la concezione neo-funzionalista – risultata, nei fatti, vincente – l'Europa avrebbe costituito una comunione di risorse economiche a fini specifici. Alla base della concezione di Europea non vi era, dunque, un progetto istituzionale unitario e ben definito, bensì la consapevolezza del fatto che il raggiungimento della prosperità economica nel Continente – vero scopo e fondamento di legittimità delle Comunità – sarebbe stato utilmente perseguito solo attraverso la condivisione delle risorse economiche<sup>585</sup>.

---

<sup>580</sup> S. CASSESE, ne *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, cit., 35 nota come il diritto amministrativo europeo non sia diverso dal diritto amministrativo statale, nel senso che non presenta un fenomeno del tutto nuovo, in considerazione della tendenza alla "pluralizzazione interna" verificatesi negli Stati membri già agli inizi del XX secolo.

<sup>581</sup> Lo stesso approccio è suggerito da G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, cit., 1800.

<sup>582</sup> La dinamica fra le due idee di Europa degli albori è magistralmente espressa da N. WALKER, *The philosophy of European Law*, in A. ARNULL - D. CHALMERS, Oxford, 2015, 3.

<sup>583</sup> A. SPINELLI, *Sviluppo del moto per unità europea dopo la II guerra mondiale*, in C.G. HAINES (a cura di), *L'integrazione europea*, Bologna, 1957.

Una interessante lettura in chiave moderna del federalismo europeo si rinviene in E. CLOOTS - G. DE BAERE - S. SOTTIAUX (a cura di), *Federalism in the European Union*, Oxford-Portland, 2012.

<sup>584</sup> L'idea originaria di amministrazione europea è espressa chiaramente in J. MONNET, *Memoires*, Parigi, 1976.

<sup>585</sup> La prospettiva descritta è tuttora attuale: F. CARUSO - P. DE PASQUALE, *Mercato comune e unione economica monetaria quali strumenti di realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, cit., III, 1 notano come, ai sensi dell'art. 2 TCE (ora art.

Da questa concezione politica<sup>586</sup> di Europa è discesa una precipua idea di amministrazione: un organismo internazionale di natura specializzata, composto da pochi funzionari al servizio dell'integrazione fra Stati in determinate e specifiche materie. L'istituzione sovranazionale avrebbe detenuto pochi compiti di esecuzione, rilasciando agli Stati membri l'implementazione delle determinazioni ivi assunte<sup>587</sup>.

Ciò è particolarmente evidente nel Trattato CECA<sup>588</sup>, ove, all'art. 5, par. 2, si prevedeva che le missioni della Comunità fossero svolte “*con un apparato ridotto, in cooperazione stretta con gli interessati*”<sup>589</sup>. L'Alta Autorità agiva, dunque, come autorità di indirizzo, riservando l'esecuzione della politica agli Stati membri, secondo il modello denominato “*federalismo di esecuzione*”<sup>590</sup>.

---

3 TUE), i veri obiettivi dell'Unione siano la pace e il benessere, mentre il mercato unico, l'unione economica e monetaria, “mercato comune e (...) unione economica e monetaria (UEM), così come le politiche e le azioni comuni contemplate nei successivi artt. 3 e 4 TCE; non sono i ‘compiti’ della Comunità, ma solo gli strumenti con cui provvedere ad assolvere i veri obiettivi prescritti dagli Stati contraenti con il Trattato”. Ivi, 5.

<sup>586</sup> “La genialità dei ‘padri fondatori’ dell’integrazione europea, Monnet e Schuman, Adenauer, De Gasperi e altri, fu quella di cercare una soluzione che abbracciasse sia la sfera politica sia quella economica. Questa combinazione di politica ed economia è stata una caratteristica costante dell’Unione europea. Quando si descrive l’evoluzione dell’integrazione europea, uno degli errori più comuni è quello di sostenere che nacque come un progetto squisitamente economico e che solo successivamente divenne politico. Invece, l’Unione europea è stata sin dalle origini un progetto politico che ha fatto ricorso a strumenti economici”. M. CARTABIA - J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa*, cit., 18.

<sup>587</sup> In particolare, Monnet pensava a “quelques centaines de fonctionnaires Européens pur mettre sur travail des milliers d’experts nationaux et faire servir aux missions du traité le puissantes machineries des entreprises et des Etats”, J. MONNET, *Memoires*, cit., 436. Del pari, la Dichiarazione Schuman prevedeva “la fusione di interessi necessari all’instaurazione di una comunità economica”, effettuata “rapidamente e con mezzi semplici”.

<sup>588</sup> Il profilo è sottolineato da F. BENVENUTI, *La C.E.C.A. come ordinamento sovrano*, cit., 1, ove l’Autore qualifica la CECA come Stato sovrano corporativo, non territoriale, caratterizzato dall’attribuzione di senso politico a un’attività economica, contrapponendosi alle visioni all’epoca presenti di “Stato federale” (cfr. A. VAN HOUTTE, *La Ceca, Comunità sovranazionale*, in *Comunità Internazionale*, 1956, 391; P.S. MATHUSEN, *Le Droit de la Communauté européenne du charbon et de l’acier*, The Hague, 1958), “unione di Stati”. Cfr. R. AGO, *Le organizzazioni internazionali e le loro funzioni nel campo dell’attività interna degli stati*, in AA.VV., *Studi per De Francesco*, Milano, 1957, 20.

<sup>589</sup> Come notato da M.P. CHITI, *L’organizzazione amministrativa comunitaria*, cit., 415, in 418.

<sup>590</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire general*, Parigi, 1990, 193 ss.; K. LENAERTS, *Some reflections on the separation of powers in the European Community*, in *CMLR*, 1991, 11; ID., *Regulating the regulatory process: “Delegation of powers” in the European Community*, in *E.L.R.*, 1993, 22; B. DUBEY, *Administration indirecte et fédéralisme d’exécution en Europe*, in *CDE*, 2003, 87.

Secondo certa dottrina, un importante conseguenza del federalismo dell’esecuzione è il sacrificio dell’autonomia procedurale rilasciata agli Stati membri. Si vedano i contributi di M. DE VISSER, *Network-based governance in EC law*, cit.; C. HARLOW, *Voices of Difference in a Plural Community*, in P. BEAMONT e a. (a cura di), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford, 2002, 199. Assume, per

Un parziale cambio di rotta si è verificato con il Trattato di Roma del 1957, che ha esteso il campo di attività delle istituzioni europee e attribuito alla Commissione rilevanti compiti esecutivi, in materia di gestione del bilancio e del personale e di concorrenza<sup>591</sup>. Tuttavia, rimaneva invariato l'assetto di fondo: il diritto europeo avrebbe dovuto essere implementato, in prima battuta, dagli Stati membri. Ne è una chiara testimonianza la previsione di cui all'art. 5 TCEE<sup>592</sup>, poi trasfusa nell'art. 10 TCE, “*pierre angulaire de l'acquis communautaire*”<sup>593</sup>, che sanciva, come già notato dalla dottrina più risalente<sup>594</sup> e definitivamente chiarito dalla Corte di giustizia<sup>595</sup>, non un mero dovere di fedeltà fra Stati, riconducibile al brocardo *pacta sunt servanda*, bensì precisi obblighi, sia di esecuzione effettiva nell'ordinamento interno nelle norme comunitarie, sia di contribuzione attiva (nonché passiva, nel senso di *self-restraint*) al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nei Trattati. L'implementazione del diritto comunitario avrebbe coinvolto, nell'impostazione sancita dalla norma, sia i legislatori nazionali (cfr. l'art. 100 TCEE, poi trasfuso nell'art. 94 TCE), sia le autorità amministrative nazionali (esecutive e giudiziarie<sup>596</sup>) nell'attuazione degli atti comunitari.

---

contro, un'ottica maggiormente eurocentrica D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea. Paradise Lost?*, cit..

<sup>591</sup> Così G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, cit., 1802, che riporta, altresì, in maniera incisiva, come Walter Hallstein, primo presidente della Commissione CEE, intendesse creare una grande amministrazione dotata di un *expertise* comparabile, se non superiore, a quello delle amministrazioni nazionali.

<sup>592</sup> La norma recitava come segue: “Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti. Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato”.

<sup>593</sup> D. SIMON, *L'interprétation judiciaire des traités constitutifs d'organisations internationales – morphonomy and the Duty of Loyal Cooperation of National Judges under Article 10 EC*, in M. ANDENAS - D. FAIRGRIEVE (a cura di), *Tom Bingham and the transformation of the Law: a liber amicorum*, Oxford, 2009, 493.

<sup>594</sup> J. TEMPLE LANG., *Art. 5 of the EEC Treaty*, cit..

<sup>595</sup> Corte giust., 17 dicembre 1970, causa C-30/70, *Otto Scheer*; Id., 8 marzo 1979, causa C-130/78, *Salumificio di Cornuda*, 867; Id., 25 maggio 1982, causa C-96/81, *Commissione c. Paesi Bassi*; Id., 8 febbraio 1973, causa C-30/72, *Commissione c. Italia*; Id., 28 aprile 1977, causa C-71/76, *Thieffry*, 765; Id., 4 ottobre 1979, causa C-141/78, *Francia c. Regno Unito*.

<sup>596</sup> *Ex multis*, Corte giust., 5 aprile 1979, causa C-148/78, *Ratti*; Id., 10 aprile 1984, causa C-14/83, *Von Coloson*; Id., 17 marzo 1987, causa C-80/86, *Kolpinghus Nijmegen*, punto 12; Id., 5 ottobre 1994, causa C-165/91, *van Munster*, punto 32.

Si veniva, dunque, a delineare un sistema in cui le istituzioni comunitarie producevano norme applicate, sul piano nazionale, dagli Stati membri<sup>597</sup>: “*mentre l’attività della Comunità è essenzialmente legislativa (...), l’esecuzione delle politiche delle norme comunitarie è indiretta o decentrata*”<sup>598</sup>. In tal modo, gli Stati membri hanno potuto costituire un ordinamento sovranazionale imponente e incisivo, pur mantenendo la “*signoria*” sulla funzione di applicazione del diritto nazionale<sup>599</sup>.

## 2.2. Il modello alternativo: l’esecuzione diretta del diritto europeo.

Il modello originario di esecuzione indiretta non è sempre stato esente da problematiche: difatti, l’applicazione differenziata del diritto europeo nei vari Stati membri ha sin da subito generato criticità connesse alla non uniforme e incerta applicazione del diritto europeo, con un conseguente danno alle situazioni giuridiche soggettive sorte nei Paesi meno attenti al processo di integrazione<sup>600</sup>.

Anche per tali motivi, la Comunità ha riservato a sé (meglio, alla Commissione) alcuni compiti di esecuzione diretta in taluni settori particolarmente rilevanti per l’istituzione di un mercato comune. In particolare, ciò è accaduto nel settore della concorrenza (in cui la Commissione era investita dall’art. 85 TCE, ora art. 105 TFUE, del potere di vigilare sull’applicazione dei principi contenuti negli allora articoli 81 e 82 TCE), dei trasporti (cfr. gli articoli 75, 76 e 77 TCE, che attribuivano alla

---

<sup>597</sup> E. CHITI, ne *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, cit., 49, così afferma: “Mentre l’attività della Comunità è essenzialmente legislativa (...), l’esecuzione delle politiche delle norme comunitarie è indiretta o decentrata. Attività normativa ed esecuzione amministrativa, peraltro, non sono costruite come due sfere reciprocamente separate, ma come funzioni inevitabilmente indipendenti”.

<sup>598</sup> E. CHITI, ne *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, cit., 49. Tale volontà è alla base della tecnica di armonizzazione per direttive adottata nel diritto europeo. Sul punto, vedi G. LETSAS, *Harmonic law. The case against pluralism*, in J. DICKSON - P. ELEFThERiADIS (a cura di), *Philosophical foundations of European union law*, Oxford, 2012, 77 e, con specifico riferimento all’integrazione del mercato europeo, S. WEATHERILL, *Why harmonize?*, in T. TRIDIMAS - P. NEBBIA, *European Union law for the Twenty-first century. Rethinking the new legal order*, vol. II., *Essays in European Law*, Oxford - Portland, 2004, 11.

<sup>599</sup> Parla di preminenza funzionale della Commissione sugli organi nazionali, in contrapposizione al concetto di supremazia, S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit..

<sup>600</sup> J. SCHWARZE, *European administrative law*, cit., 51. Parlano di “*implementation deficit*” in relazione all’amministrazione indiretta P. NICOLAIDES - A. GEVEKE - A.M. DEN TEULING, *Improving Policy Implementation in an Enlarged European Union*, Maastricht, 2003. Utilizza, invece, l’espressione “*institutional design deficit*” G. MAJONE, *The Credibility Crisis of Community Regulation*, in *JCMS*, 2008, 273. Sullo stesso punto, si veda R. BALDWIN, *Rules and Government*, Oxford, 1995, 252 ss.



Commissione poteri di emanare regolamentazioni, sanzioni, nonché raccomandazioni agli Stati membri che applichino in maniera discriminatoria prezzi e condizioni di trasporto di merci nello spazio comunitario) e di bilancio (cfr. l'art. 274, par. 1 TCE, ora trasfuso nell'art. 317 TFUE, rispondente ad una concezione di Commissione come amministrazione diretta e centralizzata, in cui la maggior parte delle spese sono generate dalla medesima, per l'esercizio dell'attività amministrativa<sup>601</sup>).

Prerogative limitate che la Commissione avrebbe dovuto espletare direttamente, senza possibilità di affidarsi a organi esterni: questa la linea impartita dalla Corte di giustizia a partire dal 1958, nel famoso caso *Meroni*<sup>602</sup>. In tale decisione, i Giudici di Lussemburgo hanno affermato – in termini non lontani dalla *non-delegation doctrine* statunitense<sup>603</sup> – l'impossibilità, per una istituzione europea<sup>604</sup>, in assenza di disposizioni in tal senso nei Trattati, di delegare ad altri organismi poteri che implicassero l'esercizio di un'attività discrezionale comportante un'ampia libertà di valutazione. Nella decisione citata, veniva tuttavia fatta salva dalla Corte la delega di “*poteri d'esecuzione nettamente circoscritti ed il cui esercizio può per ciò stesso venir rigorosamente controllato in base a criteri obiettivi stabiliti dall'autorità delegante*”. Tale apertura ha permesso alla dottrina *Meroni* di adattarsi all'evoluzione del sistema organizzativo comunitario in senso

---

<sup>601</sup> Il che non è, come ovvio, più attuale, posto che gli Stati membri percepiscono il 100% delle entrate e generano l'85% delle spese. G. CLEMENTE, *Esecuzione del bilancio e scarico*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, 2407. Sul punto, si consenta un rimando a G. TESAURO, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 1969; G. BENEDETTO - B. HOYLAND, *The EU annual budgetary procedure: the existing rules and proposed reforms of the Convention and Intergovernmental Conference 2002-04*, in JCMS, 2007, 565; G. CIPRIANI, *The EU budget, responsibility without accountability*, Bruxelles, 2011; L. STRIANESE, *La governance di bilancio; attori e procedure*, in L. DI RENZO - R. PERRONE CAPANO (a cura di), *Diritto della finanzia pubblica europea*, Napoli, 2008, 101 e alla bibliografia ivi contenuta.

<sup>602</sup> Corte giust., 13 giugno 1958, cause riunite C-9/56 e C-10/56, *Meroni*; per un commento in letteratura, si rimanda a K. LENAERTS, *Regulating the regulatory process; delegation of powers in the European Community*, in *E.L.R.*, 1992, 23.

<sup>603</sup> Su cui si vedano i casi *Field v. Clark*, 143 U.S. 649 (1892); *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935); *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935).

<sup>604</sup> Il caso riguardava l'Alta Autorità CECA ma il medesimo criterio è applicato dalla Corte di giustizia anche per la Commissione CE, nei casi Corte giust., 26 maggio 2005, causa C-301/02, *P Tralli c. BCE*; Id., 12 luglio 2005, causa C-154/04, *ANHN ltd. C. Secr St. for Health*.

decentrato, “affidando [a] nuovi enti compiti prospettabili come attività essenzialmente tecnico-burocratiche prive di discrezionalità”<sup>605</sup>.

La Commissione ha così potuto delegare le proprie funzioni amministrative sia ad *agenzie esecutive*<sup>606</sup> appositamente create ai sensi dell’art. 55 del Regolamento del consiglio n. 1605/2002 del 25 giugno 2002<sup>607</sup> funzioni di esecuzione diretta quale quella di bilancio, competitività e innovazione, trasporto e salute<sup>608</sup>, sia ai comitati.

E’ stato notato in letteratura<sup>609</sup> come, in seguito all’ampliamento dei compiti attribuiti all’Unione, molte delle funzioni amministrative in origine svolte dalla Commissione sono passate in mano alle amministrazioni nazionali<sup>610</sup>, sempre più coinvolte nella dinamica esecutiva del diritto europeo. Ne è un chiaro esempio il settore *antitrust*, ove, se inizialmente la Commissione svolgeva un ruolo preponderante nell’esecuzione del diritto europeo<sup>611</sup>, oggi, ai sensi degli articoli 104 e 105 TFUE, spetta

---

<sup>605</sup> D. SORACE, *L’amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, cit., 192. Ritiene che la dottrina Meroni sia stata, nei fatti, superata dalla prassi, P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Meroni Circumvented - Article 114 TFEU and EU Regulatory Agencies*, in *Maastricht J. Eur. & Comp. L.*, 2014, 64.

<sup>606</sup> In dottrina, l’argomento è stato affrontato, fra gli altri, da A. CIASULLI, *Le Agenzie esecutive europee nel sistema amministrativo comunitario*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 569; P. CRAIG, *Una nuova cornice per l’amministrazione comunitaria: il regolamento finanziario del 2002*, nella traduzione di Luisa Perrotti, in F. BIGNAMI - S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, 161; E. CHITI, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 1; E. CHITI - C. FRANCHINI, *Le figure organizzative*, in G. DELLA CANANENA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, cit., 70; A. MARINO, *Agenzie europee di regolazione ed esecutive*, Napoli, 2013.

<sup>607</sup> Il Regolamento citato impone le seguenti condizioni per la costituzione delle agenzie esecutive: le missioni loro assegnate non devono essere conferite dal Trattato alle istituzioni; non devono godere di significativi margini di discrezionalità; le loro finalità devono essere esattamente definite e la loro attività deve essere monitorata attentamente dalla Commissione. Dette agenzie “operano in funzione servente alla Commissione, la quale con apposite decisioni ne dispone la costituzione e la soppressione, la precisa missione, le regole di funzionamento” (MP. CHITI, *L’organizzazione amministrativa comunitaria*, cit., 435), supervisionando sulle stesse e decidendo i ricorsi amministrativi che hanno ad oggetto la legittimità dei loro atti.

<sup>608</sup> Attualmente, si contano sette agenzie esecutive europee: l’Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (CER); l’Agenzia esecutiva per la competitività e l’innovazione (EACI); l’Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto (TEN-TEA); l’Agenzia esecutiva per la ricerca (REA); l’Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute e la sicurezza alimentare (CHAFEA); l’Agenzia esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) e l’Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese (EASME).

<sup>609</sup> E. CHITI, *The administrative implementation of European Union law: a taxonomy and its implications*, cit..

<sup>610</sup> Sulla cui definizione, con specifico riferimento al settore *antitrust*, si vedano, *ex multis*, le sentenze Corte giust., 30 aprile 1986, cause riunite da C-209/84 a C-213/84, *Asjes* e Id., 30 gennaio 1974, causa C-127/73, *BRT c. SABAM*.

<sup>611</sup> Sul diritto europeo delle origini nel settore della concorrenza, si rimanda a D.G. GOYDER, *EC Competition Law*, IV ed., Oxford, 2003.

alle Autorità degli Stati membri la decisione circa l'illegittimità delle pratiche illecite ai sensi del Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, essendo rilasciata alla diretta esecuzione della Commissione la mera vigilanza sulla corretta applicazione della normativa sulla concorrenza.

Si è progressivamente accentuata e complicata, dunque, l'articolazione delle funzioni di esecuzione diretta delle istituzioni europee. Il citato modello di amministrazione, sorto come recessivo rispetto a quello alternativo di amministrazione indiretta<sup>612</sup> – soprattutto in ragione dell'esiguo numero di funzionari inizialmente operanti nell'ambito della Commissione – risulta oggi spurio, in quanto contaminato dalla devoluzione di funzioni amministrative a nuovi modelli organizzativi quali agenzie esecutive, autorità amministrative nazionali e comitati.

### *2.3. La complessa evoluzione dell'amministrazione europea e i tentativi di categorizzazione proposti dalla dottrina: la ricerca di un terzo modello.*

L'ampliamento delle funzioni comunitarie, registratosi soprattutto a partire dall'Atto Unico Europeo<sup>613</sup>, nonché la maturazione del livello di integrazione fra istituzioni europee e amministrazioni nazionali, che sempre più hanno cercato di

---

<sup>612</sup> S. CASSESE, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in *Foro it.*, 1996, 7, nonché ID., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit., secondo cui "Raramente il diritto comunitario assume in via esclusiva una funzione amministrativa (...). Sono d'altra parte poche le materie in ordine alle quali gli Stati svolgono funzioni in via esclusiva".

<sup>613</sup> L'Atto Unico Europeo del 1986 costituisce "il primo passo di un percorso di ampliamento delle competenze attraverso formali revisioni dei trattati istitutivi (con esso, ad esempio, l'intervento delle istituzioni europee è stato esteso a materie quali trasporti, energia, telecomunicazioni, ed anche a settori che si allontanano dal nucleo economico originario, come ambiente, educazione, ricerca scientifica e tecnologia". M.P. CHITI, *L'Unione quale originario potere pubblico*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., 1, 10-11, ove l'Autore afferma anche che il vero punto di svolta in merito all'ampliamento delle competenze dell'Unione è costituito dal Trattato di Maastricht del 1992, dato che, prima di allora, permanevano due limiti fondamentali, da un lato, la politica estera, di difesa militare, di ordine pubblico e giustizia restavano tendenzialmente escluse dal processo di integrazione; dall'altro lato, l'Unione era priva di una propria capacità di imposizione fiscale e neutro rispetto alle scelte redistributive connesse alla gestione dei sistemi di welfare.

Per un approfondimento sul punto, si vedano P. CRAIG - G. DE BÚRCA (a cura di), *The evolution of EU law*, cit., G. MAJONE, *Dilemmas of European Integration*, Oxford, 2005; A. TIZZANO (a cura di), *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, cit..

adeguarsi al sistema sovranazionale<sup>614</sup>, hanno reso intricato il modo di amministrare in Europa.

Nuovi procedimenti, modalità di interazione e organismi<sup>615</sup> sono sorti attorno agli anni Novanta del secolo scorso, in diversi e rilevanti settori dal punto di vista economico e sociale (ne sono solo un minimo esempio le materie finanziaria, bancaria, occupazionale, sanitaria e contrattualistica). Come si è già avuto modo di osservare, il descritto processo si è svolto secondo modalità *ad hoc* per ogni ambito considerato, attraverso l'istituzione di sistemi comuni operanti secondo peculiari modelli organizzativi (quali le agenzie e gli “*enforcement networks*”<sup>616</sup>) e di azione (quali la *co-regulation*<sup>617</sup>, il procedimento composto).

Tentando di ordinare il caotico proliferare di figure organizzative e dinamiche procedurali diverse, il pensiero giuridico ha elaborato nuove classificazioni dell'*agere* amministrativo europeo.

### 2.3.1. La coamministrazione.

Il termine *coamministrazione*<sup>618</sup> indica il modello di azione proprio di taluni settori di interesse comunitario – quali quello della Politica Agricola Comune<sup>619</sup> e di

---

<sup>614</sup> S. CASSESE, *L'architettura costituzionale della Comunità europea dopo Maastricht e il posto dei poteri locali*, ora in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, vol. I, 1996, 415.

<sup>615</sup> Nota D. SORACE, ne *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, cit., 183, come il Trattato di Lisbona abbia dato specifico rilievo ai multiformi apparati organizzativi dell'Unione, utilizzando il termine “*organi e organismi*” accanto a quello di “*istituzioni*” in una serie di previsioni (cfr. art. 9TUE e artt. 15, 71, 123, 124, 130, 228, 263, 265, 266, 267, 277, 2828, 298 e 325 TFUE).

<sup>616</sup> Espliciti in H.C.H. HOFMANN - G.C. ROWE - A.H. TÜRK, *Administrative law and policy of the European union*, cit., 699 ss..

<sup>617</sup> Su cui S. CASSESE, *Crisi dello Stato e “global governance”*, in *La crisi dello Stato*, cit., 16; L. DE LUCIA, *Cooperazione e conflitto nell'Unione amministrativa europea*, cit., 13.

<sup>618</sup> Nella letteratura italiana, l'Autore che ha avuto il merito di affrontare per primo la problematica dell'evoluzione dell'amministrazione europea e che ha coniato il termine stesso di coamministrazione è C. FRANCHINI. Dell'A. vedano *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, 1992 (II ed. 1993); ID., *La Commissione delle Comunità Europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarità alla coamministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 669; ID., *Les Notions d'administration indirecte et de coadministration*, in J.B. AUBY - J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (eds.), *Droit Administratif Européen*, Parigi, 2007, 245.

<sup>619</sup> Su cui si vedano i contributi di J. USHER, *Legal aspect of agriculture in the European Community*, Oxford, 1988; W. GRANT, *The common agricultural policy*, Basingstoke, 1997; R. FENNEL, *The common agricultural policy: continuity and change*, Oxford, 1997; J. MCMAHON, *Law of the common agricultural policy*, Londra, 2000; E. RIEGER, *The common agricultural policy, politics against markets*, in H. WALLACE

erogazione di utilità agli Stati membri per il perseguimento della coesione economica e territoriale<sup>620</sup> – caratterizzato dalla contitolarità della funzione fra soggetti diversi, l'uno nazionale e l'altro europeo, e dal perseguimento di un fine europeo.

In tale modello di azione, la funzione è affidata da una norma europea a due soggetti differenti che agiscono in stretta connessione “*e sulla base di un rapporto di necessità in quanto l'attività di uno risulta essenziale per l'altro*”<sup>621</sup>. La normativa europea può decidere se affidare compiti esecutivi ad amministrazioni esistenti degli Stati membri (come nel caso delle amministrazioni doganali) o se istituire organismi *ex novo*, cui sono attribuiti compiti e poteri specifici (quale è, invece, il caso della Banca Centrale Europea e della *European Aviation Safety Authority* in campo di sicurezza aerea).

Detta comunione della funzione fra organi comporta, secondo tale orientamento, una condivisione dell'imputazione dell'attività amministrativa e, più ancora, la natura mista degli enti che partecipano al procedimento: “*gli organismi di intervento non appartengono in via esclusiva al livello nazionale o a quello comunitario, ma hanno una natura mista: infatti, la loro regolamentazione deriva da fonti differenti, di natura interna e comunitaria. Ne consegue che essi possono essere ricondotti contemporaneamente ad ambedue gli ordinamenti*”<sup>622</sup>.

Viene così a costituirsi, in quest'ottica, una commistione di pubblici poteri, in una compenetrazione sempre maggiore tra ordinamenti: “*un nuovo modello di*

---

- W. WALLACE (a cura di), *Policy-making in the European Union*, IV ed., Oxford, 2000, P. CRAIG, *Una nuova cornice per l'amministrazione comunitaria: il regolamento finanziario del 2002*, cit., nonché, con specifico riferimento alle modalità di azione europee, L. BARONI, *Amministrazione diretta, amministrazione indiretta e cooperazione amministrativa: riflettendo sui modelli di amministrazione nella PAC*, in *Dir. Un. eur.*, 2011, 95.

<sup>620</sup> Su cui, G. MARKS, *Structural Policy in the European Community*, in A. SBRAIGA (a cura di), *Euro Politics: institutions and Policymaking in the “New” European Community*, Washington D.C., 1992; L. HOOGE (a cura di), *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford, 1996; A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Milano, 1996; A. EVANS, *The EU structural funds*, Oxford, 1999; J. SUTCLIFFE, *The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level Governance or Renationalization?*, in *JEPP*, 2000, 290; M. BUGARINI - A. BONETTI, *Politiche regionali e fondi strutturali*, 2005; M. FLORIO, *Cost-benefit analysis and incentives in evaluation: the structural funds of the European Union*, Cheltenham-Northampton, 2007.

<sup>621</sup> C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, cit., 216, ove si fa l'esempio della regolamentazione europea in materia di zuccheri e sciroppi, che prevede un procedimento di rimborso dei costi di immagazzinamento diviso in due fasi: l'una comunitaria, in cui si esaurisce il profilo decisionale; la seconda, esecutiva, affidata agli organismi degli Stati membri.

<sup>622</sup> *Ibidem*, 221.

*amministrazione che, attraverso l'azione del diritto comunitario, travalica i confini nazionali per assurgere (...) a sistema amministrativo comune*<sup>623</sup>.

### 2.3.2. *L'amministrazione concorrente o "shared administration"*.

La nozione di coamministrazione presenta notevoli somiglianze con la classificazione proposta dalla dottrina inglese<sup>624</sup> per descrivere i modelli di cooperazione procedimentale in uso negli stessi settori solitamente individuati come l'*humus* della coamministrazione, i.e. la Politica Agricola Comune<sup>625</sup>, i fondi strutturali europei, le telecomunicazioni: l'amministrazione concorrente o "*shared administration*".

Con questa espressione è stato indicato il modello di azione in cui la funzione pubblica finalizzata al perseguimento di un interesse comunitario è condivisa fra amministrazioni europee e nazionali.

Secondo la citata prospettiva, le ragioni per la scelta di un siffatto modello di azione amministrativa devono essere ritrovate, da un lato, nell'impossibilità per la Commissione di gestire il carico di lavoro alla stessa affidato, in ragione della insufficienza di risorse economiche e amministrative e, dall'altro lato, nell'intento europeo di valorizzare le preferenze e l'*expertise* degli Stati membri in settori particolarmente sensibili del diritto europeo<sup>626</sup>.

Il successo dello schema dipende fortemente dalla formulazione della legislazione che le autorità amministrative nazionali ed europee sono istruite ad applicare e

---

<sup>623</sup> *Ibidem*, 231.

<sup>624</sup> Si fa, naturalmente, riferimento a P. CRAIG, *The nature of the Community: integration, democracy, legitimacy*, in P. CRAIG - G. DE BÚRCA (eds.), *The evolution of EU law*, cit.; ID., *Una nuova cornice per l'amministrazione comunitaria: il regolamento finanziario del 2002*, cit.; ID., *Shared administration, disbursement of community funds and the regulatory state*, in H.C.H. HOFMANN - A.H. TÜRK (a cura di), *Legal challenges in EU administrative law*, cit., 34; ID., *EU administrative law. The acquis*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 329; ID., *EU administrative law*, cit..

<sup>625</sup> Ove, secondo l'A., "*i diversi sistemi di sussidi ai prezzi e di pagamento sono amministrati congiuntamente dalla Commissione e dai paesi membri attraverso il Feoga (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, ndr)*". Cfr. P. CRAIG, *Una nuova cornice per l'amministrazione comunitaria: il regolamento finanziario del 2002*, cit., 191-192.

<sup>626</sup> P. CRAIG, *Shared administration, disbursement of community funds and the regulatory state*, cit., 35.

dall'attribuzione di sufficienti risorse economiche alle stesse per assicurare l'effettività dell'esecuzione<sup>627</sup>.

Il profilo economico è particolarmente rilevante nella prospettiva in parola: il concetto di *shared administration* è stato, infatti, utilizzato dallo stesso Consiglio nel Regolamento (CE, Euratom) n. 1505/2002 del 25 luglio 2002<sup>628</sup>, relativo al bilancio della Comunità, per indicare i casi di gestione concorrente o decentrata, consistente nell'espletamento di funzioni amministrative da parte degli Stati membri, differenziati dai casi di esecuzione diretta – che si ha quando la Commissione espleti funzioni amministrative direttamente, per il tramite di sue strutture interne, o indirettamente, mediante delega ad agenzie esecutive o altri organismi – e di gestione indiretta o congiunta, che si verifica in alcuni e limitati casi che prevedono l'impiego di organizzazioni di diritto internazionale pubblico, quali la Croce rossa.

Nel pensiero della dottrina che maggiormente ha approfondito la tematica, il Regolamento citato avrebbe rilievo “costituzionale”<sup>629</sup>, in quanto “*stabilisce principi fondamentali che caratterizzano l'amministrazione comunitaria nel suo complesso*”<sup>630</sup>. In tale ottica, la *shared administration* sarebbe, dunque, una modalità di esecuzione indiretta del diritto europeo, caratterizzata da una stretta interrelazione fra organi di diritto nazionale e istituzioni europee.

### 2.3.3. *L'amministrazione composita o “Verwaltungsverbund”.*

---

<sup>627</sup> *Ibidem*, 36. Del pari, ritiene che l'implementazione sia fortemente influenzata dal modo di essere della legislazione R. DEHOUSSE, *Misfits: EU law and the transformation of European governance*, in C. JOERGES - R. DEHOUSSE (a cura di), *Good governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, 2002

<sup>628</sup> Il citato Regolamento è stato successivamente abrogato dal Regolamento (UE, Euratom), n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, da ultimo emendato dal Regolamento (UE, Euratom) n. 2015/1929 del Parlamento e del Consiglio del 28 Ottobre 2015, che tuttavia non ha modificato la impostazione di base (cfr. artt. 60 e ss.).

<sup>629</sup> Tale ricostruzione è stata invero criticata da chi ha sottolineato che il Regolamento di bilancio contiene, più che norme di rango costituzionale, “alcuni principi base di organizzazione, i quali a loro volta possono aprire la strada ad interventi progressivi che troveranno in questi ultimi la relativa base giuridica”. Cfr. M. MACCHIA, *Questione amministrativa e cooperazione dopo Lisbona: un nesso inscindibile*, cit., 87.

<sup>630</sup> P. CRAIG, *Una nuova cornice per l'amministrazione comunitaria: il regolamento finanziario del 2002*, 162. Negli stessi termini, si veda anche ID., *The constitutionalisation of Community Administration*, in *E.L.R.*, 2003, 840.

Più di recente, approfondendo l'analisi dei metodi di coordinamento fra amministrazioni europee e nazionali, diversi studi hanno approfondito l'analogia fra l'ordinamento europeo e la categoria di "ordinamento composito", utilizzata attorno alla metà del Seicento dal giusnaturalista tedesco Samuel von Pufendorf (1632-1694) per qualificare gli Stati costituiti da molteplici persone giuridiche<sup>631</sup>.

Secondo tale proposta ricostruttiva, l'Unione europea, al pari dei suddetti ordinamenti, caratterizzati dalla unità politica e, per contro, dalla scarsa integrazione fra popolazioni, ceti e istituzioni, nonché dalla compresenza fra diritti, comuni e particolari<sup>632</sup>, si configura come "un nuovo detentore di poteri, di livello superiore, alla testa di un aggregato di Stati nazionali"<sup>633</sup>, ove coesistono più diritti e la funzione amministrativa viene esercitata da diversi pubblici poteri, nazionali e sovranazionali, in concorrenza fra loro, appartenenti allo stesso tempo all'Unione e al proprio Stato<sup>634</sup>.

L'implementazione del diritto europeo non è vista come il prodotto di azioni irregolari o spontanee, bensì come il risultato di un processo regolare caratterizzato da

---

<sup>631</sup> L'opera di S. PUFENDORF, il *De officio hominis et civis juxta legem naturalem libri duo* (1687) si ritrova nella traduzione inglese *On the Duty of Man and Citizen according to Natural Law in two books*, Cambridge, 1991.

Hanno fatto riferimento allo studioso tedesco per qualificare l'ordinamento europeo, fra gli altri, S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, II ed., Firenze, 1946 e, più recentemente, S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, cit.; ID., *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, cit.; ID., *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, cit.; G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, cit..

Il concetto di amministrazione composita è stato, in seguito, elaborato da E. SCHMIDT ABMAN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, cit. e O. JANSEN - B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (a cura di), *The European Composite Administration*, cit., ove il modello teorico viene applicato a diversi ambiti dell'azione europea. Una chiara disamina della amministrazione composita si ritrova, altresì, in A. VON BOGDANDY - P. DANN, *International composite administration*, cit.; si veda, infine, per un'ottica costituzionalistica, J. REICHEL, *Communicating with the European composite administration*, in *German L.J.*, 2014, 883.

<sup>632</sup> Tali ordinamenti avrebbero avuto vita breve, in quanto accentrati e irregolari rispetto al modello di Stato unitario. La storia ha dimostrato, al contrario, la longevità e la prosperità di alcuni di tali unioni giuridiche, fra cui sono stati annoverati il Sacro Romano Impero, l'Impero ottomano, l'Impero asburgico e il *Commonwealth* britannico. Più approfonditamente, G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, cit., 6 e ss. Per un approfondimento della dinamica storica dello sviluppo del pluralismo ordinamentale e del carattere composito degli Stati nel Sei-Settecento, si rimanda a L. MANNORI - B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, 17 ss..

In particolare, sullo stato tedesco dopo la pace di Westfalia, F. MERUSI, *L'integrazione fra la legalità comunitaria e la legittimità amministrativa nazionale*, in *Dir. amm.*, 2009, 43.

<sup>633</sup> S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, cit., 989.

<sup>634</sup> *Ibidem*.



due tensioni, una verticale e gerarchica, l'altra orizzontale e collaborativa, espresse nella parola tedesca “*Verwaltungsverbund*”<sup>635</sup>.

Diversi sono gli ambiti in cui tale modello operativo viene riscontrato: ne sono degli esempi la sicurezza alimentare, ove la cooperazione è basata su un sistema di scambio di informazioni denominato “*Rapid Alert System for foodstuffs (RASFF)*”<sup>636</sup>, la sicurezza aerea, in cui la *European Aviation Safety Authority* (EASA) svolge compiti di regolamentazione, certificazione e coordinamento con le agenzie nazionali<sup>637</sup>.

In tali settori, la cooperazione fra tali organismi non avviene in maniera disorganizzata e informale, come suggerito dall'idea di *network*, ma avviene in modo strutturato e rutinario, secondo due principi organizzatori, i.e. la cooperazione (a livello orizzontale) e la gerarchia (a livello verticale), intesi, questi, non in senso tradizionale, in termini, rispettivamente, di esercizio parallelo della sovranità in maniera indipendente e predominanza del livello superiore su quello inferiore, bensì come elementi comunemente presenti nella gestione amministrativa e fra loro intrecciati<sup>638</sup>.

Dal punto di vista funzionale, l'amministrazione composita si caratterizza per la diversità dei modelli di cooperazione fra soggetti pubblici, che variano dallo scambio di informazioni, tramite notificazioni e consultazioni, a più strutturate forme di supervisione, quali le ispezioni e la richiesta di *report*.

#### 2.4. Il punto sulla tripartizione dei modelli di amministrazione europea.

Le differenti teorizzazioni sopra proposte hanno il senso di porre a sistema un fenomeno che difficilmente si presta a tale operazione, ossia l'evoluzione delle modalità

---

<sup>635</sup> In tedesco, il termine *Verbund* esprime la compartecipazione fra organi indipendenti che non sono integrati del medesimo sistema politico (*Verband*), come avviene nello Stato federale, e che agiscono nel perseguimento di un fine comune.

<sup>636</sup> Sul punto, si veda K. KNIPSCHILD, *European veterinary and food law and the European composite administration*, in O. JANSEN - B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (a cura di), *The European Composite Administration*, cit., 121.

<sup>637</sup> Si rimanda qui a D. RIEDEL, *The European Aviation Safety Agency and the Independent Agencies of the EC – A Systematic Analysis*, *ibidem*, 155.

<sup>638</sup> Si nota come, nel contesto europeo, gli Stati membri svolgono, di volta in volta e a seconda degli ambiti di intervento, un ruolo di Signori dei Trattati, *partners* della Commissione e destinatari di misure di supervisione e controllo da parte dell'Unione. In termini, E. SCHMIDT ABMAN, *Introduction: European composite administration and the role of European administrative law*, cit., 7.

di esecuzione del diritto europeo. La difficoltà della tentata *reductio ad unum* è stata sottolineata da quella dottrina che ha affermato come tali concettualizzazioni, per quanto suadenti, siano poco capaci di descrivere compiutamente il complesso intreccio delle dinamiche proprie dell'azione amministrativa europea<sup>639</sup>.

In particolare, ci si è chiesti se i nuovi concetti di “*coamministrazione*”, “*amministrazione concorrente*”, “*amministrazione composita*” non siano semplicemente riconducibili a principi propri dell'ordinamento europeo, quali quello della leale collaborazione<sup>640</sup>, o ancora alla originaria dicotomia fra amministrazione diretta e indiretta. E' stato in proposito affermato che: “*le cennate formule, dalle denominazioni futuristiche e funamboliche ..., non sono in realtà un modello terziario, con caratteri diversi ed ulteriori, che lo differenzino dalla amministrazione comunitaria tradizionale, cioè diretta ed indiretta. A ben vedere sono, invece, moduli di amministrazione indiretta a struttura composita, in quanto vi concorrono, secondo una logica 'integrationalistica', sia organismi comunitari che nazionali. In realtà il vero tratto innovativo è dato dalla figura di genus assunta dall'amministrazione indiretta, che è pur sempre costituita dalle strutture di organizzazione pubblica presenti nei sistemi di amministrazione degli stati nazionali. Rispetto al modello tradizionale (...), l'organizzazione statale, sia centrale che periferica, non è dunque soltanto amministrazione diretta dello stato, ma anche amministrazione indiretta dell'ordinamento comunitario. In definitiva, la classica partizione tra amministrazione diretta ed indiretta, alla luce dei fermenti europei, risulta rafforzata (...). Sul fronte europeo, dunque, rien de nouveau, o meglio, im Westen nichts Neues!*”<sup>641</sup>.

La prospettiva sopra riportata pare alquanto persuasiva: se, da un lato, deve esser riconosciuto il valore descrittivo delle formule elaborate dalla dottrina, che hanno il pregio di aver voluto ricomprendere le multiformi e frammentarie espressioni del potere

---

<sup>639</sup> Si veda, su tutti, G. DELLA CANANEA, in *L'amministrazione europea*, cit., 1843, secondo cui il concetto di rete o di network tra poteri pubblici europei e nazionali è un'espressione “di natura descrittiva, per di più generica, nel senso che alla qualificazione non segue l'attribuzione di tratti distintivi sul piano giuridico”. Nello stesso senso, anche, A. VON BOGDANDY - P. DANN, *International composite administration: conceptualizing multi-level and network aspects in the exercise of international public authority*, in *German L.J.*, 2008, 2013.

<sup>640</sup> La critica è stata espressa da D.U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverband*, cit.; L. BARONI, *Amministrazione diretta, amministrazione indiretta e cooperazione amministrativa: riflettendo sui modelli di amministrazione nella PAC*, in *Dir. Un. eur.*, 2011, 95.

<sup>641</sup> B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, cit., 266-267.

europeo sotto il concetto di amministrazione (con conseguente giustiziabilità delle stesse in relazione al rispetto della *rule of law*<sup>642</sup> e dei principi fondamentali di diritto europeo<sup>643</sup>), è certamente legittimo domandarsi se la classificazione delle forme di agire amministrativo come amministrazione indiretta, concorrente o composita abbia una qualche utilità, anche solo in termini di sistematizzazione dell'ordinamento.

Così non pare se si considera la letteratura che ha approfondito la tematica. Il concetto di coamministrazione – che nella sua formulazione originaria consisteva in un fenomeno proprio dell'amministrazione europea ingenerante conseguenze dal punto di vista sia procedimentale sia organizzativo<sup>644</sup> – viene oggi utilizzato in letteratura in maniera discontinua e assimilato talvolta a un fenomeno organizzativo<sup>645</sup>, talaltra a una

---

<sup>642</sup> Estremamente interessanti risultano gli studi sulle peculiarità delle applicazioni del principio di legalità nel contesto europeo, fra cui spiccano i contributi di M.L. FERNANDEZ ESTEBAN, *The Rule of Law in the European Constitution*, Londra, 1999; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2001; A. ALÌ, *Il principio di legalità nell'ordinamento comunitario*, Torino, 2005; D. MINESHIMA, *The Rule of Law and EU Expansion*, in *Liverpool Law Review*, 2002, 73; R. TONIATTI, *Il principio di rule of law e la formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale dell'Unione europea*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario: principi e tradizioni costituzionali comuni: la formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale europeo*, Milano, 2002, 213; S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, cit..

<sup>643</sup> La più autorevole teorizzazione dei principi quali fonti caratterizzanti il diritto amministrativo si ritrova in O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912; G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, Milano, 1948; R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1978.

Più in generale, analizzano il principio quale fonte del diritto, N. BOBBIO, *Principi generali del diritto*, in *Nss. Dig. it.*, Torino, XIII, 1967, 888; e G. GORLA, *I principi generali comuni alle nazioni civili e l'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile italiano del 1942*, in *Foro it.*, 1992, 90.

L'importanza basilare dei principi generali nel diritto amministrativo europeo è stata recentemente sottolineata da G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, cit., spec. 59 ss.; A. MASSERA, *I Principi Generali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, cit., 287; ID., *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Dir. Amm.*, 2005, 709; G. DELLA CANANEA, *Diritto Amministrativo Europeo – Principi e Istituti*, cit., 17; M. CARTABIA - J.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, cit., 89.

Sottolinea, in particolare, la capacità dei principi di adattarsi alle mutevoli esigenze e ai continui cambiamenti che interessano il diritto europeo, S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, cit., spec. 35 ss., su cui, già, C. PERELMAN, *Les notions à contenu variable en droit. Essai de synthèse*, in *Revue Internationale de droit comparé*, 1985, 1105.

<sup>644</sup> C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, cit.; ID., *La Commissione della Comunità europea e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarità alla coamministrazione*, cit.; ID., *Autonomia e indipendenza nell'amministrazione europea*, in *Dir. amm.*, 2008, 87.

<sup>645</sup> Così, ad esempio, N. BASSI, *I servizi pubblici comunitari: la loro recente comparsa, i loro primi sviluppi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2006, 69; A. CASSATELLA, *Procedimenti amministrativi europei: il caso del marchio comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2008, 835.

peculiare modalità procedimentale<sup>646</sup>. Parimenti, il concetto di *Verwaltungsverbund* viene utilizzato per descrivere settori che presentano caratteristiche talmente dissimili da non poter essere utilizzato in senso chiarificatore<sup>647</sup>.

Né, d'altra parte, il "terzo modello" di amministrazione europea trova un qualche riscontro nei Trattati e nel diritto derivato europeo. L'unico appiglio normativo è rappresentato dal Regolamento di bilancio, che tuttavia ha la precisa funzione di individuare dal punto di vista contabile le attività attribuibili alle istituzioni europee e quelle di competenza delle amministrazioni nazionali e che non può perciò essere considerato come indicativo della presenza di un nuovo modello di amministrazione.

I concetti di amministrazione indiretta, composita e coamministrazione non sono presenti nemmeno nella giurisprudenza europea che appare, ad oggi, saldamente radicata sulla bi-partizione del sistema amministrativo europeo in esecuzione diretta e indiretta. Ne è una chiara testimonianza un recente caso deciso dalla Corte di giustizia in tema di tutela brevettuale unitaria<sup>648</sup>, ove un sistema amministrativo di nuova istituzione

---

<sup>646</sup> Si vedano *ex alia* R. CARANTA, *L'ampliamento degli strumenti di tutela cautelare e la progressiva «comunitarizzazione» delle regole processuali nazionali*, in *Foro Amm.*, 1996, 2543; ID., *Diritto comunitario e tutela giuridica di fronte al giudice amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 81; F.A. CANCELLA, *L'esecuzione «collaborativa» del diritto comunitario: il problema della giurisdizione e dei poteri di cognizione del giudice*, cit.; S. ANTONIAZZI, *Procedimenti amministrativi comunitari composti e principio del contraddittorio*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 2007, 641; L. AMMANNATI, *L'«agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell'energia» e la costruzione del mercato unico dell'energia*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 2011, 675.

<sup>647</sup> Così si legge altresì in D.U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund*, cit.; L. BARONI, *Amministrazione diretta, amministrazione indiretta e cooperazione amministrativa: riflettendo sui modelli di amministrazione nella PAC*, ove l'A. afferma che "si tratta di un concetto, quello di *Verwaltungsverbund*, che può magari apparire chiaro ed illuminante agli esponenti della dottrina giuspubblicistica tedesca, ma che non risulta invece affatto chiaro al giurista non tedesco. Sicché esso non può certo essere considerato come fonte di possibile chiarificazione, in un contesto in cui – come si è visto – la confusione regna sovrana", 1696.

<sup>648</sup> Corte giust., 5 maggio 2015, causa C-147/13, *Regno di Spagna c. Consiglio*. La sentenza è stata pronunciata in merito alla richiesta di annullamento, promossa dal Regno di Spagna, del Regolamento (UE) n. 1260/2012 del Consiglio, del 17 dicembre 2012, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata in materia di tutela brevettuale unitaria, conferente agli Stati membri fra l'altro, compiti di gestione delle richieste di brevetti a effetto unitario (BEEU), registrazione e raccolta di informazione, tenuta di registri e riscossione di tasse e oneri sanzionatori, in cooperazione tra loro e sotto il coordinamento di un "comitato ristretto del consiglio d'amministrazione dell'Organizzazione europea dei brevetti" (cfr. art. 2) e secondo le procedure (anche relative al linguaggio dei brevetti) in uso presso l'Ufficio Europeo dei Brevetti, responsabile per il rilascio dei BEEU. Fra i vari motivi di ricorso proposti, veniva lamentata la violazione dei principi enunciati nella sentenza *Meroni*, per aver delegato all'Ufficio Europeo dei Brevetti e agli Stati membri compiti amministrativi relativi al BEEU, nonché la violazione del principio di certezza del diritto e del principio di autonomia del diritto dell'Unione. Nel respingere il ricorso, la Corte di giustizia ha

caratterizzato dall'affidamento congiunto alle amministrazioni nazionali, coordinate da un'agenzia europea e da un comitato è stato considerato come un caso di amministrazione indiretta.

Numerose sono, per contro, le menzioni del concetto di coamministrazione nella giurisprudenza amministrativa italiana che, tuttavia, se ne occupa solamente con riferimento a procedimenti composti e sotto il solo profilo dell'individuazione del giudice dotato di giurisdizione<sup>649</sup>; profilo che, come emerso chiaramente nelle sentenze della Corte di giustizia *Rau c. Balm e Oleificio Borrelli*<sup>650</sup>, presenta non pochi problemi. I giudici nazionali sembrano aver accolto gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza europea secondo cui, ove l'atto emanato dalle autorità nazionali sia inserito in un *iter* decisionale comunitario di tipo composto e vincoli l'organo europeo e determinando<sup>651</sup> i

---

sostenuto la legittimità e la proporzionalità del sistema amministrativo instaurato con il Regolamento n. 1260/2012, considerando come il Consiglio non abbia delegato agli Stati membri partecipanti competenze di esecuzione che spetterebbero propriamente ad esso ai sensi del diritto dell'Unione, e condividendo l'impostazione del resistente, secondo cui l'atto impugnato sarebbe coerente il sistema con i "principi di amministrazione indiretta e di sussidiarietà su cui si fonda il diritto dell'Unione", punto 77.

<sup>649</sup> Si vedano le sentenze TAR Campania, Salerno, sez. I, 7 dicembre 2004, n. 2919; Cons. St., sez. V, 14 gennaio 2009, n. 142; Id., 16 giugno 2010, n. 3800; Id., 14 maggio 2012, n. 2747; Id., 17 luglio 2014, n. 3784; Id., 4 agosto 2015, n. 3854.

<sup>650</sup> Si fa riferimento, qui, alle sentenze della Corte di giustizia 21 maggio 1987, cause riunite C-133/85, 134/85, *Rau c. BALM*, ove i Giudici di Lussemburgo avevano stabilito la necessità di impugnare presso il giudice nazionale le attuazioni nazionali di diritto europeo e di fronte alla Corte di giustizia le decisioni amministrative assunte in sede comunitaria, e Id., 3 dicembre 1992, causa C-97/91, *Oleificio Borrelli c. Commissione*, in cui è stato stabilito che, ove l'atto nazionale faccia parte di un procedimento comunitario ed abbia carattere obbligatorio, è compito dell'autorità giurisdizionale nazionale verificarne la legittimità, secondo canoni propri del controllo previsto per qualsiasi atto amministrativo interno; Id., 9 marzo 1994, causa C-188/92, *TWD c. Bundesrepublik Deutschland*, ove la Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso presso il giudice nazionale avverso un atto esecutivo di una decisione europea senza la previa impugnazione della stessa in sede europea; Tribunale di primo grado, 29 settembre 1995, causa T-381/94, *SPI c. Consiglio*, in cui il Tribunale ha ritenuto irricevibile il ricorso presentato da un sindacato di pensionati italiani avverso la decisione del Consiglio con cui era stata determinata la composizione del Comitato economico-sociale, in quanto, fra l'altro, gli stessi avrebbero potuto trovare tutela anche in sede nazionale.

<sup>651</sup> La sentenza *Oleificio Borrelli*, cit., parla di "atto determinante", ossia di quell'atto che "pone la sostanza del provvedimento e che scaturisce dall'esercizio di poteri discrezionali". Cfr. F.A. CANCELLA, *L'esecuzione «collaborativa» del diritto comunitario: il problema della giurisdizione e dei poteri di cognizione del giudice*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 3551. Riconosce alla dottrina in commento il merito di aver tentato una razionalizzazione dei diversi orientamenti proposti dalla Corte di giustizia circa la pertinenza del sindacato giurisdizionale (europeo o nazionale) nei casi di procedimenti composti, F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, 122. In termini più critici sulla satisfattività in concreto di una siffatta soluzione, cfr. G. FALCON, *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali nella tutela avverso gli atti lesivi di situazioni soggettive europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, 1153. Sul punto, si vedano anche M.P. CHITI, *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno*, cit., 63 ss.; E. CHITI - C.

termini dell'emananda decisione finale, “è compito dei giudici nazionali statuire, se necessario previo rinvio pregiudiziale alla Corte, sulla legittimità dell'atto nazionale di cui trattasi conformemente alle modalità di controllo giurisdizionale applicabili a qualsiasi atto definitivo che, emanato dalla stessa autorità nazionale, possa recare pregiudizio a terzi, e di conseguenza considerare ricevibile il ricorso presentato a tale scopo, anche se le norme procedurali nazionali non lo prevedono in un caso del genere”<sup>652</sup>.

A ben guardare, la citata problematica è la medesima che ha indotto la dottrina che per prima si è occupata della tematica a intravedere una diversa e nuova modalità di agire della pubblica amministrazione e che ancora oggi interessa la giurisprudenza nazionale, chiamata a giudicare sulla validità di atti nazionali inseriti in procedimenti complessi, senza tuttavia avere il potere di sindacare gli altri atti europei facenti parte del medesimo *iter* procedimentale.

Ciò da un lato testimonia la sussistenza di problematiche giuridiche connesse all'evoluzione del sistema amministrativo europeo (non è dunque del tutto vero che non ci sia niente di nuovo sul fronte europeo) ma, dall'altro lato, porta a ridimensionare la categoria concettuale della coamministrazione, appiattendola sulla dinamica procedimentale.

A ben guardare, gli ulteriori elementi che vengono attribuiti dalla dottrina al “*terzo modello*” di amministrazione – vale a dire il processo di *agencification*, l'istituzione di *network* di soggetti pubblici o privati operanti per il perseguimento di un fine europeo, lo sviluppo di metodi di cooperazione e di coordinamento fra amministrazioni – non sono peculiari di un particolare modello di azione amministrativa europea ma costituiscono piuttosto l'espressione dell'evoluzione degli strumenti che ha coinvolto l'amministrazione dell'Unione europea negli ultimi decenni.

---

FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003, 182 ss.; G. DELLA CANANEA, *The European Union's mixed administrative proceedings*, in *Law & Contemp. Probs.*, 2004, 197.

<sup>652</sup> Cons. St., sez. V, 17 luglio 2014, n. 3784, cit.. In termini, si vedano altresì Corte giust., 6 dicembre 2001, C-269/99, *Carl Kühne GmbH et al.*; Id., 2 luglio 2009, C-343/07, *Bavaria NV*. Per un commento in dottrina sul punto, si vedano B. MARCHETTI, *Fondi strutturali e tutela giurisdizionale: variazione degli schemi regolatori e conseguenze sull'architettura giudiziaria dell'UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 1105; M. GIAVAZZI, *La legittimazione processuale nel contenzioso sugli appalti pubblici e l'effettività del diritto europeo: un (falso) problema di convivenza*, *ibidem*, 1051.

I suddetti elementi – riscontrabili in diversi settori dell'amministrazione europea in quanto derivanti dalla circolazione dei modelli organizzativi nazionali e dallo sviluppo delle tecnologie informatiche nello spazio amministrativo europeo<sup>653</sup> – non sono necessariamente combinati ai procedimenti composti. Prova ne è il fatto che l'Unione doganale europea, si presenta dal punto di vista organizzativo come una rete di amministrazioni nazionali ma non conosce il fenomeno del procedimento composto.

Ne discende la necessità di scorporare, all'interno del “*terzo modello*” di amministrazione europea, il piano organizzativo – che presenta elementi di novità comuni a tutti (o quasi) i settori di amministrazione europea – dal piano procedimentale, che contiene un unico elemento innovativo, rappresentato dall'esercizio dell'azione amministrativa per il perseguimento di un fine pubblico europeo sia esperito attraverso procedimenti composti.

#### *2.5. Caratteri dei sistemi comuni europei: “finalità comuni” più che “condivisione di funzioni”.*

Si è osservato nel precedente paragrafo come l'elemento di novità proprio del “*terzo modello*” di amministrazione europea sia rappresentato dai procedimenti composti. Essi costituiscono invero una modalità di amministrazione differente rispetto ai classici modelli dell'amministrazione diretta e indiretta, attribuendo specifiche competenze sia alle amministrazioni nazionali sia alle amministrazioni europee nell'ambito di un medesimo procedimento amministrativo.

Eppure, non pare che tali tipi procedimentali possano di per sé costituire un “*terzo modello*” di amministrazione, essendo riscontrabili solo in taluni ambiti di azione dell'Unione quali, ad esempio, quello della politica agricola comune, delle telecomunicazioni e della concorrenza, ove comunque i procedimenti composti convivono con altri tratti tipicamente ricondotti ai modelli dell'amministrazione diretta o indiretta (si considerino, ad esempio, le ispezioni che gli agenti incaricati della Commissione possono compiere nelle amministrazioni nazionali ai fini di verificare la

---

<sup>653</sup> Su cui, ampiamente, F. AMORETTI - F. MUSELLA, *Toward the European administrative space: the role of e-government policy*, in *European Political Science Review*, 2011, 35.

tenuta della contabilità relativa alla gestione dei fondi agricoli<sup>654</sup> e le numerose competenze attribuite alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri dall'art. 5 del Regolamento n. 1/2003<sup>655</sup>). E difatti, la letteratura che ha approfondito la tematica accosta a tale fenomeno elementi differenti, di tipo organizzativo, al fine di puntellare la costruzione concettuale.

Eppure, si è visto come i sopracitati elementi organizzativi non siano sempre connessi a dinamiche procedimentali di tipo composto ma siano piuttosto la conseguenza della trasversale evoluzione del sistema amministrativo europeo. Una evoluzione che va, a dire il vero, non nel senso della demarcazione fra modelli differenti di *agere* amministrativo, bensì nella direzione opposta della confusione fra i modelli. Nella *adhocrazia* europea<sup>656</sup>, infatti, ciascun settore presenta caratteri distintivi propri, che sono determinati dalla combinazione di fattori procedimentali e organizzativi che meglio soddisfa le finalità proprie dell'Unione.

Ciò implica che nel medesimo ambito di azione possono convivere strumenti di amministrazione diretta, cioè atti emanati dalla Commissione, da agenzie esecutive o da comitati, strumenti di amministrazione indiretta, ovvero sia applicazione del diritto europeo da parte di organi nazionali agenti in funzione comunitaria e procedimenti in cui si avvicendano amministrazioni nazionali e sovranazionali.

In tale dinamica, le amministrazioni nazionali ed europee sono accomunate dal raggiungimento del medesimo fine pubblico, proprio allo stesso tempo dello Stato membro e dell'Unione europea, quali enti propri di cosiddetti *sistemi comuni*<sup>657</sup>. Le amministrazioni nazionali che operano all'interno di tali sistemi sono obbligate da norme europee e nazionali a svolgere la propria attività in funzione comunitaria<sup>658</sup>,

---

<sup>654</sup> Su cui si rimanda a L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., 44.

<sup>655</sup> Che statuisce quanto segue: "Le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri sono competenti ad applicare gli articoli 81 e 82 del trattato in casi individuali. A tal fine, agendo d'ufficio o in seguito a denuncia, possono adottare le seguenti decisioni: - ordinare la cessazione di un'infrazione, - disporre misure cautelari, - accettare impegni, - comminare ammende, penalità di mora o qualunque altra sanzione prevista dal diritto nazionale. Qualora, in base alle informazioni di cui dispongono, non sussistono le condizioni per un divieto, possono anche decidere di non avere motivo di intervenire".

<sup>656</sup> S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit., 291.

<sup>657</sup> La cui migliore definizione si trova in E. CHITI, *Diritto europeo e diritto amministrativo nazionale nella disciplina procedurale dei "sistemi comuni"*, cit..

<sup>658</sup> C. FRANCHINI, *La Commissione delle comunità europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarità alla coamministrazione*, cit., 674. L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., *passim*.



funzionalizzando la propria attività al perseguimento di un fine pubblico dell'Unione europea, oltre che nazionale.

La conseguenza più rilevante di tale funzionalizzazione comunitaria è la modifica dei parametri che le amministrazioni nazionali devono seguire nell'esperimento delle proprie azioni, costituiti sempre più spesso da regole e principi comuni prodotti a livello europeo. Tali principi e regole saranno parametri di legittimità dell'azione delle stesse autorità pubbliche laddove queste siano chiamate a rispondere del proprio operato di fronte ai giudici nazionali.

Il perseguimento del medesimo fine pubblico non implica, tuttavia, la condivisione di funzioni. Al contrario, si nota come all'interno dei sistemi comuni europei permangano nette distinzioni di competenze, le quali sono attribuite ad autorità europee o nazionali secondo i principi delle competenze di attribuzione e di sussidiarietà.

I poteri che derivano dall'attribuzione delle competenze definite a livello europeo non sono esercitati congiuntamente né nei casi di procedimenti composti – ove le norme europee stabiliscono precisamente la scansione delle fasi procedurali, individuando le autorità competenti a emanare ogni singolo atto endoprocedimentale – né nei casi in cui una tipologia di provvedimento può essere adottata alternativamente da amministrazioni nazionali o europee (come avviene, nel settore doganale, per i provvedimenti di rimborso e sgravio), posto che anche in tali casi le norme europee definiscono i presupposti dell'azione delle une e delle altre.

La descritta distinzione di competenze è invero centrale nell'esperienza europea, e discende da necessità proprie di coerenza del sistema, di riparto delle spese e di suddivisione delle responsabilità. Difatti, solo un accurato riparto di competenze a livello normativo permette alle istituzioni europee e nazionali di perseguire i propri obiettivi nell'ambito della gestione delle risorse che sono loro assegnate, nel rispetto dei principi di legalità delle entrate e delle spese e di sana gestione finanziaria, nonché di economicità ed efficienza. Per quanto concerne le amministrazioni europee, *“è necessaria infatti un'apposita base giuridica sostanziale, nella formazione di spesa e finanziaria, per ogni azione che abbia rilievo finanziario”*<sup>659</sup>; le azioni proprie degli organi dell'Unione, anche laddove miranti a istituire forme di cooperazione e coordinamento di attività amministrative statali, sono esperite secondo processi programmatici e decisionali assunti

---

<sup>659</sup> G. DELLA CANANEA, *La disciplina giuridica delle finanze dell'Unione e nazionali*, cit., 301.

a livello europeo. Per contro, l'attività esperita dalle amministrazioni nazionali agenti in funzione comunitaria non grava sul bilancio dell'Unione.

Inoltre, le amministrazioni statali che operino quali “*amministrazioni comuni*” dell'ordinamento europeo – “*se non addirittura, come affermato dalla Cassazione (SS.UU., 19.5.2008, n. 12641), longa manus della Comunità*”<sup>660</sup> – sono comunque direttamente responsabili per mancata o inesatta applicazione del diritto europeo. Sono infatti rimaste isolate “*talune conclusioni della Corte (come nella sentenza Krohn, 26.2.1986, 175/84) sull'esistenza di una responsabilità della Commissione per i danni subiti dai singoli per cattiva attuazione del diritto comunitario da parte delle amministrazioni nazionali, in base al criterio che la Commissione ha l'obbligo di vigilare attentamente sul rispetto del diritto comunitario, incluso la corretta applicazione in sede nazionale*”<sup>661</sup> – conclusioni che, in ogni caso, lasciavano trasparire una netta distinzione fra funzione di controllo della Commissione e funzione di applicazione del diritto europeo da parte delle amministrazioni nazionali.

Ancora, come si è già avuto modo di osservare, la netta ripartizione di competenze garantisce l'esperibilità della tutela avverso i provvedimenti assunti dalle autorità pubbliche amministrative o nazionali operanti per il raggiungimento di un fine proprio dell'Unione, posto che “*la tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive protette dal diritto comunitario si basa su un principio di rigida separazione di giurisdizione tra il sistema dei giudici europei e i sistemi delle giurisdizioni nazionali*”<sup>662</sup>.

Da quanto sin qui osservato si deve dedurre che la condivisione delle funzioni non è un elemento caratteristico dei sistemi comuni europei, i quali al contrario sono disciplinati secondo una rigida distinzione di competenze fra amministrazioni nazionali ed europee. Le pur possibili sovrapposizioni di competenze e di responsabilità, discendenti da disposizioni normative non chiare oppure non pienamente rispondenti alla prassi comune non scalfiscono la ricostruzione appena svolta, posto che le stesse costituiscono casi patologici o comunque eccezionali rispetto alla fisionomia appena tratteggiata e non possono perciò assurgere a caratteri tipici del modello.

---

<sup>660</sup> M.P. CHITI, *La tutela giurisdizionale*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., 443.

<sup>661</sup> *Ibidem*, 443-444. Cfr. altresì ID., *La responsabilità dell'amministrazione nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 505.

<sup>662</sup> G. FALCON, *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali nella tutela avverso gli atti lesivi di situazioni soggettive europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, 1153.

## 2.6. *Segue: coordinamento più che cooperazione; concorrenza più che uniformità.*

I collegamenti fra gli enti che operano per il perseguimento di un medesimo fine sono essenziali per il funzionamento dei sistemi comuni europei. Gli Stati membri mantengono in genere competenza per stabilire modalità di cooperazione fra amministrazioni; del pari, rientra nella capacità di diritto pubblico delle amministrazioni operanti nei sistemi comuni quella di stipulare accordi con autorità appartenenti ad altri Stati membri, il cui contenuto viene normalmente trasfuso in un atto comunitario.

Allo stesso tempo, ai sensi dell'art. 6 TFUE, l'Unione europea ha competenza complementare in materia di cooperazione amministrativa. Tale potere viene quasi sempre esplicito attraverso l'attribuzione alla Commissione di compiti in tema di scambio di informazione, gestione di sistemi informatici e orientamento delle prassi amministrative nazionali. Per questo motivo, si afferma che la Commissione “è posta in posizione di supremazia funzionale; dall'altro”, pur consentendo che privati e amministrazioni nazionali “sfruttino le possibilità di scelta ad essi offerte”<sup>663</sup>, essa deve riconoscere pari dignità agli Stati nazionali.

La citata descrizione esprime chiaramente due caratteri propri dei sistemi in esame: il coordinamento e la concorrenza fra ordinamenti nazionali. Difatti, si deve sottolineare come i rapporti fra enti appartenenti ai sistemi comuni non possano essere classificati come mere espressioni di *leale cooperazione* fra Stati membri dell'Unione, non essendo questi totalmente rilasciati alla volontà delle amministrazioni doganali né avendo carattere sporadico.

Per contro, essi si presentano nella forma del *coordinamento*, inteso come paradigma<sup>664</sup> caratterizzato da relazioni stabili, strutturate e durevoli che trovano la

---

<sup>663</sup> S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, cit., 40.

<sup>664</sup> Autorevolmente nota come il coordinamento non sia assimilabile a un vero e proprio concetto o istituto giuridico, parlando invece di “paradigma”, F. BENVENUTI, *Coordinamento concetto o coordinamento schema?*, in A. AMATO - G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 111. Parallelamente, M.S. GIANNINI, in *Premessa*, *ivi*, 15 ricorda come il concetto di coordinamento sia nato nel linguaggio militare, quale comando superiore, e sia poi stato approfondito dalla dottrina italiana con riferimento all'organizzazione del lavoro di ufficio nel gabinetto dei ministri, tramite l'assegnazione di pratiche alle direzioni generali competenti. Sottolinea l'interdipendenza fra coordinamento e indirizzo, confermando così l'importanza della funzionalizzazione dell'azione al raggiungimento di un unico fine, M. NIGRO, *I rapporti tra coordinamento e indirizzo*, *ivi*, 25. Sempre sul

propria disciplina in norme giuridiche di diritto europeo e il proprio senso nel perseguimento di un risultato unitario<sup>665</sup>. E infatti, in base alla normativa europea, la Commissione ha il compito di mettere “*in comunicazione sistemi funzionali che altrimenti opererebbero in modo atomistico fornendo soluzioni inadeguate ad esigenze e problemi collettivi che tendono a sfuggire al dominio degli Stati nazionali*”<sup>666</sup>.

Il Trattato di Lisbona ha confermato la centralità di tale organo nel sistema europeo, attribuendo alla stessa nuovi poteri e disciplinandone più accuratamente le modalità di funzionamento. Essa si trova in una posizione sovraordinata rispetto alle amministrazioni nazionali, avendo il potere di predisporre programmi di azione, di controllare l'operato delle autorità nazionali comuni e di avviare procedimenti di infrazione del diritto europeo. Inoltre, spesso la Commissione ha il potere di emanare

---

concetto di coordinamento amministrativo, tra i contributi di maggior rilievo, si segnalano G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; F. BRIGNOLA, *Il coordinamento dell'attività amministrativa nell'ambito del procedimento*, Roma, 1978; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1965; S. MIGLIARESE TAMBURINO, *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, 1979; L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974; F. PIGA, *Pubblico e privato nella dinamica delle istituzioni*, Milano, 1985.

<sup>665</sup> La medesima distinzione fra cooperazione e coordinamento si ritrova in S. BARTOLE, *Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio collaborativo*, in A. AMATO - G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, cit., 65. Afferma l'A. che “se [la collaborazione] si esprime in un principio che ha lo status logico dei principi istituzionali, ma in realtà è semplicemente una formula per esprimere un modello conoscitivo, si tratta evidentemente di altra cosa rispetto al coordinamento, che si manifesta quando il collegamento e l'intesa siano istituzionalizzati dal legislatore in strutture amministrative giuridicamente preordinate. Il coordinamento è una figura giuridica tipica, la cui ricorrenza è legata a scelte precise del legislatore concretatesi in puntuali determinazioni normative (...). Il principio di collaborazione è una direttiva suscettibile di esplicitare utilmente la sua funzione in sede ermeneutica, sia per riportare i dati normativi all'unità del modello, che sia in grado di trovare rispondenza nel funzionamento delle istituzioni, sia per guidare le scelte degli operatori giuridici chiamati dare concretezza sul terreno legislativo e amministrativo alle scelte del costituente”, 69.

Sebbene le citate considerazioni siano state sviluppate con riferimento all'amministrazione nazionale italiana, si rileva che il citato paradigma – consistente nell'instaurazione a livello normativo di stabili meccanismi di cooperazione – si ritrova di sovente nel diritto europeo, soprattutto nei casi in cui il perseguimento di un interesse europeo implichi il coinvolgimento continuo, attivo ed efficiente di amministrazioni nazionali dotate di competenze parallele. L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, cit., 178 e ss.. Ad esempio, in materia di concorrenza, il Regolamento (CE) n. 1/2003 del 16 dicembre 2002, attribuisce sia alla Commissione sia alle amministrazioni nazionali il potere di reprimere condotte anticoncorrenziali e la comunicazione della Commissione “*sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti*”, del 27 aprile 2004 (2004/C 101/03), individua i criteri per il riparto dei compiti amministrativi fra i soggetti che compongono la rete. L'esempio è utilizzato dall'Autore sopra citato per esprimere il concetto di coordinamento nel diritto europeo, *Ibidem*.

<sup>666</sup> L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., 303.

direttamente provvedimenti amministrativi relativi a singole fattispecie, solitamente nei casi in cui si fa maggiore l'esigenza di tutela di interessi propri dell'Unione.

D'altro canto, la convergenza prodotta dall'attività della Commissione in materia di coordinamento amministrativo non implica la completa uniformazione degli ordinamenti amministrativi nazionali: “*attraverso i sistemi comuni, l'Unione europea tenta di contemperare l'unità della funzione con le ineliminabili diversità amministrative nazionali*”<sup>667</sup>.

Per contro, si rileva, nei sistemi comuni, un'esigenza di flessibilità determinata “*da un bisogno di funzionalità*”<sup>668</sup>, ossia dalla necessità di conformare i sistemi comuni al più efficiente perseguimento dei fini propri dell'Unione, talvolta anche attraverso l'utilizzo di strumenti di *soft law* che orientino le scelte delle amministrazioni nazionali e che lascino le stesse comunque libere di dimostrare l'esistenza di un modo migliore per raggiungere gli scopi europei. Tale tecnica di indirizzamento dell'attività amministrativa, denominata in ambito anglosassone “*nudging*”<sup>669</sup>, può oggi essere riscontrata anche a livello europeo come dimostrano i recenti processi di razionalizzazione dell'attività normativa europea (cfr. la *Better* e la *Smart Regulation Initiative*) nonché, la promozione, a livello normativo e giurisprudenziale<sup>670</sup> europeo, della concorrenza fra modelli organizzativi e procedimentali, alla ricerca di *best practice* per il miglior perseguimento del risultato ottenuto (cfr. il metodo aperto di coordinamento)<sup>671</sup>.

---

<sup>667</sup> *Ibidem*, 305.

<sup>668</sup> F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, cit., 137; in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 231.

<sup>669</sup> Si fa riferimento al concetto di paternalismo libertario elaborato da quella dottrina americana che considera vincente la regolamentazione che non impone una regola vincolante per gli operatori del mercato, ma che invita gli stessi ad aderire al comportamento voluto attraverso indicazioni e consigli o, in altri termini, una “spinta gentile”, detta *nudge*. Si vedano R. H. THALER - C.R. SUNSTEIN, *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, London-New Haven, 2008; C.R. SUNSTEIN, *Laws of Fear. Beyond The Precautionary Principle*, Cambridge, 2005; ID., *Simpler. The future of Government*, New York, 2013. Parla, in proposito, di “neo-voluntarism”, W. STREECK, *Neo-voluntarism: a new European policy regime*, in *ELJ*, 1995, 1.

<sup>670</sup> La giurisprudenza europea sul tema è compiutamente analizzata in D.U. GALETTA, *Procedural Autonomy of EU Member States*, cit., ove si sottolinea come l'autonomia amministrativa degli Stati membri venga funzionalizzata dalla Corte di giustizia attraverso l'applicazione dei principi di equivalenza ed effettività.

<sup>671</sup> L'*Open method of coordination* consiste in una politica intergovernativa “*soft*”, in quanto non necessariamente produttiva di misure legislative vincolanti per l'Unione e per gli Stati membri, volta a comparare le diverse soluzioni giuridiche adottate dai Paesi membri per i problemi comuni. Il metodo, elaborato nella Strategia di Lisbona del 2000, è stato rilanciato in occasione della Strategia Europa 2020

Notando la suindicata evoluzione, recenti studi<sup>672</sup> hanno sottolineato come, a livello europeo, si sia ormai diffusa la tendenza a non eliminare o ridurre le differenze fra ordinamenti nazionali, quanto piuttosto a governare le stesse, valorizzandole alla ricerca del miglior metodo per raggiungere l'obiettivo europeo in un dato settore. Secondo tale prospettiva, l'Unione promuove una sorta di competizione verso l'alto fra ordinamenti, utilizzando la valorizzazione della differenza come strumento di governo per raggiungere un più alto grado di integrazione fra ordinamenti giuridici differenti, garantendo allo

---

(cfr. la Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2005, COM(2005) 24, dal titolo "Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la Strategia di Lisbona") e si basa su: (i) la fissazione di linee guida e di cronoprogrammi di azione di breve, medio e lungo periodo; (ii) l'individuazione di *benchmark* e *best practices* fra Stati membri; (iii) l'implementazione a livello locale delle linee guida europee, tenendo conto delle differenze di sistema; (iv) il monitoraggio periodico dei risultati. Cfr. LISBON EUROPEAN COUNCIL, Presidency Conclusions, 24 marzo 2000. La letteratura sul punto è piuttosto ampia. Fra i più rilevanti contributi stranieri si citano J. GOETSCHY, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, in *European Journal of Industrial Relations*, 1999, 17; J. SCOTT - D.M. TRUBEK, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, in *European Law Journal*, 2002, 1; G. DE BURCA, *The constitutional challenge of new governance in the European Union*, in *ELJ*, 2003, 814; D. TRUBEK, J.S. MOSHER, *New Governance, EU Employment Policy and European Social Model*, in J. ZEITLIN- D.M. TRUBEK (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, 2003, 33; D. ASHIAGBOR, *Soft Harmonisation: The 'Open Method of Coordination' in the European Employment Strategy*, in *Eur. Pub. Law*, 2004, 314; C. DE LA PORTE - P. NANZ, *The OMC – A deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions*, in *JEPP*, 2004, 267; D.M. TRUBEK - L. G. REUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, in *ELJ* 2005, 343; E. SZYSZCZAK, *Experimental governance: the Open Method of Coordination*, in *ELJ*, 2006, 486; K. ARMSTRONG - C. KILPATRICK, *Law, governance or new governance? The changing Open method of coordination*, in *JEL*, 2006-2007, 649; A. BENZ, *Accountable multilevel governance by the Open Method of Coordination*, in *ELJ*, 2007, 505; J. ZEITLIN, *The open method of co-ordination and the governance of the Lisbon strategy*, in *JCMS*, 200, 436; M. DAWSON, *The ambiguity of social Europe in the open method of coordination*, in *ELR*, 2009, 55. In senso critico, cfr. V. HATZOPOULOS, *Why the OMC is bad for you: a letter to the EU*, in *ELJ*, 2007, 309. Con riferimento alla letteratura italiana, si vedano, per tutti, S. DEL GATTO, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, 2012; F. GIGLIONI, *European administrative integration through differentiation. Methods of European coordination*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, 311.

<sup>671</sup> Parla, in proposito, della terza fase di evoluzione del diritto amministrativo europeo, C. HARLOW, *Three phases in the evolution of EU administrative law*, in P. CRAIG - G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, cit., 439 ss.; la prospettiva è stata approfondita, nella letteratura italiana, da L. TORCHIA, *Concorrenza fra ordinamenti e diritto amministrativo nell'ordinamento europeo*, in A. ZOPPINI (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma-Bari, 2004, 109; ID., *Il governo delle differenze*, Bologna, 2006 e da F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, 2012.

<sup>672</sup> Parla, in proposito, della terza fase di evoluzione del diritto amministrativo europeo, C. HARLOW, *Three phases in the evolution of EU administrative law*, in P. CRAIG - G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, cit., 439 ss..

stesso tempo una certa uniformità attraverso l'implementazione di principi comuni da parte della Corte di giustizia e l'adozione di atti di *soft law*<sup>673</sup>.

Riscontro positivo di tali studi si ritorva negli atti europei di indirizzo volti al rilancio della Strategia di Lisbona, che attribuiscono un valore positivo alla differenza organizzativa e procedimentale fra ordinamenti nazionali, coerentemente con una logica di comparazione di differenti soluzioni e di selezioni delle migliori e più efficienti pratiche amministrative per il raggiungimento degli obiettivi prefissati<sup>674</sup>. In altri termini, si cerca di promuovere, a livello europeo, un meccanismo virtuoso di *race to the top*<sup>675</sup> fra ordinamenti nazionali, stimolando il dialogo fra istituzioni e la comparazione di istituti

---

<sup>673</sup> Così, ad esempio, è stato notato come, in tema di aiuti di Stato, la Commissione abbia utilizzato le deroghe riconosciute all'art. 107, par. 3, lett. b) e c) TFUE per coordinare attivamente l'intervento pubblico nell'economia degli Stati membri in seguito alla crisi finanziaria del 2009, incanalando le iniziative pubbliche nazionali entro un quadro di principi comuni europei. Cfr. F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., 83 ss.. Parimenti, nel settore dei mercati pubblici, si registra una tensione fra interessi propri degli Stati membri (all'occupazione, alla tutela dell'ambiente o alla promozione di particolari attività economiche) e l'esigenza di concorrenza imposta dal mercato unico europeo. *Ibidem*, 129 ss..

<sup>674</sup> Nella comunicazione della Commissione COM(2005) 24, cit., si legge che "La nuova impostazione mette fine alla plethora di obblighi esistenti in materia di relazioni. In sostanza, essa sposta l'accento da un coordinamento condotto sulla base di discussioni multilaterali tra i 25 Stati membri e la Commissione su singoli temi politici (il metodo aperto di coordinamento) a un dialogo bilaterale approfondito tra la Commissione e gli Stati membri su un piano di azione nazionale fondato su un impegno", così lasciando trasparire un mutamento di prospettiva da dinamiche interrelazionali rigide al dialogo aperto, volto al confronto competitivo fra modelli giuridici e, in ultima istanza, all'individuazione delle migliori pratiche amministrative.

<sup>675</sup> L'espressione è utilizzata nella letteratura economica e giuridica per indicare il meccanismo virtuoso creato dalla pluralità di ordinamenti combinata con la flessibilità del sistema. Secondo D.E. RUPP - CA WILLIAMS, *The Efficacy of Regulation as a Function of Psychological Fit; Reexamining the Hard Law/Soft Law Continuum*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2001, 12 "forms of soft law have the potential to engage a broader range of human motivations, needs, emotions, and moral reasoning, and thus might more effectively encourage behaviors that optimize society's regulatory goals than do approaches that rely only on appeal to the instrumental considerations or self-interest of the regulated entity". La descritta teoria si basa, come evidente sulla fiducia nel comportamento razionale dell'*homo oeconomicus*, che anche in assenza di una regola vincolante si allineerebbe alle norme di *soft law* emanate da enti dotati di ampia credibilità per mostrarsi virtuosi e competitivi sul mercato.

Per un approfondimento sul tema, si rinvia a E. BARDACH - R. KAGAN, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia, 1982; U. MORTH (a cura di), *Soft Law in Governance and Regulation*, Cheltenham, 2004; C. KOUTALAKIS - A. BUZOGANY - T. BORZEL (a cura di), *When soft regulation is not enough: The integrated pollution prevention and control directive of the European Union*, in *Regulation and Governance*, 2010, 329; K. VISCUSI - T. GAYER, *Behavioral Public Choice: The Behavioral Paradox of Government Policy*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 2015, 973.

giuridici, procedimenti e modelli organizzativi, alla ricerca del metodo maggiormente efficiente per raggiungere un dato risultato<sup>676</sup>.

Alla luce di quanto sopra, è possibile affermare che il coordinamento dall'alto operato dalla Commissione europea non comporti necessariamente la rigidità del sistema, esplicandosi invece in una serie di azioni dirette a mettere in contatto le amministrazioni nazionali operanti in funzione europea, a indicare quali siano i migliori strumenti di raggiungimento dei fini europei e, allo stesso tempo, a recepire le istanze da queste provenienti, fungendo dunque da catalizzatore di esigenze e di promotore di soluzioni.

### 3. *L'Unione doganale europea come sistema comune.*

Lo studio dell'amministrazione dell'Unione doganale europea conferma le considerazioni appena svolte. Sorta come strumento principale per il raggiungimento del mercato interno e dei fini propri della Comunità, in un periodo in cui quest'ultima era ancora un'amministrazione a fini limitati, con poche risorse a disposizione, l'amministrazione doganale è sempre stata considerata come uno dei modelli tipici di amministrazione indiretta: non sussistendo un sistema doganale centrale, essa si è sempre dovuta basare sull'attività delle autorità doganali nazionali, le quali operano per il perseguimento di fini europei.

D'altra parte, proprio la centralità che l'Unione doganale riveste nel mercato interno l'ha resa recettiva a notevoli istanze di ammodernamento dell'amministrazione europea, sia nel senso di promozione di strumenti di collegamento, sia nel senso di adozione di strumenti informatici al servizio dell'attività amministrativa. Qui infatti l'esigenza di funzionamento si fa preminente, in ragione del fatto che l'Unione doganale si presenta sul mercato globale come un soggetto unico, che deve dunque mostrarsi coeso e competitivo per rispondere alle sfide della concorrenza, nonché per mantenere i requisiti giuridici richiesti dall'art. XXIV GATT.

Ciò comporta notevoli oneri per gli Stati membri: essi sono esautorati del potere di esperire politiche commerciali e di fissare dazi doganali e devono sottostare alla

---

<sup>676</sup> Si veda in proposito lo studio condotto dallo *High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens* del 15 novembre 2011, "Europe can do better" per la Commissione europea, che raccoglie le *best practices* fra Stati membri nell'implementazione del diritto europeo.



disciplina europea dei procedimenti doganali, mettendo al servizio dell'Unione il proprio apparato amministrativo, dovendo altresì adeguare quest'ultimo alle esigenze derivanti dalla necessità di cooperazione e coordinamento che il sistema comune impone.

Le autorità doganali sono invero funzionalizzate al perseguimento degli interessi dell'Unione dal momento dell'ingresso nella medesima da parte dello Stato membro di cui fanno parte. Fra tali interessi rilevano innanzitutto quelli finanziari dell'Unione, che incidono profondamente sulla dinamica procedimentale – come dimostra la sentenza *Kamino International* della Corte di giustizia<sup>677</sup> – e che risultano di primaria importanza rispetto alle altre finalità considerate. Si è osservato, infatti, come l'attività doganale rivolta alla repressione di attività illecite sia prevalentemente orientata alla protezione di interessi economici e commerciali propri del mercato unico, quali la lotta alla frode, intesa come distrazione di risorse proprie dell'Unione e la lotta al contrabbando e alla contraffazione in senso protettivo di monopoli commerciali, di produzioni nazionali e di beni di particolare valore storico-artistico o culturale.

Alla comunione delle finalità non corrisponde una condivisione di funzioni: tutti i sopra menzionati soggetti agiscono sulla base di precise attribuzioni di responsabilità derivanti dalla normativa europea (di rango costituzionale o derivato) e, nei settori demandati alla competenza statale, anche dalla normativa nazionale. Negli ambiti che sono essenziali per l'esistenza e il funzionamento dell'unione doganale – ovverosia fissazione dei dazi doganali e la definizione di territorio doganale, criteri di origine e di valore delle merci, presupposti dell'obbligazione doganale, regimi di destinazione, tempi e modalità di riscossione, destinazione delle risorse derivanti dai dazi doganali – l'Unione europea mantiene salda la propria competenza esclusiva. Altri ambiti che non sono connaturati alla esistenza stessa dell'unione doganale (sanzioni, organizzazione, zone franche, modalità di tutela) sono demandati dalla legislazione europea alla disciplina degli Stati membri. Sopperiscono alla carenza di uniformità di discipline, che deriva dalla delega normativa di cui sopra, le competenze dell'Unione in materia di coordinamento, le quali trovano la loro base giuridica negli articoli 6, 33 e 197 TFUE.

L'analisi delle modalità di esercizio delle competenze proprie dell'Unione doganale europea ha poi mostrato una confusione fra strumenti tipici dell'amministrazione diretta e indiretta. Difatti, se da un lato l'applicazione del diritto

---

<sup>677</sup> Corte giust., 3 luglio 2014, cause riunite C-129/13, e C-130/13, cit..

doganale è per lo più demandata alle autorità doganali nazionali, sono molte le funzioni amministrative che la Commissione svolge direttamente, sia a livello di produzione normativa di tipo regolamentare (si vedano i numerosissimi ambiti rilasciati dal CDU ai Regolamenti di esecuzione e delegati *ex artt.* 290 e 291 TFUE) sia a livello di emanazione di provvedimenti (ne sono esempi lampanti le informazioni vincolanti, l'istituzione dei sistemi informatici di scambio di informazioni e di banche dati e i provvedimenti di rimborso e di sgravio riguardanti gli importi economici più ingenti). D'altro canto, non è stata riscontrata a livello normativo la presenza di provvedimenti composti, tipici del “*terzo modello*” di amministrazione europea.

Dal punto di vista organizzativo, l'Unione doganale europea si presenta come un reticolo di soggetti pubblici e privati, nazionali e sovranazionali operanti per il medesimo scopo (la formazione e l'applicazione del diritto doganale). Si riscontra, in generale, una tendenziale espansione a livello nazionale del modello organizzativo dell'agenzia, sebbene manchi, a livello europeo, un organo direttivo centrale autonomo rispetto alla Commissione, che opera essenzialmente attraverso la propria Direzione Generale Tassazione e Unione doganale (TAXUD).

Tali soggetti sono collegati attraverso accordi internazionali di scambio di informazioni, Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio emanati ai sensi dell'art. 33, partenariati con operatori privati, nonché mediante strumenti informatici che risultano indispensabili in tutte le fasi del rapporto doganale, dalla classificazione delle merci alla gestione delle informazioni vincolanti alla programmazione dei controlli amministrativi e all'esperimento di azioni antifrode.

Come si è avuto modo di osservare, gli strumenti di collegamento nel settore dell'Unione doganale sono estremamente sviluppati, in ragione della particolare posizione che la stessa ricopre nel panorama del commercio internazionale. Tali rapporti, sebbene strutturati, non comportano la rigidità del sistema che, al contrario, presenta notevoli elementi di flessibilità, riscontrabili nelle ampie competenze degli Stati membri in materia di sanzioni, organizzazione, strumenti di tutela e applicazione del diritto doganale; nell'utilizzo di strumenti di *soft law* per orientare le decisioni delle amministrazioni nazionali e nella predisposizione di programmi di azione pluriennali a sostegno dell'integrazione.

Da questo punto di vista, l'Unione doganale europea si presenta come un modello esemplare di sistema comune, che ha origini profonde nel diritto comunitario e che tuttavia ha saputo adattarsi alle mutevoli esigenze dell'ordinamento europeo (non ultime quelle di adattarsi alla continua modifica dei confini del territorio doganale conseguente all'ingresso di nuovi Stati nell'Unione), sapendo sfruttare le capacità normative e gli apparati amministrativi degli Stati membri, adottando modelli organizzativi e procedurali comuni in seguito a processi di *cross-fertilization* e fungendo da banco di prova dei più innovativi strumenti di collegamento fra amministrazioni.

#### *4. Conseguenze della conformazione dell'Unione doganale quale sistema comune.*

Si vuole qui fare il punto su alcune conseguenze che discendono dalla conformazione dell'Unione doganale come sistema comune.

Il primo profilo che si intende affrontare è quello dei rapporti fra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario. Lo studio condotto sul settore doganale conferma la forte integrazione esistente fra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali, che formano un sistema unico di diritto, caratterizzato da proprie regole. Il sistema si presenta come pluralista e complesso, nonché caratterizzato dalla compresenza di regole e principi elaborati su più livelli.

In tale sistema policentrico le amministrazioni nazionali ed europee sono sottoposte a un *corpus* normativo unico, seppur poliedrico in quanto composto dal diritto di provenienza europea e dalle norme prodotte dai singoli sistemi normativi nazionali. L'uniformità dell'applicazione delle norme di diritto non è una caratteristica propria di tali sistemi, pur essendo un obiettivo che l'Unione si propone di raggiungere; tuttavia, come è stato già sottolineato, all'uniformità si contrappone la concorrenza fra ordinamenti, capace di individuare le migliori soluzioni ai problemi giuridici che le amministrazioni sono tenute a fronteggiare.

Tali caratteri si riverberano sul regime dei provvedimenti amministrativi adottati dalle autorità pubbliche che agiscono in funzione comunitaria: le previsioni comuni costituiscono, infatti, parametri di legittimità delle decisioni assunte dalle autorità doganali, come emerge chiaramente dalla lettura del 22° considerando del Regolamento istitutivo del CDU, secondo cui *“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”.*

Da notare in proposito come la previsione citata menzioni, quale regime di invalidità dell’atto amministrativo, l’annullamento e non la disapplicazione, così confermando la necessità di considerare le norme di diritto europeo come parametri di legittimità al pari delle norme nazionali<sup>678</sup>. Parimenti, la previsione europea citata lascia trasparire un riconoscimento generalizzato del potere di autotutela dell’ autorità doganale, che nelle proprie valutazioni di legittimità e/o opportunità dovrà prendere in considerazione fattispecie giuridiche e fattuali non solo nazionali, bensì appartenenti al sistema integrato nazional-europeo. Autotutela che, sebbene sia declinata in maniera differente nei vari ordinamenti nazionali di diritto tributario (nell’ordinamento italiano la sua sussistenza era addirittura esclusa dalla dottrina tributaristica<sup>679</sup>), viene sancita nei suoi caratteri essenziali a livello europeo, così come si è osservato con riferimento all’analisi dei provvedimenti di revisione dell’accertamento.

D’altra parte, nel settore doganale, è il CDU – dunque una fonte di diritto europeo – a fornire la definizione stessa di provvedimento amministrativo, come “*qualsiasi atto delle autorità doganali relativo alla normativa doganale, che deliberi su un caso particolare e che abbia effetti giuridici sulla o sulle persone interessate*” (cfr. art. 5, par. 1, n. 39). La norma citata pone in evidenza quattro diversi elementi costitutivi del provvedimento: (i) l’emanazione da parte di un’ autorità doganale, ossia da un’amministrazione nazionale abilitata all’applicazione del diritto doganale; (ii) l’applicazione del diritto doganale che, come ormai chiaro, è costituito da norme di diritto sia europeo sia nazionale; (iii) la deliberazione su un caso specifico, in contrapposizione all’attività di regolamentazione; (iv) la produzione di effetti giuridici sui destinatari.

---

<sup>678</sup> Così come già notato da tempo in dottrina. Si veda in proposito G. GRECO, *Incidenza del diritto comunitario sugli atti amministrativi nazionali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, cit., 933; ID., *Argomenti di diritto amministrativo*, III ed., Milano, 2008, 49 ss..

<sup>679</sup> A. ROTONDI, *Il potere di autotutela dei diritti della pubblica amministrazione e la solidarietà nella legge del registro*, cit.; G. CROXATTO, *Condizioni che legittimano l’accertamento per sopravvenuti elementi novicit.*; G. ARDIZZONE, *Il principio del ne bis in idem nell’imposizione diretta*, cit..

Come si è osservato, la citata definizione non è in grado di comprendere tutti gli atti giuridici emanati da soggetti preordinati alla cura di interessi propri dell'Unione doganale europea, in quanto esclude i provvedimenti – pur applicativi di diritto europeo in casi specifici e produttivi di effetti giuridici sui destinatari – emanati da soggetti diversi dalle autorità doganali (i.e. le informazioni vincolanti, le ispezioni dell'Ufficio europeo Antofrode, i ricorsi amministrativi proposti avverso le autorità doganali nazionali). D'altra parte, la stessa non è nemmeno idonea a rappresentare le peculiarità di taluni provvedimenti propri del sistema amministrativo doganale europeo, quali il carattere vincolato dell'accettazione delle dichiarazioni doganali laddove non sorgano profili relativi alla completezza della documentazione presentata dall'operatore economico o l'idoneità degli atti di svincolo delle merci ad accettare il contenuto della dichiarazione e ad aprire la fase di riscossione dei tributi. Soccorre a tal fine l'attività interpretativa della Corte di giustizia che si è dimostrata fondamentale per definire i confini del concetto di decisione doganale nei casi *DP Group EOOD*<sup>680</sup> e *Forgital Italy SpA*<sup>681</sup>.

Tuttavia, essa fornisce il senso dell'esistenza di una concezione comune di provvedimento, sottoposto a un principio di legalità comune a tutto il sistema di diritto amministrativo europeo<sup>682</sup>. Come si è analizzato in apertura del secondo capitolo, il suddetto principio, laddove inteso nel senso di legalità-spettanza, costituisce il nucleo fondante e, al tempo stesso, il limite dei poteri attribuiti dal diritto europeo alle amministrazioni, nazionali e sovranazionali, operanti per il perseguimento di un fine proprio dell'Unione<sup>683</sup>. Sono infatti le finalità sancite dai Trattati europei che legittimano l'esercizio del potere pubblico da parte delle amministrazioni cui i Trattati stessi hanno

---

<sup>680</sup> Corte giust., 15 settembre 2011, C-138/10, cit..

<sup>681</sup> Corte giust., 14 luglio 2015, C-84/14 P, cit..

<sup>682</sup> L'integrazione fra ordinamenti appare ancora più evidente laddove si consideri che l'efficacia di tali atti non è limitata ai confini del territorio nazionale, ma si estende a tutta l'Unione europea. Hanno efficacia extraterritoriale, ad esempio, le informazioni vincolanti in materia di classificazione e origine, le autorizzazioni ai regimi speciali, le abilitazioni a operatore economico specializzato, per l'accettazione delle dichiarazioni doganali. In tutti questi casi le decisioni assunte da un'amministrazione nazionale hanno efficacia su tutto il territorio europeo, vincolando le amministrazioni di altri Stati membri. Sul punto, si rimanda all'accurata analisi di M. RUFFERT, *European composite administration: the transnational administrative act*, in O. JANSEN - B. SCHÖNDORF-HAUBOLD B. (a cura di), *The European Composite Administration*, cit., 277.

<sup>683</sup> Approfondisce in maniera sistematica e completa il principio europeo di legalità quale "concetto chiave per comprendere la concezione sovranazionale di amministrazione e il suo rapporto con la legge" S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie*, cit..

affidato determinate competenze (in tal senso perdono di rilievo le considerazioni circa il supposto affievolimento della *accountability* delle amministrazioni operanti nei sistemi comuni<sup>684</sup>).

Ciò porta a considerare un secondo profilo degno di nota, riguardante l'impatto che l'attività amministrativa del sistema comune doganale ha sulle fattispecie da esso coinvolte. Si nota, nel settore doganale qui considerato, la sussistenza del fenomeno già notato in dottrina della "*frammentazione normativa*", per cui "*determinate situazioni soggettive nascono ora nell'ordinamento interno ora nell'ordinamento comunitario e vengono poi disciplinate in un ordinamento diverso da quello di origine*"<sup>685</sup>.

In particolare, il fenomeno suddetto è riscontrabile con riferimento agli operatori economici destinatari dell'attività amministrativa delle autorità doganali<sup>686</sup>. Tali figure sono costituite da soggetti privati presenti in Paesi europei o extracomunitari ma vengono in rilievo in quanto fattispecie giuridiche europee (si consideri che per poter presentare dichiarazioni doganali in forma semplificata occorre l'apposita qualifica, rilasciata su autorizzazione dell'autorità doganale, di "*operatore economico autorizzato*").

La citata qualificazione di situazioni giuridiche soggettive a livello europeo<sup>687</sup> implica l'insorgere di diritti e obblighi in capo alle stesse. Tali diritti e obblighi scaturiscono in capo ai destinatari direttamente dalle norme di diritto europeo con efficacia diretta, quali sono quelle del CDU e dei Regolamenti di attuazione, nonché le specificazioni rese nelle sentenze della Corte di giustizia.

La tutela procedimentale di tali posizioni giuridiche è contenuta prevalentemente a livello europeo e si estrinseca in diritti di partecipazione, di accesso documentale, di comunicazione di avvio del procedimento, di motivazione e di contraddittorio endoprocedimentale.

---

<sup>684</sup> Su cui si veda L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., 317, 327 e *passim*.

<sup>685</sup> *Ibidem*, 283.

<sup>686</sup> Invero, come si è visto nel corso della trattazione, costituiscono fattispecie soggettive definite a livello europeo anche le autorità doganali e i funzionari che vi operano. Anche nei confronti di tali soggetti valgono le considerazioni di seguito svolte.

<sup>687</sup> Non è qui possibile dare conto della vastissima letteratura prodotta in tema di situazioni giuridiche europee. Si citano, pertanto, di seguito i contributi maggiormente rilevanti: G. SPERDUTI, *Contributo alla teoria delle situazioni giuridiche soggettive*, Milano, 1994; M.C. BARUFFI, *Sulla tutela dei diritti soggettivi comunitari*, in *Foro it.*, 1995, 230; F.G. COCA, voce *Interessi protetti (Dir. Amm.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XVII, Roma, 1989, 9; F. FRACCHIA, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, 1996; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002; E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, cit., 105 ss..

Per contro, la disciplina europea stabilisce solo la generale impugnabilità delle decisioni doganali, sia nella forma di ricorsi amministrativi, sia nella forma della tutela giurisdizionale, la cui completa disciplina spetta, dunque, alla legislazione degli Stati membri<sup>688</sup>. La citata indicazione, sebbene rimanga isolata nell'articolo 44 del CDU, ha un'importanza cardinale nel sistema comune, in quanto esprime l'esigenza – già sancita a livello internazionale dall'art. X.3.b GATT 1994 – che vi sia un organo giudiziario indipendente dal potere politico-amministrativo, in grado di esercitare un controllo sulle decisioni assunte dalle autorità doganali nell'esercizio delle proprie funzioni. In tal senso, l'ordinamento europeo si dimostra consapevole della necessità di garantire la legalità dei procedimenti per mantenere la competitività del sistema doganale a livello globale: *“il mercato pretende una cultura della legalità altrimenti è un terreno di lotta e non di competizione qualificata. Sotto questo profilo, dunque, il ruolo del giudice e soprattutto del giudice del potere (sia politico che amministrativo, sia legislativo che amministrativo) continua ad essere essenziale anche ai fini della effettiva integrazione comunitaria”*<sup>689</sup>.

Eppure, non è chi non veda come un siffatto modello ammetta *standard* di tutela differenti a seconda dell'ordinamento, o spesso del tribunale, considerato. Tale carenza di certezza, unitamente alla consuetudine dei giudici nazionali sia europei di non sindacare l'operato di amministrazioni appartenenti a un livello differente dal proprio può in effetti creare vuoti di tutela. Per rimediare a tali inconvenienti, la dottrina tedesca<sup>690</sup>

---

<sup>688</sup> In tema di tutela delle situazioni soggettive sorte a livello europeo, si vedano in particolare AA.VV., *Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, Torino, 1997; S. CASSESE, *Verso la piena giurisdizione del giudice amministrativo. Il nuovo corso della giustizia amministrativa italiana*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 1221; M.P. CHITI, *L'effettività della tutela giurisdizionale tra riforme nazionali e influenza del diritto comunitario*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 499; ID., *La tutela giurisdizionale*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, cit., 379; G. FALCON, *La tutela giurisdizionale*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti - G. Greco, cit., 469; M.C. BARUFFI, *La tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi comunitari*, Milano, 2001; P. BILANCIA - E. DE MARCO, *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti e momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004; S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, cit., 281 ss.; B. MARCHETTI, *Il sistema integrato di tutela*, in L. DE LUCIA - B. MARCHETTI, *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 197.

Sottolinea il valore della applicata alla dimensione procedimentale, dal punto di vista della tutela, F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, 123.

<sup>689</sup> E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, cit., 163.

<sup>690</sup> J. HOFMANN, *Legal protection and liability in the European composite administration*, in O. JANSEN - B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (a cura di), *The European Composite Administration*, cit., 441, spec. 465.

(così come quella italiana<sup>691</sup>) hanno sostenuto la necessità di una condivisione di responsabilità fra l'ente preposto al coordinamento amministrativo del sistema comune (la Commissione o la agenzia europea) e l'amministrazione nazionale agente in funzione europea. Il che, tuttavia, si scontra con l'impianto strutturale dei sistemi comuni che, come si è già osservato, sono caratterizzati da una condivisione dei fini ma non delle funzioni e, dunque, da un netto riparto delle responsabilità.

Si deve pertanto preferire al descritto approccio la tendenza, invero già inaugurata dal legislatore europeo, all'inserimento di sempre maggiori garanzie a livello procedimentale. Ne è un tipico esempio, nell'ambito che stiamo qui considerando, il diritto al contraddittorio, che oggi è sancito dall'art. 22, par. 6 CDU con riferimento al procedimento amministrativo e non al processo. E' attraverso tali norme che l'Unione riesce a vincolare l'operato delle amministrazioni che compongono i sistemi comuni e a garantire le forme minime di tutela dei soggetti interessati. Proprio per questo motivo, non si spiega l'orientamento inaugurato dalla Corte di giustizia con la sentenza *Kamino International*<sup>692</sup>, che va nel senso opposto di ridurre le garanzie procedurali anche in ragione della presenza di interessi pubblici economici rilevanti per l'Unione. La rimessione ai giudici nazionali del bilanciamento fra esigenza di tutela e interesse finanziario dell'Unione può davvero costituire un elemento di debolezza del sistema. Di ciò si è avveduto il legislatore europeo, che ha pertanto consacrato la garanzia del contraddittorio in una norma dotata di efficacia diretta.

##### 5. *La competitività del sistema. Raffronto con esperienze straniere.*

Nel citato caso *European Communities – Selected Customs Matters*, gli Stati Uniti hanno contestato di fronte agli organi giurisdizionali del WTO che il fatto che l'Unione doganale europea agisca attraverso le amministrazioni dei propri paesi membri esclude di per sé che la stessa possa operare come un tutt'uno (“*as a whole*”)<sup>693</sup>. Esso appare, nell'ottica dello Stato federale ricorrente “*complicato e a volte opaco e confuso*”<sup>694</sup>.

---

<sup>691</sup> M.P. CHITI, *La tutela giurisdizionale*, cit., 443; ID., *La responsabilità dell'amministrazione nel diritto comunitario*, cit..

<sup>692</sup> Corte giust., 3 luglio 2014, cause riunite C-129/13 e C-130/13, cit..

<sup>693</sup> Cfr. punti 21 e ss. del Report dell'*Appellate Body*.

<sup>694</sup> *Ibidem*, punto 33.



In effetti, il sistema doganale statunitense si presenta come nettamente differente da quello europeo, governato da un'unica agenzia federale presente su tutto il territorio degli Stati confederati preposta all'applicazione della normativa doganale elaborata dal Congresso: lo *US Customs and Border Protection* (CBP).

Un'amministrazione doganale federale esiste negli Stati Uniti sin dal 1789, grazie a uno dei primi atti in assoluto del Congresso federale (c.d. *Tariff Act*)<sup>695</sup> – a riconferma della primaria rilevanza della dimensione fiscale nell'istituzione di un'unione politica di Stati, già notata con riferimento all'esperienza europea. Sin da allora, il servizio doganale americano è cresciuto imponentemente, assumendo funzionari federali preposti all'attuazione del diritto doganale su tutto il territorio del Paese. Questi erano divisi in ispettori dell'immigrazione, delle politiche agricole e funzionari di controllo, dislocati ai valichi di frontiera e nei maggiori scali portuali e aeroportuali<sup>696</sup>.

Il servizio doganale americano è stato completamente ristrutturato in seguito all'emanazione dello *Homeland Security Act*<sup>697</sup> del 2002, al fine di meglio predisporre a contrastare il fenomeno terroristico che aveva colpito il Paese, configurandosi come un ufficio amministrativo del neo-costituito *Department of Homeland Security*.

Il CBP si configura come una *agency* ai sensi dell'*Administrative Procedure Act*<sup>698</sup> e, in quanto tale, ha potere di *rulemaking* e *adjudication* entro i limiti procedurali contenuti nel sopracitato atto normativo.

Dal punto di vista organizzativo, il CBP si presenta come un ente complesso e capillarizzato: è presieduto da un *Commissioner* di nomina politica e suddiviso in unità operative, fra cui rilevano l'*Office of Trade Relations*, che si interfaccia con le organizzazioni del commercio internazionale; il *Joint Operations Directorate*, che si occupa del coordinamento interno degli enti amministrativi periferici; l'*Office of Field*

---

<sup>695</sup> Sul ruolo e sulla costituzione delle prime agenzie federali americane della storia si rimanda a J.M. LANDIS, *The Administrative Process*, Boston, 1939; R.B. STEWART, *Administrative Law in the Twenty-First Century*, in *New York University Law Review*, 2003, 437; J. MASHAW, *Creating the Administrative Constitution - The Lost One Hundred Years of the American Administrative Law*, Boston, 2012.

<sup>696</sup> Una ricognizione della storia e delle modalità di funzionamento dell'agenzia doganale americana si ritrova in US CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, *Performance and Accountability Report – Fiscal Year 2015*, consultabile al sito internet: <https://www.cbp.gov>.

<sup>697</sup> Pub. L. 107-296, 116 Stat. 2135, entrato in vigore il 25 novembre 2002.

<sup>698</sup> 5 U.S.C. §§ 551-559, 701-706. Ai sensi della sec. 551 dell'APA è una *agency* “qualsiasi autorità del Governo degli Stati Uniti, sia esso soggetto o meno alla revisione da parte di un'altra agenzia, ma non include (A) il Congresso; (B) le Corti degli Stati Uniti; (C) il governo dei territori o delle proprietà degli Stati Uniti; (D) il governo del *District of Columbia*”.

*operations*, lo *US Border Patrol* e l'*Air and Marine Operations*, che si occupano dell'implementazione della normativa doganale alle frontiere. Oltre agli uffici centrali, vi sono uffici periferici (*field offices*) dislocati nelle diverse aree in cui è diviso il territorio degli Stati Uniti e che costituiscono lo snodo di collegamento fra l'agenzia federale e gli uffici statali dell'amministrazione doganale.

Al pari dell'amministrazione europea, la direzione esecutiva CBP emana programmi di azione e linee guida che risultano il fondamentale strumento di controllo della performance delle autorità locali<sup>699</sup> (gli obiettivi strategici dell'amministrazione 2015 sono stati: incremento della lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale; sviluppo coerente e comprensivo della gestione dei servizi doganali; incremento della competitività dei commerci; promozione delle collaborazioni internazionali, dell'innovazione e della semplificazione amministrativa).

Sebbene sia un'operazione impossibile quella di comparare i risultati statistici degli obiettivi dell'amministrazione americana con quelli raggiunti nel medesimo anno dall'Unione doganale europea, in considerazione delle notevoli differenze esistenti in termini geografici, di popolazione, di traffici commerciali, etc., si può notare come le direzioni intraprese dalle due amministrazioni abbiano tratti comuni.

In effetti, ciò che più differenzia l'Unione doganale europea dal CBP americano è la sussistenza, nel primo caso, di un sistema comune di autorità preposto all'applicazione del diritto doganale. Tale caratteristica non è, come si è visto, in grado di far venir meno ontologicamente il concetto di unione doganale (non si ritrova in alcuno degli accordi istitutivi di zone di libero scambio o di unioni doganali internazionali), né costituisce una violazione degli obblighi contenuti nel GATT: nel caso da cui si sono prese le mosse, infatti, l'*Appellate Body* del WTO ha accolto la difesa delle Comunità europee, mettendo in discussione l'assunto per cui l'uniforme applicazione del diritto assicuri necessariamente che gli operatori siano trattati in maniera equa e coerente<sup>700</sup>. La coerenza e la legalità dell'ordinamento dipendono infatti dalla subordinazione delle autorità pubbliche preposte all'esercizio di pubblici poteri a norme giuridiche chiare, vincolanti e azionabili di fronte a una corte di diritto. Tutte caratteristiche che sono

---

<sup>699</sup> Parimenti, l'attività degli uffici periferici è sottoposta a un controllo contabile nonché di legittimità da parte delle autorità pubbliche competenti.

<sup>700</sup> Cfr. il Report dell'*Appellate Body*, punto 69.

presenti anche nell'esperienza europea e che anzi costituiscono il nucleo stesso del diritto amministrativo europeo.

Si rileva, infine, come i caratteri propri del sistema comune consentano all'Unione doganale europea non solo di evolversi rapidamente attraverso processi di *cross-fertilization* fra ordinamenti, alla ricerca delle migliori pratiche amministrative nel settore, ma anche di adattarsi alle mutevoli condizioni geo-politiche del sistema, così come è stato già dimostrato in passato con riferimento all'espansione a est dell'Unione europea – che ha implicato l'adeguamento ai mutati confini nel territorio doganale – e come si ipotizza sarà confermato in occasione dei negoziati dei nuovi accordi commerciali con la Gran Bretagna in seguito all'uscita di quest'ultima dall'Unione<sup>701</sup>.

---

<sup>701</sup> Sul punto si vedano i primi commenti di P. NICOLAIDES - T. ROY, *Brexit and Trade: Between Facts and Irrelevance*, BEEP n. 42/2016; P. WANG, *Brexit and the WTO Agreement on Government Procurement ("GPA")*, in *PPLR*, 2017, 34. Allo stato, non è dato sapere quale forma tali negoziati avranno, in quanto dipendono da scelte politiche ed economiche difficilmente scrutabili. In ogni caso, la Gran Bretagna resta un membro del WTO indipendentemente dalla sua appartenenza o meno all'Unione europea ed è pertanto possibile in linea teorica anche che non venga stipulato alcun trattato specificamente regolante i rapporti commerciali con quest'ultima – il che tuttavia appare poco verosimile in ragione dell'intreccio di rapporti tutt'ora presenti fra le due economie.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A quasi cinquant'anni dalla sua istituzione, l'Unione doganale europea rappresenta un modello vincente ed evoluto di integrazione giuridica e amministrativa. Essa costituisce la base del mercato interno e lo strumento principale per raggiungere gli obiettivi di pace e prosperità che l'Unione europea si propone di perseguire.

La centralità dell'Unione doganale nel contesto europeo e la sua interconnessione con interessi pubblici rilevanti quali la protezione delle finanze europee, lo sviluppo della produzione interna e dei traffici commerciali, la sicurezza dei confini e la protezione della salute, hanno imposto la necessità di raggiungere la massima efficienza possibile nella gestione amministrativa della medesima, attraverso la continua sperimentazione di soluzioni procedurali e organizzative. Compito, questo, alquanto arduo, in considerazione della carenza di un servizio doganale centrale e della conseguente necessità di coordinare l'operato delle amministrazioni doganali appartenenti ai 28 Stati membri.

L'Unione doganale europea appare avere due diversi volti: uno unitario, rivolto all'esterno dei propri confini e uno multiforme, che si mostra laddove si consideri il sistema doganale dal punto di vista interno.

Nel capitolo introduttivo è stata esaminato il primo dei due aspetti sopracitati. Si è partiti dal concetto di dazio per comprendere quale sia la ragione storico-economica della formazione delle unioni doganali. E' stato constatato innanzitutto come la nozione stessa di dazio sia problematica, in ragione della crisi degli elementi su cui la stessa si è formata – vale a dire la sovranità impositiva dello Stato sul proprio territorio e l'idea del confine statale come presupposto impositivo – e della scarsa capacità della letteratura tributaristica di cogliere quegli elementi e quelle dinamiche che parimenti esistono nel rapporto doganale che più propriamente possono essere qualificate come appartenenti alla sfera del diritto amministrativo.

E' emerso tuttavia come i medesimi elementi siano riscontrabili a livello non già statale ma europeo. Se infatti, i confini degli Stati membri dell'Unione hanno perso gran parte della loro rilevanza rilevanti a livello nazionale (almeno laddove considerati nella prospettiva dello scambio di merci), oggi esiste una nozione europea di *territorio doganale*, che si desume dall'art. 4 CDU. Del pari, se gli Stati non hanno più competenza

nella fissazione dei dazi doganali, la sovranità in materia è stata attribuita dagli stessi all'Unione europea nei Trattati istitutivi, cosicché oggi sono il Parlamento europeo e il Consiglio che fissano la Tariffa Doganale Comune, sulla base delle politiche commerciali che vengono intrattenute dall'Unione con i soggetti economici attivi sul mercato globale. Ancora, se gli introiti derivanti dalla riscossione dei dazi doganali non costituiscono più, come un tempo, una rilevante fetta dei bilanci statali, gli stessi rappresentano oggi il 12% delle entrate dell'Unione. Infine, sebbene le autorità doganali non fungano più solamente quali amministrazioni nazionali, le stesse sono funzionalizzate al perseguimento di interessi propri dell'Unione, essendo parte di un reticolo di amministrazioni che intrattengono rapporti orizzontali e che sono coordinati dall'alto. E' dunque a livello europeo che possono essere riscontrati i tratti tipici dell'esercizio del potere pubblico da parte dei soggetti coinvolti nell'applicazione della normativa doganale e della riscossione dei dazi.

Inoltre, la necessità di considerare unitariamente l'Unione doganale deriva dal fatto che l'Unione europea opera autonomamente quale soggetto di diritto internazionale. Essa ha competenza esclusiva nella stipulazione di accordi commerciali ed è membro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. In quanto tale, l'Unione è sottoposta al *General Agreement on Tariffs and Trades* (GATT), il quale, come si è avuto modo di osservare, consente le unioni doganali, entro determinati limiti. In particolare, ai sensi dell'art. XXIV GATT, le unioni doganali devono avere un unico territorio, un'unica tariffa doganale applicabile ai Paesi terzi e devono essere “*trade creating*”, ossia in grado di promuovere gli scambi internazionali di merci in maniera superiore rispetto alle capacità dei singoli Stati membri. Ciò impone all'unione doganale, da un lato, di mostrarsi come soggetto unitario nei confronti degli altri Paesi firmatari e, dall'altro lato, di essere efficiente e competitiva sul piano internazionale (anche in tale ottica si spiegano le recenti riforme normative europee che vanno nel senso dell'informatizzazione e della semplificazione dell'attività doganale).

Il secondo volto dell'Unione doganale europea è stato invece esaminato nel corso dell'analisi svolta nel secondo e nel terzo capitolo. La necessità di individuare la fonte del potere amministrativo affidato agli organi dell'Unione doganale europea ha portato a concentrarsi, anzitutto, sul riparto di competenze presente nei Trattati.

Dall'interpretazione delle norme “*costituzionali*” europee è stata evidenziata la necessità di considerare materia di competenza esclusiva tutto l'insieme delle funzioni affidate a qualsivoglia soggetto, nazionale o europeo, nel settore doganale. Fra queste, alcune (i.e. fissazione dei dazi, delimitazione del territorio doganale, definizione dei criteri per individuare origine e valore delle merci in dogana, determinazione dei presupposti dell'obbligazione e della destinazione della stessa) devono necessariamente essere svolte a livello europeo, perché possa esistere un'unione doganale. Altre, invece, come la definizione delle sanzioni amministrative, delle zone franche o delle garanzie processuali, possono – e in effetti sono – delegate agli Stati membri ai sensi dell'art. 2, par. 1 TFUE. Ciò dimostra la poliedricità del sistema considerato, che si basa sull'attività legislativa e normativa non solo dell'Unione, ma anche di tutti gli Stati membri che la compongono.

Quanto sopra detto è ancora più evidente se si considera che, come è stato osservato, ulteriori competenze concorrenti e complementari si intersecano alla competenza esclusiva in materia doganale, ossia, rispettivamente, quella in materia di mercato interno (che si concentra sull'armonizzazione delle disposizioni fiscali e tecniche che possono costituire barriere al commercio fra Stati membri) e quella in materia di cooperazione fra amministrazioni, ove il Parlamento europeo e il Consiglio svolgono, ai sensi dell'art. 33 TFUE, un ruolo di primaria importanza nel coordinamento dell'azione amministrativa delle autorità nazionali.

L'esame dei soggetti coinvolti nell'elaborazione e nell'applicazione del diritto doganale europeo ha confermato i diversi aspetti del sistema. Sono infatti numerosi i soggetti, nazionali, europei e internazionali, pubblici e privati, che sono coinvolti nell'amministrazione del diritto doganale. Come è stato chiarito nel quarto capitolo, tali soggetti sono coordinati per il raggiungimento di un fine comune ma operano secondo una netta distinzione di funzioni, competenze e responsabilità.

Per i suddetti motivi, risulta difficile (se non impossibile), considerare l'Unione doganale europea come un'amministrazione unica, così come afferma la Commissione europea nelle proprie Comunicazioni al Parlamento europeo e al Consiglio<sup>702</sup>. L'unitarietà dell'Unione doganale appare, infatti, come una finzione giuridica, volta a

---

<sup>702</sup> Si veda, da ultimo, la Comunicazione *Developing the EU Customs Union and Its Governance*, COM(2016)813 final, cit..

presentare la stessa come soggetto unitario di diritto internazionale, ma che dissimula la complessità del sistema che la compone.

Tale *fictio* viene meno se – come si è cercato di fare – si osservano da vicino le dinamiche organizzative e procedurali proprie dell’Unione doganale europea. Ciò che appare non è un sistema unitario, bensì un sistema complesso, nel quale le identità dei vari elementi che lo compongono rimangono presenti, seppur mutate nella sostanza. Esso non trova nemmeno una precisa catalogazione fra i noti modelli di amministrazione diretta, indiretta e di coamministrazione elaborati dalla dottrina che si è occupata delle modalità di agire dell’amministrazione europea.

Non potendo far riferimento a concetti legati a un’idea di Europa che probabilmente non esiste più, il sistema in esame è stato definito come “*comune*”, al fine di evidenziare la condivisione di fini dei soggetti che ne fanno parte, nonché delle regole e principi cui questi ultimi sono sottoposti.

Nel corso della trattazione sono infatti emersi numerosi elementi che garantiscono non già l’unitarietà del sistema, quanto piuttosto una comunione di parametri normativi, basi decisionali e modelli organizzativi. Ad esempio, se le banche dati comuni e l’opera di coordinamento della Commissione forniscono alle autorità doganali nazionali una base per l’assunzione del provvedimento di accettazione della dichiarazione doganale, queste ultime sono comunque libere di apprezzare diversi profili che modifichino la classificazione di una merce, nonché di effettuare ulteriori controlli di laboratorio. Inoltre, vero è che sistemi informatici sviluppati a livello europeo forniscono una indicazione ai funzionari doganali nazionali su come orientare i propri controlli amministrativi; tuttavia, questi ultimi hanno comunque il potere di effettuare ispezioni su merci o persone in transito che risultino sospette. Ancora, in materia di sanzioni amministrative, sebbene il diritto europeo imponga il rispetto dei criteri di proporzionalità, effettività e dissuasività, permane la discrezionalità delle autorità doganali circa il *quantum* richiesto a fronte dell’infrazione.

Nei casi sopra citati, l’elemento comune del sistema è rappresentato dalla sussistenza di un *corpus* normativo unico, composto dal diritto di provenienza europea e dalle norme prodotte dai singoli sistemi normativi nazionali. In tale ordinamento comune rivestono un ruolo di primaria importanza i principi – quali quello di legalità, di impugnabilità delle decisioni amministrative, di buona amministrazione, di

proporzionalità, del contraddittorio endoprocedimentale – i quali si pongono come un parametro di azione amministrativa e sono dotati di una flessibilità tale da potersi adattare a tutti gli ordinamenti degli Stati membri dell’Unione.

D’altra parte, dal punto di vista istituzionale, il sistema comune doganale è caratterizzato da una circolazione di modelli organizzativi – *in primis* quello dell’agenzia amministrativa – nonché dal continuo sviluppo di strumenti di collegamento fra amministrazioni nazionali (sistemi informatici, banche dati, formazione professionale comune, operazioni congiunte).

Gli elementi sopra descritti, sebbene non garantiscano l’uniformità dell’*agere* amministrativo, forniscono comunque solidità al sistema che, anzi, beneficia della continua dinamica competitiva fra le diverse dimensioni nazionali.

Perché il sistema comune possa operare efficacemente, è tuttavia necessario che a livello europeo vengano, da un lato, stabiliti parametri chiari di azione amministrativa e, dall’altro lato, supportati gli strumenti di coordinamento delle amministrazioni nazionali. Proprio in questo senso vanno l’emanazione del Codice Doganale dell’Unione, nonché le azioni che la Commissione europea intende intraprendere in futuro nel contesto del Programma Dogane 2020, quali l’istituzione di un gruppo di coordinamento per la corretta implementazione del Codice, la revisione dell’architettura dei servizi informatici e delle banche dati del settore doganale, l’impiego di esperti nella cooperazione fra dogane<sup>703</sup>.

Parimenti, devono essere apprezzati gli sforzi compiuti da quelle amministrazioni doganali che, operando consapevolmente quali parti del sistema comune, più prontamente si sono adeguate agli indirizzi sovranazionali per contribuire all’efficienza e alla competitività del sistema doganale. Invero, solo lo sviluppo di meccanismi operativi moderni ed efficaci, quali banche dati e sistemi informatici egualmente accessibili a tutte le, assieme alla creazione di regole procedurali e organizzative comuni può consentire all’Unione doganale europea di essere ben amministrata e, dunque, “*all’Unione europea di prosperare e di sviluppare produttività, proteggere le proprie risorse interne e di tutelare la sicurezza pubblica, la salute, l’ambiente dal terrorismo e dalle altre minacce*”<sup>704</sup>.

---

<sup>703</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Developing the EU Customs Union and Its Governance*, cit., 11.

<sup>704</sup> *Ibidem*, 2.



## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, Torino, 1997
- AA.VV., *Effective and efficient public management in the new Europe (dossier)*, in *Administration*, 1993, 101
- ACCORDINO P., *Considerazioni in tema di principio del contraddittorio, alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2015, 64
- ADAM R. - TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, 17
- ADAM R., *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Riv. Un. Eur.*, 1998, 481
- ADINOLFI G., *Commercio internazionale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. II, Milano, 2006, 1019
- ADINOLFI G., *Poteri e interventi del Fondo monetario internazionale*, Padova, 2012
- AGO R., *Le organizzazioni internazionali e le loro funzioni nel campo dell'attività interna degli stati*, in AA.VV., *Studi per De Francesco*, Milano, 1957, 20
- AGOSTINELLI P., *Il riesame dell'accertamento nella disciplina dei tributi doganali: appunti e riflessioni intorno ad un diverso modo di concepire l'autotutela amministrativa sopra atti impositivi illegittimi*, in *Riv. dir. trib.*, 2000, 923
- AL NAJJARI N. - DI BON P. F. - SPAGNOL D., *Controversie e contenzioso doganale. Profili di prassi amministrativa, processuale e Intrastat*, Milanofiori Assago (MI), 2009, 60
- ALBENZIO G., *I principi fondamentali e le fonti di diritto europeo e internazionale*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 23
- ALBERTI M., *Gli insegnamenti economici del conflitto europeo*, in *Giornale degli Economisti*, 1915, XXVI, 38
- ALEMANNO A. - MEUWESSE A., *Impact assessment of EU non-legislative rulemaking: the missing link in new comitology*, in *Eur. L.J.*, 2013, 76
- ALEMANNO A., *The Better Regulation Initiative at the judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward?*, in *ELJ*, 2009, 382
- ALESSI R., *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1978.
- ALESSI R., voce *Dazi doganali*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1992, 702
- ALÌ A., *Il principio di legalità nell'ordinamento comunitario*, Torino, 2005
- ALLEGRO E. - DE ANTONI F., *Il Codice doganale*, Milanofiori Assago (MI), 2005, 167
- ALLEN J.J., *The European Common Market and the GATT*, Washington DC, 1960
- ALLISON J.W.F., *Transplantation and Cross-fertilisation in European Public Law*, in BEATSON J. - TRIDIMAS T. (a cura di), *New Directions in European Public Law*, Oxford, 1988, 169
- AMADEI P., *Il principio di sussidiarietà nel processo di integrazione europea*, in SAULLE M.R. (a cura di), *Il trattato di Maastricht*, Napoli, 1995
- AMATUCCI F., *Il principio di non discriminazione fiscale*, Padova, 1998;
- AMMANNATI L., *L'"agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell'energia" e la costruzione del mercato unico dell'energia*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 2011, 675
- AMORETTI F. - MUSELLA F., *Toward the European administrative space: the role of e-government policy*, in *European Political Science Review*, 2011, 35
- AMOROSO A., *Regimi doganali e regimi speciali nel nuovo codice comunitario*, ne *Il Fisco*, 2009, 6279
- ANDERSON K. - BLACHURST R. (a cura di), *Regional Integration and the Global trading System*, New York, 1993

- ANKERSMIT L., *The Scope of the Common Commercial Policy after Lisbon: The Daiichi Sanyo and Conditional Access Services Grand Chamber Judgments*, in *Legal issues of Economic Integration*, 2014, 193
- ANTONIAZZI S., *Procedimenti amministrativi comunitari composti e principio del contraddittorio*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, 2007, 641
- ARAMELLA S. - MANNARINO L., *Nuovo codice doganale dell'Unione: cosa cambia nelle regole sul valore doganale*, in *Corriere tributario*, 2016, 1507
- ARAMELLA S. - PERSICO G., *Commissioni all'acquisto e alla vendita e valore doganale della merce, in L'Iva*, 2013, 53
- ARAMELLA S. - PIEMONTESE L., *Gli strumenti di 'compliance' doganale alla luce del nuovo Codice dell'Unione*, in *Corriere tributario*, 2016, 1987
- ARAMELLA S., *Diritto doganale*, Milano, 2015
- ARAMELLA S., *I dazi doganali*, in UCKMAR V. (a cura di), *Corso di diritto tributario internazionale*, Padova, 2002, 1049
- ARCIDIACONO L., *Ricorsi amministrativi*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991, 1
- ARDIZZONE G., *Il principio del ne bis in idem nell'imposizione diretta*, in *Riv. dir. fin.*, 1972, 280
- ARDIZZONE G., *Presupposto del tributo e utilizzazione della merce nel diritto doganale*, Rimini, 1984
- ARDIZZONE G., voce *Accordo generale sulle tariffe e sul commercio GATT*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Roma, 1988, 1
- ARDIZZONE G., voce *Dogana e imposte doganali*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1988, 1
- ARENA C., *Scienza delle finanze*, Roma, 1956
- ARENA G., *Agenzia amministrativa*, in *Enc. giur.*, vol. I, Roma, 1998, 1
- ARMELLA S., *Le principali novità del nuovo codice doganale dell'Unione*, in *Corriere tributario*, 2016, 1034
- ARMSTRONG K.- KILPATRICK C., *Law, governance or new governance? The changing Open method of coordination*, in *JEL*, 2006-2007, 649
- ASHIAGBOR D., *Soft Harmonisation: The 'Open Method of Coordination' in the European Employment Strategy*, in *Eur. Pub. Law*, 2004, 314
- ASAKURA H., *World History of the Customs and Tariffs*, Bruxelles, 2003
- ATRIPALDI V., *Leale cooperazione comunitaria ed obbligo degli Stati al riesame degli atti amministrativi definitivi contrari al diritto comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004, 883
- AUFRICHT H., *The International Monetary Fund: Legal Basis, Structure, Functions*, Londra, 1964
- AYMAN A.C. - MAYTON W.T., *Administrative Law*, St. Paul (MN), 2001
- AZOULAI L. - BURGORGUE-LARSEN L. (a cura di), *L'Autorité de l'Union européenne*, Bruxelles, 2006
- BACHELET V., *I ricorsi amministrativi*, in *Riv. trim. pubbl.*, 1966
- BAIROCH P., *Commerce extérieur ed développement économiques de l'Europe aux XIX siècle*, La Haye, 1976
- BALDASSARRI M. - IMBRIANI C. - SALVATORE D. (a cura di), *The international system between new integration and neo-protectionism*, Basingstoke - New York, 1996
- BALDWIN R., *Is better Regulation Smarter Regulation?*, in *Public Law*, 2005, 485
- BALDWIN R., *Rules and Government*, Oxford, 1995
- BALLMAN A. - EPSTEIN D. - O'HALLORAN S., *Delegation, comitology, and the separation of powers in the European Union*, in *Int. O.*, 2002, 551
- BARATTA R., *Art. 290 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, 2283
- BARATTA R., *Art. 3 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, 377
- BARATTA R., *Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'Unione*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 565

- BARATTA R., *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, 517
- BARATTA R., *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 293
- BARDACH E.- KAGAN R., *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia, 1982
- BARENTS R., *The Prohibition of Fiscal Discrimination in Article 95 of the EEC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1980, 437
- BARONI L., *Amministrazione diretta, amministrazione indiretta e cooperazione amministrativa: riflettendo sui modelli di amministrazione nella PAC*, in *Dir. Un. eur.*, 2011, 95
- BARTOLE S., *Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio collaborativo*, in AMATO A.- MARONGIU G., *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 65
- BARUFFI M.C., *La tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi comunitari*, Milano, 2001
- BASILAVECCHIA M., *L'evoluzione della politica fiscale dell'Unione europea*, in *Riv. dir. trib.*, 2009, 361
- BASSANINI F. - TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna, 2010
- BASSI F., *Lezioni di diritto amministrativo*, VII ed., Milano, 2003, 131
- BASSI N., *I servizi pubblici comunitari: la loro recente comparsa, i loro primi sviluppi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2006, 69
- BAST J., *Tipologie di atti dell'amministrazione europea*, in DE LUCIA L. - MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 61
- BASTIONI FERRARA F., *La riforma del sistema sanzionatorio non penale in materia tributaria*, in *Riv. guardia di finanza*, 1997, 1429
- BATTINI S., *La Commissione nell'organizzazione delle Comunità europee: profili ricostruttivi ed evolutivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1993, 1025
- BAZZOCCHI V. (a cura di), *L'Ufficio del Procuratore europeo e le indagini di OLAF: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali*, Roma, 2015
- BELL J., *Mechanisms for Cross-fertilization of Administrative Law in Europe*, in BEATSON J. - TRIDIMAS T. (a cura di), *New Directions in European Public Law*, Oxford, 1988, 147
- BENEDETTO G. - HOYLAND B., *The EU annual budgetary procedure: the existing rules and proposed reforms of the Convention and Intergovernmental Conference 2002-04*, in *JCMS*, 2007, 565
- BENEDETTO G. - HOYLAND B., *The EU annual budgetary procedure: the existing rules and proposed reforms of the Convention and Intergovernmental Conference 2002-04*, in *JCMS*, 2007, 565
- BENGOETXEA J., *The legal reasoning of the European Court of Justice*, Oxford, 254
- BENITAH M., *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*, The Hague, 2001
- BENVENUTI F., *Coordinamento concetto o coordinamento schema?*, in AMATO A. - MARONGIU G., *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 111
- BENVENUTI F., *Disegno dell'amministrazione italiana*, Padova, 1996, 276
- BENVENUTI F., *La C.E.C.A. come ordinamento sovrano*, in AA.VV., *Ordinamento della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, Padova, 1961, 1
- BENVENUTI F., voce *Autotutela*, in *Enc dir.*, IV, Milano, 1959, 537
- BENZ A., *Accountable multilevel governance by the Open Method of Coordination*, in *ELJ*, 2007, 505
- BERETTA L. - DE ANTONI F. - DORDI C., *L'origine delle merci nell'Unione europea*, Milanofiori Assago (MI), 2003
- BERGSTEN F.C., *Open regionalism*, in *The World Economy*, 1997, 545
- BERGSTROM C.F., *Comitology. Delegation of powers in the European Union and the Committee System*, Oxford, 2005
- BERLIN D., *Droit Fiscal communautaire*, Parigi, 1988
- BERLIN D., *Organisation et fonctionnement de la Commission*, in CASSESE S. (a cura di), *The European Administration, Bruxelles*, 1988, 27

- BERLIN D., *Organisation et fonctionnement de la Commission des Communautés européennes*, in CASSESE S. (a cura di), *The European administration*, Bruxelles, 1987
- BERMANN G. - MAVROIDIS A. - PETROS C., *WTO law and developing countries*, Cambridge, 2007
- BERNSTEIN M.C., *The NLRB's Adjudication-Rulemaking Dilemma Under the Administrative Procedure Act*, in *Yale L.J.*, 1970, 571
- BERTAZZOLO G. - DE PRETIS D., *Circolazione delle merci*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Parte speciale, II, II ed., Milano, 2007, 709
- BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968
- BERTOLINI F. - COLAVITTI G., *Il ravvicinamento delle legislazioni*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'Ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, Milano, 2006, 442
- BERTONAZZI L., *Note sulla consistenza del c.d. diritto di accesso e sul suo regime sostanziale e processuale: critica alle decisioni nn. 6 e 7 del 2006 con cui l'Adunanza plenaria, pur senza dichiararlo apertamente e motivatamente, opta per la qualificazione della pretesa ostensiva in termini di interesse legittimo pretensivo, in continuità con la decisione n. 16 del 1999*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 165
- BESTAGNO F., *Le clausole di salvaguardia economica nel commercio internazionale*, Milano, 1998
- BHAGWAT A., *Models of Regulatory Enforcement and the Problem of Administrative Discretion*, in *Hastings L.J.*, 1998-1999, 1275
- BIAGINI E.F., *Liberty, Retrenchment and Reform. Popular Liberalism in the Age of Gladstone, 1860-1880*, Cambridge, 1992
- BIGNAMI F., *The democratic deficit in European Community rulemaking: a call for notice and comment in comitology*, in *HILJ*, 1999, 451
- BIGNAMI F., *Tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi europei*, in BIGNAMI F.- CASSESE S. (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, 90
- BILANCIA P. - DE MARCO E., *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti e momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004
- BLOCH M., *Le mercantilisme: un état d'esprit*, in *Annales d'histoire économique et sociale*, VI, 1934, 160
- BLOM-HANSEN J., (2008) *The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission*, in *JEPP*, 2008, 208
- BLUM F. - LOGUE A., *State Monopolies under EC law*, Chichester, 1999
- BO SODERSTEN G.R., *International Economics*, Londra, 1970
- BOBBIO N., *Principi generali del diritto*, in *Nss. Dig. it.*, vol. XIII, Torino, 1967, 888
- BOLIS S., *Accertamento doganale e poteri dell'Agenzia delle dogane*, ne *Il fisco*, 2009, 6457
- BONOMO A., *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 1475
- BORGONOV E., *L'impresa pubblica*, Milano, 1979
- BORIA P., *Diritto tributario europeo*, II ed., Milano, 2015
- BORIA P., *Il sistema tributario*, Torino, 2008, 821
- BORTOLANI S., *L'evoluzione del sistema monetario internazionale*, Bologna, 1977
- BORZEL T.A., *Policy networks, a new paradigm for European governance?*, in *RSC*, 1997, 5
- BOSCHIERO N. - LUZZATTO R. (a cura di), *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico. Soggetti, valori e strumenti*, Napoli, 2008
- BOSCHIERO N., *La lex mercatoria nell'era della globalizzazione: considerazioni di diritto internazionale pubblico e privato*, in *Sociologia del diritto*, 2005, 83
- BOSCO G., *Il mercato interno della Comunità economica europea*, Milano, 1990
- BOSKOVITS K., *Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la Communauté et les Etats membres*, Parigi, 1999
- BOTTINO G., *Amministrazione e funzione organizzatrice*, Milano, 2008
- BOURTEMBOURG C., *Les fonctionnaires de la Commission des Communautés européennes*, in CASSESE S. (a cura di), *The European Administration. L'Administration Européenne*, Bruxelles, 1987, 497

- BOYSEN S., *Das System des Europäischen Außenwirtschaftsrechts*, in VON ARNAULD A. (a cura di), *Europäische Außenbeziehungen*, Baden-Baden, 2013, 447
- BRANDSMA G.J. - J. BLOM-HANSEN, *Negotiating the post-Lisbon comitology system: institutional battles over delegated decision-making*, in *JCMS*, 2012, 939
- BRIGNOLA F., *Il coordinamento dell'attività amministrativa nell'ambito del procedimento*, Roma, 1978
- BUENDIA SIERRA J.L., *Exclusive rights and State monopolies under EC law. Article 86 (former Article 90) of the EC Treaty*, Oxford, 1999
- BUGARINI M. - BONETTI A., *Politiche regionali e fondi strutturali*, 2005
- BULLOCK A. - SCHOCK M. (a cura di), *The Liberal Tradition from Fox to Keynes*, Londra, 1956
- BURRIS W.C. (a cura di), *Protectionism and anti-globalization*, New York, 2010
- CACCIATORE F., "Legiferare con intelligenza" attraverso la valutazione strategica della regolazione. *Verificare ex post per definire ex ante*, in *Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 2011, 26
- CALDERARO M.R., *La partecipazione nel procedimento amministrativo tra potere e rispetto dei diritti di difesa*, in *Foro Amm.*, 2015, 1312
- CALIGIURI A., *Art. 207 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, 207
- CALVANO R., *I poteri impliciti comunitari. L'art. 308 TCE come base giuridica per l'espansione dell'azione comunitaria*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, vol. II, 91
- CAMALDO L., *La circolazione e il contrabbando di prodotti contraffatti o pericolosi: la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea e la protezione dei consumatori*, Torino, 2013
- CAMALDO L., *Nuove prospettive dell'attività investigativa nella lotta antifrode in Europa*, Bruxelles, 2008
- CANCILLA F.A., *L'esecuzione «collaborativa» del diritto comunitario: il problema della giurisdizione e dei poteri di cognizione del giudice*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 3551
- CANEPA A., *Lo spazio giuridico europeo*, in COLOMBINI G. - NUGNES F. (a cura di), *Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, Pisa, 2004, 147
- CANNIZZARO E. - BARTOLINI M.E., *La «costituzionalizzazione» del terzo pilastro dell'Unione europea*, ne *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, 471
- CANTILLO M., *Aspetti problematici dell'istituzione della giurisdizione generale tributaria*, in *Rass. Trib.*, 2002, 811
- CAPACCIOLI E., *Principi in tema di sanzioni amministrative*, in AA. VV., *Le sanzioni in materia tributaria*, Milano, 1979, 125
- CARANTA R., *Diritto comunitario e tutela giuridica di fronte al giudice amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 81
- CARANTA R., *L'ampliamento degli strumenti di tutela cautelare e la progressiva «comunitarizzazione» delle regole processuali nazionali*, in *Foro Amm.*, 1996, 2543
- CARANTA R., *Le competenze dell'amministrazione europea*, in DE LUCIA L. - MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 15
- CARDINI A., *Stato liberale e protezionismo in Italia (1890 - 1900)*, Bologna, 1981
- CARDINI A., *Storia del liberismo: stato e mercato dal liberalismo alla democrazia*, Napoli, 2009
- CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. Cost.*, 1993, 1;
- CARLASSARE L., *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974
- CARLONI E., *La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 155
- CARMINI S., *Il diritto tributario comunitario e la sua attuazione in Italia*, II ed., Padova, 2002.
- CARR I. - STONE P., *International Trade Law*, IV ed., Londra - New York, 2000
- CARREAU D. - FLORY T. - JUILLARD P., *Droit international économique*, II ed., Parigi, 1980
- CARREAU D., *Les Fonds monétaire international*, Parigi, 1972
- CARTABIA M. - WEILER J.H.H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, 19

- CARTABIA M., "Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, 593
- CARTIER S., *GATT 1994*, New York, 2003; G. VENTURINI (a cura di), *L'organizzazione mondiale del commercio*, Roma, 2004
- CARUSO F. - DE PASQUALE P., *Mercato comune e unione economica monetaria quali strumenti di realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo*, vol. III, Milano, 2006, 1
- CASADO OLLERO G., *L'ordinamento comunitario e l'ordinamento tributario interno*, in AMATUCCI A. (a cura di), *Trattato di diritto tributario*, vol. I, Padova, 1994, 825
- CASALINI D., *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, 2003
- CASELLA R., *La figura del dipartimento nell'evoluzione organizzativa dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 11
- CASELLI L., *L'impresa pubblica nell'economia di mercato*, Milano, 1970
- CASSETTA E., voce *Sanzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, Utet, 1997
- CASINI L., *Le agenzie amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 393
- CASATELLA A., *Procedimenti amministrativi europei: il caso del marchio comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2008, 835
- CASSESE S. - CONTICELLI M., *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Milano, 2006
- CASSESE S. - DELLA CANANEA G., *The Commission of the European Economic Community: the administrative ramifications of its political developments (1957-1967)*, in VOLKMAR HEYEN E. (a cura di), *Early European Community Administration. Yearbook of European Administrative History*, Baden-Baden, 1992, 75
- CASSESE S. - SCHIERA P. - VON BOGDANDY A., *Lo stato e il suo diritto*, Bologna, 2013
- CASSESE S., *Aspetti della storia delle istituzioni*, in FUA G. (a cura di), *Lo sviluppo economico italiano. L'economia italiana negli ultimi cento anni*, vol. II, Milano, 1969, 199
- CASSESE S., *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero pubblico moderno*, 2002, 141
- CASSESE S., *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, I, Milano, 1997, 9
- CASSESE S., *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1135
- CASSESE S., *Il contributo di Alberto Predieri alla scienza giuridica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 1005
- CASSESE S., *Il diritto amministrativo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 35
- CASSESE S., *Il problema della convergenza dei diritti amministrativi: verso un modello amministrativo europeo?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, 23
- CASSESE S., *Il procedimento amministrativo europeo*, in BIGNAMI F. - CASSESE S. (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, 31
- CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in ID. (a cura di), *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, 85
- CASSESE S., *L'architettura costituzionale della Comunità europea dopo Maastricht e il posto dei poteri locali*, ora in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, vol. I, 1996, 415
- CASSESE S., *L'arena pubblica*, in ID., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 74
- CASSESE S., *L'impresa pubblica*, Milano, 1977
- CASSESE S., *L'Unione Europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 987
- CASSESE S., *La costituzione europea*, in *Quaderni cost.*, 1991, 487
- CASSESE S., *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 915
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Bari, 2007, 31
- CASSESE S., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, 291
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, VI ed., Milano, 2000, 343

- CASSESE S., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI - M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, 46
- CASSESE S., *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in *Foro it.*, 1996, 7
- CASSESE S., *Verso la piena giurisdizione del giudice amministrativo. Il nuovo corso della giustizia amministrativa italiana*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 1221
- CASTANGIA I., voce *Unione doganale*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989, 1
- CATALANO N. - MARTINO G., *La Comunità economica europea e l'Euratom*, II ed., Milano, 1959
- CATALANO N., *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milano, 1957
- CATALANO N., *Manuale di diritto delle comunità europee*, Milano, 1962
- CENTORE P., *L'allargamento UE semplifica le formalità doganali*, in *Corriere tributario*, 2004, 1967
- CERBO P. - COLUCCI M. - TRAVI A. (a cura di), *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999
- CERBO P., voce *Sanzioni amministrative*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 5424
- CERIONI F., *Entrato in vigore il Codice doganale dell'Unione europea*, in *Corriere tributario*, 2013, 3648
- CERIONI F., *Gli elementi caratteristici dell'obbligazione doganale*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 177
- CERIONI F., *I regimi doganali nel Codice dell'Unione europea*, in *Corriere tributario*, 2014, 2040
- CERIONI F., *L'obbligazione doganale nel codice dell'Unione*, in *Corr. Trib.*, 2014, 654
- CERIONI F., *Le fonti dell'imposizione indiretta sulla produzione e sui consumi*, SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 83
- CERIONI F., *Ordinamento doganale e commercio internazionale*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 133
- CERRI A., *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973
- CERULLI IRELLI V. - BARAZZONI F., *Gli atti dell'Unione*, in BASSANINI F. - TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 325
- CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1994, 252
- CERULLI IRELLI V., *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, 747; G. PERICU - M. CAFAGNO, voce *Impresa pubblica*, in *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, diretto da S. Cassese, Milano, 2003, cit., 1205
- CERUTI M., *L'accesso alle informazioni ambientali in tre recenti pronunce dei Giudici europei in materia di prodotti fitosanitari, quote di emissioni di gas serra e valutazione di incidenza ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 498
- CHABOD F., *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896: Le premesse*, Bari, 1951
- CHANG M. - MONAR J., *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises: Between Political Leadership and Policy Management*, Bruxelles, 2013
- CHIRULLI P., *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in DE LUCIA L. - MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 145
- CHITI E. - DELLA CANANEA G., *L'attività amministrativa*, in DELLA CANANEA G. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, III ed., Milano, 2011, 103
- CHITI E. - FRANCHINI C., *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003., 40
- CHITI E. - FRANCHINI C., *Le figure organizzative*, in DELLA CANANEA G. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, 2011, 70
- CHITI E., *Diritto europeo e diritto amministrativo nazionale nella disciplina procedurale dei "sistemi comuni"*, in FALCON G. (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, 2005, 65
- CHITI E., *I "sistemi comuni" europei di pubblici poteri indipendenti*, in BATTINI S. - VESPERINI G., *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2006, 1

- CHITI E., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2003
- CHITI E., *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 1
- CHITI E., *Organizzazione europea e organizzazione globale: elementi per una comparazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 359
- CHITI E., *Tendenze e problemi del processo di agencification nell'ordinamento europeo*, in MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Atti del seminario di Trento 12 maggio 2008, Padova, 2009, 21
- CHITI E., *The administrative implementation of European Union law: a taxonomy and its implications*, in HOFMANN H.C.H. - TÜRK A.H. (a cura di), *Legal challenges in EU administrative law. Towards an integrated administration*, Cheltenham - Northampton, 2009, 9
- CHITI M.P., *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno*, in AA.VV., *Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, Torino, 1997, 55
- CHITI M.P., *I signori del diritto comunitario: la Corte di Giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, 797
- CHITI M.P., *Introduzione. Lo spazio amministrativo europeo*, in CHITI M.P. - NATALINI A. (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, Bologna, 2012, 19
- CHITI M.P., *L'effettività della tutela giurisdizionale tra riforme nazionali e influenza del diritto comunitario*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 499
- CHITI M.P., *L'Unione quale originario potere pubblico*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 1
- CHITI M.P., *La pubblica amministrazione*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 171
- CHITI M.P., *La responsabilità dell'amministrazione nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 505
- CHITI M.P., *La tutela giurisdizionale*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 379
- CHITI M.P., *Regolamentazione e mercato nella disciplina degli appalti pubblici*, ANGELETTI A. (a cura di), *Privatizzazioni ed efficienza della pubblica amministrazione alla luce del diritto comunitario*, Milano, 1996, 137
- CIAMMOLA M., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al d.lg. n. 195 del 2005*, in *Foro amm. CDS*, 2007, 657
- CIASULLI A., *Le Agenzie esecutive europee nel sistema amministrativo comunitario*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 569
- CICCIA A., *Le sanzioni tributarie dopo la riforma*, Padova, 1999
- CINI C., *Dei complessi supernazionali e della loro autonomia economica*, in *Riv. pol. econ.*, 1954, 841
- CINTIOLI F., *"Di interesse generale e non avente carattere industriale o commerciale": il bisogno o l'attività? (Brevi note sull'organismo di diritto pubblico)*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Organismi e imprese pubbliche*, Milano, 2005, 79
- CIPRIANI G., *The EU budget, responsibility without accountability*, Bruxelles, 2011
- CLEMENTE G., *Esecuzione del bilancio e scarico*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, 2407
- CLOOTS E. - DE BAERE G. - SOTTIAUX S. (a cura di), *Federalism in the European Union*, Oxford-Portland, 2012
- COCCIA M., *GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)*, in *Digesto*, IV, Torino, 1991
- COGNETTI S., *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2010
- COLELLA E.P., *Mercantilism and Hobbes' Leviathan*, in *Journal of Thought*, 1982, 89
- COLLA G. - MANZO G., *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001
- COMBA A. - GREPPI E., *Ordine economico internazionale*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1990, 1
- COMBA A., *Il neo liberismo internazionale. Strutture giuridiche a dimensione mondiale dagli accordi di Bretton Woods all'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 1995



- CONDINANZI M., *Fonti del «terzo pilastro» dell'Unione europea e ruolo della Corte costituzionale*, ne *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, 513
- CONTE D., *Il nuovo modello di attuazione dei tributi nella delega fiscale: l'occasione per legittimare il diritto al contraddittorio nel giusto procedimento di accertamento tributario*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2014, 609
- CONTIERI A., *Il riesame del provvedimento amministrativo. I. Annullamento e revoca tra posizioni "favorevoli" e interessi sopravvenuti*, Napoli, 1991
- COPPOLA D'ANNA F., *Accordo Generale sulle Tariffe Doganali e sul commercio*, in *Quaderni dell'Associazione fra le Società italiane per azioni*, 1951,
- COPPOLA D'ANNA F., *L'integrazione economica dell'Europa occidentale*, in *Moneta e credito*, 1950, 150
- COPPOLA P., *Riflessioni sull'obbligo generalizzato d'una decisione partecipata ai fini della legittimità della pretesa tributaria e dell'azionabilità del diritto di difesa*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2014, 1041
- CORAGGIO G., voce *Autotutela*, *I) Diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Roma, 1988, 10
- CORBINO E., *Le nuove tariffe doganali*, in *Riv. Banc.*, 1950, 829
- CORDEIRO GUERRA R., *Illecito tributario e sanzioni amministrative*, Milano, 1996
- CORPACI A., voce *Ritiro e rimozione del provvedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol XIII, Torino, 1994, 472
- CORSI C., *Agenzia e agenzie, una nuova categoria amministrativa?*, Torino, 2005
- CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, IV ed., Torino, 2010
- CORTESE F., *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, 122
- CORVO A., *La cooperazione fra amministrazioni doganali*, in PARISI N. (a cura di), *Giustizia e affari interni dell'Unione europea. Il "Terzo Pilastro" del Trattato di Maastricht*, Torino, 1996, 163
- COSCIANI C., *Principi di scienza delle finanze*, Torino, 1954
- COSCIANI C., *Problemi fiscali del Mercato Comune*, Milano, 1958
- CRAIG P. - DE BÚRCA G., *EU Law. Text, cases, and materials*, V ed., Oxford - New York, 2011
- CRAIG P., *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in *European Law Review*, 2011, 671
- CRAIG P., *EU Administrative law*, II ed., Oxford, 2012
- CRAIG P., *EU administrative law. The acquis*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 329
- CRAIG P., *Shared administration, disbursement of community funds and the regulatory state*, in H.C.H. HOFMANN - A.H. TÜRK (a cura di), *Legal challenges in EU administrative law. Towards an integrated administration*, Cheltenham - Northampton, 2009, 34
- CRAIG P., *The constitutionalisation of Community Administration*, in *E.L.R.*, 2003, 840.
- CRAIG P., *The Evolution of the Single Market*, in BARNARD C. - SCOTT J. (eds.), *The law of the Single European Market*, Oxford-Portland, 2002, 1
- CRAIG P., *The nature of the Community: integration, democracy, legitimacy*, in P. CRAIG - G. DE BÚRCA (a cura di), *The evolution of EU law*, Oxford, 1999, 1
- CRAIG P., *The Treaty of Lisbon, architecture and substance*, in *European Law Review*, 2008, 137
- CRAIG P., *Una nuova cornice per l'amministrazione comunitaria: il regolamento finanziario del 2002*, nella traduzione di Luisa Perrotti, in BIGNAMI F. - CASSESE S. (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, 161
- CRESTI M., *Efficienza e garanzie nell'evoluzione dell'organizzazione statale*, Milano, 2006
- CROCE B. - EINAUDI L., *Liberismo e liberalismo*, II ed., Milano - Napoli, 1988
- CROCE B. *Liberismo e liberalismo*, in ID., *Aspetti morali della vita politica*, Bari, 1928, 39, oggi in B. CROCE - L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, II ed., Milano - Napoli, 1988, 11,
- CROXATTO G., *Condizioni che legittimano l'accertamento per sopravvenuti elementi nuovi*, in *Dir. prat. trib.*, 1962, 385
- CURTIN D., *Executive power of the European Union. Law, practices and the living constitution*, Oxford, 2009

- CURZON G., *Multilateral Commercial Diplomacy: The GATT and its Impact on National Commercial Policies and Techniques*, New York, 1966
- CUTREA AC. - CUTREA AL., voce *Dogana (funzioni)*, in *Nss. Dig. It.*, XI, Torino, 1975, 90
- CUTREA AC., *Principi di diritto e politica doganale*, II ed., Milano, 1942
- CUTREA AC., voce *Unione doganale*, in *N. Dig. It.*, XX, Torino, 1975, 61
- CUTREA AL., voce *G.A.T.T.* in *Nss. Dig. it.*, VII, Torino, 1961, 765
- D'AGNOLO G., *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, 1998
- D'ALBERGO E., *Modi dell'azione statale in campo economico e tributario*, in *Riv. Banc.*, 1952, 4
- D'AURIA G., *La geografia dei ministeri*, in *G.d.a.*, 2000, 17
- D'ORTA C., *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *G.d.a.*, 2000, 5
- DAM K.W., *The Gatt - Law and International Economic Organization*, Chicago-Londra, 1970.
- DANIELE L., *Divieto delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri*, in BARIATTI S. - DI PASCALE A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, 289 ss.
- DANIELE L., *Il diritto materiale della Comunità economica europea: introduzione allo studio delle libertà di circolazione e delle politiche comunitarie*, Milano, 1991
- DASHWOOD A., *The Limits of European Community Powers*, in *ELR*, 1996, 113
- DAVIS J.R., *Britain and the German Zollverein*, Basingstoke, 1997
- DAWSON M., *The ambiguity od social Eurioe in the open method of coordination*, in *ELR*, 2009, 55
- DE BURCA G., *The constitutional challenge of new governance in the European Union*, in *ELJ*, 2003, 814
- DE CICCO A., *Legislazione e tecnica doganale*, II ed., Torino, 2003
- DE CICCO A., voce *Diritto doganale*, in *Dig. Disc. Priv., Sez. Comm.*, Agg. III, Torino, 2007, 1
- DE FRANCESCO G.M., *Il regime delle persone giuridiche pubbliche e le tendenze attuali della nostra legislazione positiva*, Tivoli, 1937
- DE FRANCESCO G.M., *Persona giuridica: diritto privato e pubblico*, Torino, 1958
- DE JOHANNIS M., *Inchiesta sui futuri regimi doganali*, Roma, 1915-1916
- DE KOCK M.H., *International Bank for Reconstruction and Development*, in *South African Journal of Economics*, 1944, 223
- DE LA PORTE C. - NANZ P., *The OMC – A deliberative-democratic mode of governance? The cases of mployment and pensions*, in *JEPP*, 2004, 267
- DE LUCIA L., *Amministrazione transnazionale e ordinamento europeo*, Torino, 2009
- DE LUCIA L., *Cooperazione e conflitto nell'Unione amministrativa europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 13
- DE LUCIA L., *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in DE LUCIA L. - MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 171
- DE PASQUALE P. - FIENGO G., *Trattati CE, CECA ed Euratom ed atti modificativi*, Padova, 1995
- DE PASQUALE P., *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, 2000
- DE ROBERTO A. - TONINI P.M., *I ricorsi amministrativi*, Milano, 1984
- DE SCHUTTER O. - LEBESSIS N. - PATTERSON J. (a cura di), *Governance in the European Union*, Luxembourg, 2001
- DE STEFANI A., *Considerazioni sui dazi "ad valorem"*, in *Vita doganale*, 1951, 509
- DE VERGOTTINI G., *Note sugli atti normativi ed amministrativi dell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 890
- DE VISSER M., *Network-based governance in EC law. The example of EC competition and EC communications law*, Oxford-Portland, 2009
- DEGOIS S. - SEMINI A., *Le Marché Comun, ses techniques douanières*, Parigi, 1958
- DEHOUSSE R., *Comitology: who watches the watchmen?* *Journal of European Public Policy*, 2003, 798
- DEHOUSSE R., *Misfits: EU law and the transformation of European governance*, in C. JOERGES - DEHOUSSE R. (a cura di), *Good governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, 2002
- DEHOUSSE R., *Regulation by networks in the European Community. The Role of European Agencies*, in *JEPP*, 1997, 246

- DEL FEDERICO L., *Le sanzioni amministrative nel diritto tributario*, Milano, 1993
- DEL FEDERICO L., voce *Sanzioni amministrative (dir. trib.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 5431
- DEL GATTO S., *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, 2012
- DELLA CANANEA G. - FRANCHINI C., *I principi dell'amministrazione europea*, II ed., Torino, 2013
- DELLA CANANEA G. - GALETTA D.U. - HOFFMAN H.C.H. - SCHNEIDER J.P. - ZILLER J., *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli, 2016
- DELLA CANANEA G., *Cooperazione e integrazione nel sistema amministrativo della Comunità europea: la questione della "comitologia"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 655
- DELLA CANANEA G., *Finanza comunitaria e amministrazione nazionale: il nuovo ruolo della Ragioneria generale dello Stato*, in CHITI M.P. (a cura di), *Amministrazione comunitaria e amministrazione nazionale*, Roma, 1997, 581
- DELLA CANANEA G., *L'amministrazione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, vol. II, Milano, 2000, 1797
- DELLA CANANEA G., *L'amministrazione per collegi nella Comunità europea*, in MASSERA A. (a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione. Dall'atto unico europeo al trattato sull'unione*, Bologna, 1994, 133
- DELLA CANANEA G., *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, 2003
- DELLA CANANEA G., *La disciplina dei procedimenti amministrativi: nuove prospettive nei rapporti tra ordinamenti giuridici*, in STICCHI DAMIANI S. - VETRÒ F. (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Torino, 2010, 19
- DELLA CANANEA G., *La disciplina giuridica delle finanze dell'Unione e delle finanze nazionali*, in CHITI M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 289
- DELLA CANANEA G., *La finanza comune strumento dell'integrazione comunitaria*, in MASSERA A. (a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione. Dall'Atto unico europeo al Trattato dell'Unione*, Bologna, 1994, 207
- DELLA CANANEA G., *The European Union's mixed administrative proceedings*, in *Law & Contemp. Probs.*, 2004, 197
- DENIZEAU C., *L'idée de puissance publique à l'épreuve de l'Union européenne*, Parigi, 2004
- DEVUYST Y., *GATT Customs Union Provisions and the Uruguay Round: The European Community Experience*, in *Journal of World Trade*, 1992, 15
- DI LORENZO M., *Corso di diritto doganale*, Milano, 1947
- DI LORENZO M., *Istituzioni di diritto doganale*, Roma, 1954
- DI PIETRO A. (a cura di), *Le sanzioni tributarie nell'esperienza europea*, Milano, 2001
- DI PIETRO A., *La giurisdizione tributaria*, in VIGNUDELLI A. (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009
- DI PIETRO A., voce *Giusto processo (dir. trib.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Milano, 2006, 2809
- DI SIMONE G.M., *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo*, in *Comunità internazionale*, 1949, 621
- DILLON S., *International Trade and Economic Law and the European Union*, Oxford-Portland, 2002
- DOMKE M. - HAZARD J., *State trading and the Most-Favored-Nation Clause*, in *American Journal of International Law*, 1958, 5
- DOSI F., *Unione doganale e politica tributaria del mercato comune*, Milano, 1958
- DUBEY B., *Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe*, in *CDE*, 2003, 87
- DUMKE R.H., *German economic unification in the 19th century: the political economy of the Zollverein. Institut für Volkswirtschaftslehre*, Monaco, 1994
- DUMKE R.H., *The political economy of German economic unification: tariffs, trade and politics of the Zollverein era*, in *The Journal of Economic History*, 1978, 277
- ECKHOUT P., *The European Internal Market and International Trade*, Oxford, 1994

- EDWARDS G. - SPENCE D. (a cura di), *The European Commission*, Londra, 1997
- EHLERMANN C.D., *The Internal Market following the Single European Act*, in *Common Market Law Review*, 1987, 360
- EINAUDI L., *L'Italia, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo*, in *Economia Internazionale*, 1948, 5
- EINAUDI L., *Studi sugli effetti economici dell'imposta*, Torino, 1902
- EVANS A., *The EU structural funds*, Oxford, 1999
- EVERLING U., *Element eines Europäischen Verwaltungsrecht*, in *DVBI*, 1983, 649
- FABIO M., *Il valore della merce in dogana*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 429.
- FABIO M., *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 355
- FABIO M., *Manuale di diritto e pratica doganale. Profili di diritto comunitario e nazionale per l'attività di import/export*, V ed., Milanofiori Assago, 2014
- FAIRHURST J., *Law of the European Union*, VI ed., Harlow, 2007
- FALCON G., *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario: ricerche e tesi in discussione*, in AA. VV., *Atti del seminario di Trento*, 8-9 giugno 2007, Padova 2008, 49
- FALCON G., *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali nella tutela avverso gli atti lesivi di situazioni soggettive europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, 1153
- FALSITTA G. - SCHIAVOLIN R., *Le imposte doganali*, in FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Parte speciale. Il sistema delle imposte in Italia*, Padova, 2010, 889
- FALSITTA G., *Le unioni doganali*, in ID., *Manuale di diritto tributario*, III ed., Padova, 2003
- FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario. Il sistema delle imposte in Italia*, Padova, 2016
- FANTOZZI A., *I dazi doganali*, in *Diritto tributario*, III ed., Torino, 2003, 1076
- FAWCETT E.S., *The International Monetary Fund and International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 1964, 32
- FENNELL R., *The common agricultural policy: continuity and change*, Oxford, 1997
- FERLAZZO NATOLI L., voce *Presupposto di fatto del tributo*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1996, 7
- FERNANDEZ ESTEBAN M.L., *The Rule of Law in the European Constitution*, Londra, 1999
- FERRARA F., *La classificazione delle persone giuridiche*, Milano, 1912
- FERRARESE M.R., *I confini e la voglia di attraversarli*, in TORCHIA L. (a cura di), *Attraversare i confini del diritto. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Bologna, 2016, 55
- FERRARI E., *Agenzie europee, interessi degli Stati membri e conflitti istituzionali*, in MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Atti del seminario di Trento 12 maggio 2008, Padova, 2009, 85
- FERRARO F., *Lo spazio giuridico europeo tra sovranità e diritti fondamentali. Democrazia, valori e rule of law nell'Unione al tempo della crisi*, Napoli, 2014
- FESTA G., *Le unioni doganali ed economiche, il Benelux*, Pisa - Roma, 1951
- FICARI V., *Autotutela e riesame nell'accertamento del tributo*, Milano, 1999
- FICHTE J.G., *Lo Stato secondo ragion e o lo Stato commerciale chiuso. Saggio di scienza del diritto e d'una politica del futuro*, 1800, edizione Milano, 2016, con prefazione di Immanuela Hermann Fichte e postfazione di Giovanni Gentile
- FIGUEIREDO LOPEZ A., *CEE: la spécificité de la fonction publique communautaire. L'exemple de la commission*, in *Rev. Fr. Adm. Publ.*, 1990, 497
- FIORENTINO L. - STANCANELLI A., *Le agenzie fiscali (articoli 57, 61-74)*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000, 401
- FIORENZA S., *Dichiarazione e destinazione doganale*, Padova, 1982
- FIORENZA S., voce *Dogana e tributi doganali*, in *Dig. Disc. Priv., Sez. Comm.*, V, Torino, 1990, 116

- FISCHIONE G., *L'organismo di diritto pubblico tra mito e realtà*, in *Arch. giur. op. pubbl.*, 1996, 967;  
 CAPUTI JAMBRENGHI V., *L'organismo di diritto pubblico*, in *Dir. Amm.*, 2000, 13
- FLORIO M., *Cost-benefit analysis and incentives in evaluation: the structural funds of the European Union*, Cheltenham-Northampton, 2007
- FLORY T., *Le G.A.T.T.*, in ID., *Droit international et commerce mondial*, Parigi, 1968, 87
- FOLLIERI E., *Attività liberalizzate e amministrazione di risultati*, in *Foro amm.*, TAR, 2003, 329
- FOLLIERI E., *Quadro positivo dell'amministrazione statale, regionale e locale. Gli altri enti pubblici*, in MAZZAROLLI L. - PERICU G. - ROMANO A. - ROVERSI MONACO F.A. - SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo, Parte generale*, Bologna, 2005, 403
- FORTI U., *Amministrazione pubblica e attività economico-privata: contributo alla classificazione delle persone giuridiche nel diritto italiano*, Napoli, 1920
- FORTI U., *Teoria dell'organizzazione e delle persone giuridiche pubbliche: lezioni di diritto amministrativo*, Napoli, 1948
- FOSSATI A., *La revisione dell'accertamento doganale*, in *Riv. guard. fin.*, 1975, 591
- FOSSUM J.E. - MENÉNDEZ A.J., *The Constitution's Gift. A Constitutional Theory for a Democratic Union*, Lanham, 2011
- FRACCHIA F., *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, 1996
- FRANCHINI C., *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, 1992 (II ed. 1993)
- FRANCHINI C., *Autonomia e indipendenza nell'amministrazione europea*, in *Dir. amm.*, 2008, 87
- FRANCHINI C., *Il diritto amministrativo italiano e l'influenza comunitaria: l'organizzazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, 1179
- FRANCHINI C., *L'organizzazione*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Milano, 2003, I, 251
- FRANCHINI C., *La Commissione delle Comunità europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarietà alla coamministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 669
- FRANCHINI C., *La funzione pubblica comunitaria*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, II ed., Milano, 2007, *Parte generale*, I, 466
- FRANCHINI C., *Les Notions d'administration indirecte et de coadministration*, in AUBY J.B. - DUTHEIL DE LA ROCHERE J. (eds.), *Droit Administratif Européen*, Parigi, 2007, 245
- FRANCISCO L., *La influencia de la filosofía política de Hobbes en el mercantilismo*, in *Rivista de la Facultad de Ciencias económicas*, 1983, 71
- FRANCO F., *Fisco ed Unione europea: l'acquis communautaire*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2003, 427
- FRANSONI G., *I dazi doganali*, in FANTOZZI A., *Il diritto tributario*, Torino, 2003, 1074
- FRANZOSO C., *I tributi doganali*, in TINELLI G. (a cura di), *Istituzioni di diritto tributario. Il sistema dei tributi*, Padova, 2015, 593
- FRENKEL J.A. (a cura di), *International Aspects of Fiscal Policies*, Chicago - Londra, 1988
- FRITZ N., *Gli aspetti fiscali e di bilancio di una integrazione economica*, Francoforte, 1953
- G. FALCON, *La tutela giurisdizionale*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti - G. Greco, Milano, 2007, 469
- GALETTA D.U. - BOTTINO G., *Materiali per un corso di diritto amministrativo europeo. Argomenti scelti*, Torino, 2008
- GALETTA D.U., *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di "cooperazione amministrativa" dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 1689
- GALETTA D.U., *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Amm.*, 2010, 601

- GALETTA D.U., *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, 819
- GALETTA D.U., *Il principio di proporzionalità*, in RENNA M. - SAIITA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 389
- GALETTA D.U., *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea. Paradise Lost?*, Torino, 2009
- GALETTA D.U., *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in CHITI M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 89
- GALETTA D.U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998
- GALETTA D.U., *Riflessioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE sul diritto ad una buona amministrazione, anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di giustizia*, in *Dir. Un. eur.*, 2013, 133
- GALETTA D.U., *Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE ed obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale: una rilettura nell'ottica del rapporto di cooperazione (leale) fra giudici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 431
- GALETTA D.U., *Transparency and Access to Public Sector Information In Italy: a Proper Revolution?*, in *Italian Journal of Public Law*, 2014, 2
- GALGANO F. - MARRELLA F., *Diritto del commercio internazionale*, II ed., 2007
- GALGANO F., *"Pubblico" e "Privato" nella qualificazione della persona giuridica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 279
- GALLAGHER P., *Guide to the WTO and developing countries*, Londra, 2000
- GALLO F., *Verso un giusto processo tributario*, in *Rass. Tribut.*, 2003, 1
- GARCEA A., *La giurisdizione delle Commissioni tributarie ed i principi del giusto processo*, in *Dir. prat. tribut.*, 2001, 484
- GAROFOLI R., *Gli organismi di diritto pubblico: il recente allineamento tra giudice comunitario e nazionale e i profili ancora problematici*, in GAROFOLI R. - SANDULLI M.A. (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici*, Milano, 2005, 155
- GAROFOLI R., *Nota alla sentenza Cons. St. 16 settembre 1998, n. 1267*, in *Foro It.*, 1999, 180
- GAROFOLI R., *Organismo di diritto pubblico, criteri di identificazione e problemi di giurisdizione*, in *Urb. app.*, 1997, 960.
- GERARDIN D. - MUFIOZ R. - PETIT N. (a cura di), *Regulation through agencies in the EU: a new paradigm of European governance*, Cheltenham, 2005
- GERBINO M., voce *Dumping*, in *Enc. del diritto*, Milano, XIV, 1965, 110
- GESTRI M., *Abuso del diritto e frode alla legge nell'ordinamento comunitario*, Milano, 2003
- GIANNINI M.S., *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. Soc.*, 1958, 931
- GIANNINI M.S., *Premessa*, in AMATO A. - MARONGIU G., *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 15
- GIAVAZZI M., *La legittimazione processuale nel contenzioso sugli appalti pubblici e l'effettività del diritto europeo: un (falso) problema di convivenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 1051
- GIFFONI M., *Il consolidamento dell'unione doganale in vista della realizzazione del mercato unico*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1990, 259
- GIGANTE M., *Effetti giuridici nel rapporto tra tecnica e diritto: il caso delle "norme armonizzate"*, in *Riv. it. Dir. pubbl. comunit.*, 1997, 313
- GIGLIONI F., *European administrative integration through differentiation. Methods of European coordination*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, 311
- GIGLIONI F., *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, 2012
- GIOVAGNOLI R. - FRATINI M., *Invalità e autotutela*, Milano, 2007

- GIOVAGNOLI R. - FRATINI M., *Le sanzioni amministrative: raccolta completa commentata con dottrina e giurisprudenza*, Milano, 2009
- GIUBBONI S., *Diritti e solidarietà in Europa: i modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012
- GIULIANI G., *Diritto tributario*, III ed., Milano, 2002, 195
- GIULIANI G., *Violazioni e sanzioni delle leggi tributarie*, III ed., Milano, 1986
- GIULIANO M., *La cooperazione economica in materia economica*, vol. I, *Il commercio internazionale*, Milano, 1965
- GIULIANO M., *La cooperazione tra gli Stati e il commercio internazionale*, Milano, 1978
- GOETSCHY J., *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, in *European Journal of Industrial Relations*, 1999, 17
- GOISIS F., *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004
- GOISIS F., *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2014
- GORLA G., *I principi generali comuni alle nazioni civili e l'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile italiano del 1942*, in *Foro it.*, 1992, 90
- GOYDER D.G., *EC Competition Law*, IV ed., Oxford, 2003
- GOZI S., *La Commissione europea*, Bologna, 2005
- GRANT W., *The common agricultural policy*, Basingstoke, 1997
- GRAVE J.M., *The Impact of the Lisbon Treaty on Customs Matters: A Legal Assessment*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2010, 95
- GRECO G., *Appalti pubblici di lavori affidati da spa in mano pubblica: un revirement giurisprudenziale non privo di qualche paradosso*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, 1062
- GRECO G., *Argomenti di diritto amministrativo*, III ed., Milano, 2008
- GRECO G., *Ente pubblico, impresa pubblica, organismo di diritto pubblico*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 839
- GRECO G., *Gli appalti pubblici di servizi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, 1285;
- GRECO G., *Imprese pubbliche, organismi di diritto pubblico, affidamenti in house: ampliamento o limitazione della concorrenza?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 61
- GRECO G., *Incidenza del diritto comunitario sugli atti amministrativi nazionali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, II ed., Milano, 2007, 933
- GRECO G., *Organismo di diritto pubblico, atto primo* (nota a C. giust. CE, 15 gennaio 1998, n. 44), in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 733
- GRECO G., *Organismo di diritto pubblico, atto secondo: le attese deluse*, (nota a C. giust. CE, 10 novembre 1998, n. 360), in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, 184
- GRECO G., *Profili di diritto amministrativo e ruolo della Commissione nel Progetto di Costituzione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 113
- GREENWAY D., *International Trade Policy*, Londra, 1983
- GRIFFITH H.S., *Principles of Administrative Law*, Londra, 1951
- GRILLO M., *Protezionismo e liberismo. Momenti del dibattito sull'economia siciliana del primo Ottocento*, Catania, 1994
- GROSS ESPIELL H., *Most-Favored-Nation Clause: its Present Significance in GATT*, in *Journal of World Trade law*, 1971, 29
- HARINGS L., *Cross-border cooperation of the police and customs authorities*, in JANSEN O. - SCHÖNDORF-HAUBOLD B. (a cura di), *The European Composite Administration*, Cambridge-Atwerp-Portland, 2011, 177
- HARLOW C. - RAWLINGS R., *Process and Procedure in EU Administration*, Oxford - Portland, 2014
- HARLOW C., *Three phases in the evolution of EU administrative law*, in CRAIG P. - DE BÚRCA G. (a cura di), *The evolution of EU law*, Oxford, 1999, 439
- HARLOW C., *Voices of Difference in a Plural Community*, in BEAMONT P. e a. (a cura di), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford, 2002, 199

- HATZOPOULOS V., *Why the OMC is bad for you: a letter to the EU*, in *ELJ*, 2007, 309
- HECKSCHER E.F., *Mercantilism*, in *Economic History Review*, VII, 1936-1937, ora in *Revisions in Mercantilism*, Londra, 1969, 25
- HENDERSON W.O., *The Zollverein and the Sequence of a Customs Union*, in *Australian Economic History Review*, 2015, 277
- HENDERSON W.O., *The Zollverein*, Cambridge, 2013
- HILF M. - JACOBS F.G. - PETERSMANN E.U. (a cura di), *The European Community and GATT*, Deventer, 1986
- HINDLEY J. B., *Current Issues in Commercial Policy and Diplomacy*, Londra, 1980
- HOFFMANN H., *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, 2009, 482
- HOFMANN H. - ROWE G.C. - TÜRK A.H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford-New York, 2011, 262
- HOFMANN J., *Legal protection and liability in the European composite administration*, in O. JANSEN - B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (a cura di), *The European Composite Administration*, Cambridge-Atwerp-Portland, 2011, 441
- HOOGE L. (a cura di), *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford, 1996
- HOOGE L. - MARKS G., *Multi-level governance and European integration*, New York - Oxford, 2001
- HORSEFIELD J.K. (a cura di), *The international Monetary Fund, 1945-1965. Twenty years of International Monetary Cooperation*, Washington, 1969
- HOSLI M. - SAETHER A. (a cura di), *Free Trade Agreements and Customs Unions: Experiences, Challenges and Constraints*, Maastricht, 1997
- HUYSSER E., *Théorie et pratique du dumping*, Baden-Baden, 1971
- HYDER K.H., *Equality of treatment and Trade Discrimination in International Law*, the Hague, 1968
- IANNONE C., *The duty of cooperation between national courts and authorities and Community institutions for the purposes of Article 10 of the Treaty of Rome*, in *Dir. Un. Eur.*, 2001, 495
- IANNOTTA L., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Atti del Convegno di Macerata, 21 e 22 maggio 1999, Milano, 2000, 37
- IANNOTTA L., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. Amm.*, 1999, 57
- INAMA S. - VERMULST E., *Customs and Trade Laws of the European Community*, The Hague - Londra - Boston, 1999
- INGHELDRAM J.F.H., *Legal and institutional aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF): an analysis with a look forward to a European Public Prosecutors Office*, Groningen, 2011
- IPSEN H.P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tubinga, 1972
- IPSEN H.P., *Verfassungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaften*, Berlino, 1970
- IRWIN A.D. - PETROS MAVROIDIS C. - SYKES A.O., *The Genesis of the GATT*, New York, 2008
- ISAAC G., *Droit communautaire general*, Parigi, 1990, 193
- JACKSON J.H., *World Trade and the Law of the GATT: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*, 1969
- JANSEN J.J.M., *Fiscal sovereignty of the Member States in an internal market: past and future*, Alphen aan den Rijn, 2011
- JANSEN O. - SCHÖNDORF-HAUBOLD B. (a cura di), *The European Composite Administration*, Cambridge-Atwerp-Portland, 2011
- JOERGES C. - VOS E., *EU Committees*, Oxford - Portland, 1999
- JOUANNEAU D., *Le GATT*, Parigi, 1980
- K. MOONHAWK, *Disguised Protectionism and Linkages to the GATT/WTO*, in *World Politics*, 2012, 426
- KAGAN R., *Adversarial Legalism. The American way of law*, Cambridge (MA), 2001



- KELEMEN R.D., *Eurolegalism. The transformation of law and regulation in the European Union*, Cambridge (MA) - Londra, 2011
- KELLEY R.L., *The Transatlantic Persuasion: The Liberal-Democratic Mind in the Age of Gladstone*, New Brunswick - Londra, 1969
- KELSEN H., *The Pure Theory of Law*, nella traduzione di C.H. Wilson, in *L. Q. Rev.*, 1935, 517
- KEYNES J.M., *The end of laissez-faire*, Londra, 1926
- KEYNES J.M., *The general theory of employment, interest and money*, Basingstoke, 1936
- KINDLEBERGER C.P., *International Money*, Londra, 1981
- KNIPSCHILD K., *European veterinary and food law and the European composite administration*, in JANSEN O. - SCHÖNDORF-HAUBOLD B. (a cura di), *The European Composite Administration*, Cambridge-Atwerp-Portland, 2011, 121
- KOULEN M., *The New Anti-dumping Code Through its Negotiating History*, in BOURGEOIS H.J. - BERROD F. - GIPPINI FOURNIER E. (a cura di), *Uruguay Round Results. A European Lawyers' Perspective*, Bruges, 1994, 151
- KOUTALAKIS C. - BUZOGANY A. - BORZEL T. (a cura di), *When soft regulation is not enough: The integrated pollution prevention and control directive of the European Union*, in *Regulation and Governance*, 2010, 329
- KRAUS J., *The GATT negotiations: a business guide to the results of the Uruguay round*, Parigi, 1994
- KREHER A. - MARTINES F., *Le "agenzie" della Comunità europea: un approccio nuovo per l'integrazione amministrativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 97
- KREHER A. (a cura di), *The New European Agencies*, *EUI Working Papers*, n. 96/49
- KRUGMAN P. (a cura di), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, New York, 1986
- KRUGMAN P., *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, 2008
- LA SCALA A.E., *L'effettiva applicazione del principio del contraddittorio nel procedimento amministrativo tributario tra svolte, ripensamenti e attese*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 2015, 394
- LA TASSA E., *L'evoluzione della politica comunitaria*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 2003, 473
- LAFARGE F., *EU Implementation Through Administrative Cooperation Between Member States – La realizzazione del diritto dell'Unione europea attraverso la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 119
- LANDIS J.M., *The Administrative Process*, Boston, 1939
- LANG A., *L'Unione europea quale spazio senza frontiere interne : implicazioni per i cittadini dei paesi confinanti*, in FIAMINGO C. - GIUNCHI E. (a cura di), *Muri, confini, passaggi: studi storico-politici e prospettive giuridiche*, Milano, 2009, 241
- LANG A., *La leale cooperazione e gli obblighi comunitari*, Torino, 2011
- LASOK D. - CAIRNS W., *The Custom Law of the European Economic Community*, Deventer, 1983
- LASOK D., *The Trade and Customs Law of the European Union*, III ed., Londra - The Hague - Boston, 1998
- LEANZA U., *Prospettive per l'Organizzazione mondiale del commercio dopo Seattle*, in CARACCILO I. - FORTE C. (a cura di), *Il commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli, 2002, 11
- LENAERTS K., *Regulating the regulatory process: "Delegation of powers" in the European Community*, in *E.L.R.*, 1993, 22
- LENAERTS K., *Some reflections on the separation of powers in the European Community*, in *CMLR*, 1991, 11
- LETSAS G., *Harmonic law. The case against pluralism*, in DICKSON J. - ELEFTHERIADIS P. (a cura di), *Philosophical foundations of European union law*, Oxford, 2012, 77
- LIBERATI A., *L'autotutela amministrativa*, Milano, 2006
- LIGUGNANA G., *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, Padova, 2004
- LIMBACH K., *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Oxford - Portland, 2015
- LIST F., *Il sistema nazionale di economia politica*, nella traduzione di E. AVI e P. TINTI a cura di G. MORI, Milano, 1972

- LLOYD P., *Anti-dumping Actions and the GATT System*, Londra, 1977
- LO NIGRO A., *L'accertamento doganale*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 387
- LO NIGRO A., *Lo svolgimento del rapporto doganale*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 239
- LOMBARDI L., *Manuale di tecnica doganale e commercio estero*, XVIII ed., Milano, 2005
- LORENZO U., *L'origine delle merci nel nuovo codice doganale dell'Unione Europea*, in *Corriere tributario*, 2016, 2147
- LOUIS - D. WAELBROECK J.V. (a cura di), *La Commission des Communautés européennes*, Bruxelles, 1988
- LUPI R., *Diritto tributario. Parte speciale*, Milano, 2005, 438
- LUX M. - MALONE J., *A Place for Customs in the WTO: A Practical Look at the Doha Trade Facilitation Negotiations*, in *Global Trade and Customs Law*, 2006, 39
- LYONS T., *EC Customs Law*, Oxford, 2008
- MACBEAN A.I. - SNOWDEN P.N., *International Institutions*, in *Trade of International Economic Law*, The Hague, 1981
- MACCHIA M., *Questione amministrativa e cooperazione dopo Lisbona: un nesso inscindibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 85
- MACPHERSON C.B., *The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*, Oxford, 1962
- MAESO SECO L.F., *I procedimenti composti comunitari: riflessioni intorno alla problematica della impossibilità a difendersi ed eventuali alternative*, in DELLA CANANEA G. - GNES M. (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea. Un'indagine*, Atti del convegno di studio di Urbino, 14 marzo 2003, Torino, 2004, 11
- MAESTRIPIERI C., *La libera circolazione delle merci nella CEE*, in *Rivista di diritto europeo*, 1970, 127
- MAGLIETTA C., *L'unione doganale tra gli stati tedeschi strumento economico-politico dello sviluppo industriale della Germania*, in *Vita doganale*, 1971, 341
- MAGLIETTA C., *La dogana, evolvendosi, diventa strumento primario della politica comunitaria*, in *Vita doganale*, 1972, 93
- MAGNUSSON L. (a cura di), *Mercantilist Economics*, Uppsala, 1993
- MAJONE G. (a cura di), *Deregulation or Regulation? Regulatory reform in Europe and in the United States*, Londra, 1990
- MAJONE G., *Delegation of regulatory powers in a mixed polity*, in *E.L.J.*, 2002, 319
- MAJONE G., *Dilemmas of European Integration*, Oxford, 2005
- MAJONE G., *The Credibility Crisis of Community Regulation*, in *JCMS*, 2008, 273
- MAMELI B., *L'Organismo di diritto pubblico: profili sostanziali e processuali*, Milano 2003
- MAMELI B., *Un possibile ridimensionamento della nozione di organismo di diritto pubblico* (nota a Cons. St., sez. V, ord. 11 luglio 2001, n. 3847 e n. 3848), in *Urb. app.*, 2002, 66
- MANGER M.S., *Investing in Protection. The Politics of Preferential Trade Agreements between North and South*, Cambridge, 2009
- MANGIAMELI S. - SAPUTELLI G., *Instaurazione del mercato interno e attuazione delle libertà fondamentali*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Milano, 2006, III, 21
- MANGIAMELI S., *La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, in ID. (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, vol. II, 1
- MANNORI L. - SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001
- MARCHESELLI A., *Il giusto processo tributario in Italia. Verso il tramonto dell'interesse fiscale*, in *Dir. prat. tribut.*, 2001, 793
- MARCHESELLI A., *La riscossione dei diritti doganali*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 517
- MARCHETTI B., *Fondi strutturali e tutela giurisdizionale: variazione degli schemi regolatori e conseguenze sull'architettura giudiziaria dell'UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 1105

- MARCHETTI B., *Il sistema integrato di tutela*, in DE LUCIA L. - MARCHETTI B., *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 197
- MARCHETTI B., *Pubblica Amministrazione e Corti negli Stati Uniti. Il judicial review sulle administrative agencies*, Padova, 2005.
- MARCHETTI F. - DOLCE R., *La riforma delle sanzioni tributarie non penali*, Milano, 2000
- MARINO A., *Agenzie europee di regolazione ed esecutive*, Napoli, 2013
- MARKS G. - HOOGHE L. - BLANK K., *European integration from the 1980s; State centric v. Multiple-level governance*, in *JCMS*, 1996, 341
- MARKS G., *Structural Policy in the European Community*, in SBRAIGA A. (a cura di), *Euro Politics: institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington D.C., 1992
- MARONGIU G., *La nuova disciplina delle sanzioni amministrative tributarie*, in *Dir. prat. tribut.*, 1998, 264
- MARSON E.S. - ASHER R.E. (a cura di), *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington D.C., 2010
- MASHAW J., *Creating the Administrative Constitution - The Lost One Hundred Years of the American Administrative Law*, Boston, 2012
- MASSARI P., *Aspetti operativi dell'allargamento UE*, in *Corriere tributario*, 2004, 1678;
- MASSARI P., *Verifica parziale della merce e revisione dell'accertamento "interpretati" dalla Corte di giustizia*, in *L'Iva*, 2014, 7
- MASSERA A., *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo*, Milano, 1986
- MASSERA A., *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Dir. Amm.*, 2005, 709
- MASSERA A., *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1
- MASSERA A., *Una nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in FERRET J. - MALARET E. (a cura di), *El desarrollo de un derecho administrativo europeo*, Barcellona, 1993, 55
- MASTROIANNI R., *Ravvicinamento delle legislazioni nel diritto comunitario*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997, 457;
- MATHIJSEN P.S., *Le Droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, The Hague, 1958
- MATTARELLA B.G., *Le funzioni*, in CHITI M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 143
- MATTARELLA B.G., *Procedimenti e atti amministrativi*, in CHITI M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 327
- MATTERA RICIGLIANO A., *Il mercato unico europeo. Norme e funzionamento*, Torino, 1990
- MATTARELLA B.G., *Le funzioni*, in CHITI M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 140
- MAZZEI J. - DALLA VOLTA R., *Politica doganale differenziale e clausola della nazione più favorita*, Firenze, 1930
- MCMAHON J., *Law of the common agricultural policy*, Londra, 2000
- MEADE J.E., *The theory of custom unions*, Amsterdam, 1955
- MEDICI M., *L'armonizzazione fiscale europea verso il traguardo del 1992*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1988, 995
- MERCURIO V., voce *Dogana ed imposte doganali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, III, Milano, 2006, 2026
- MERLONI F., *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 717
- MERLONI F., *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Torino, 2012
- MERLONI F., *The distinction between politics and management in Italian public administration*, in VANDELLI L. (a cura di), *The administrative reforms in Italy: experiences and perspectives*, Bologna, 2000, 35
- MERUSI F., *L'integrazione fra la legalità comunitaria e la legittimità amministrativa nazionale*, in *Dir. amm.*, 2009, 43
- MERUSI F., *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1965

- MICCINESI M., *Le sanzioni in materia doganale*, SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 851
- MICELI R., *Indebito comunitario e sistema tributario interno*, Milano, 2009
- MICHELS R., *Introduzione alla storia delle dottrine economiche e politiche*, Bologna, 1932, 4
- MICHETTI M., *La libera circolazione delle merci*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Milano, 2006, III, 51
- MIELE G., *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953
- MIGLIARESE TAMBURINO S., *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, 1979
- MIGLIAZZA A., *Il fenomeno dell'organizzazione e la comunità internazionale*, Milano, 1958
- MIKURIYA K., *The Customs Response to the 21st Century*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2006, 21
- MILLON DELSON C., *Il principio di sussidiarietà*, Milano, 2003
- MINESHIMA D., *The Rule of Law and EU Expansion*, in *Liverpool Law Review*, 2002, 73
- MOAVERO MILANESI E., *La Commissione, funzioni e organizzazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1993, 1133
- MOLINA DEL POZO C., *Europa y los funcionarios*, Barecellona, 1988
- MONACO R., *Le comunità sopranazionali nell'ordinamento internazionale*, in AA.VV., *Scritti Giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, 1957
- MONACO R., *Lezioni di organizzazione internazionale*, I, Torino, 1965
- MONACO R., voce *Mercato comune europeo*, in *Nss. dig. it.*, vol. X, Torino, 1964, 528
- MONNET J., *Memoires*, Parigi, 1976
- MONTANARI F., *Evoluzione del principio di effettività e rimborso dei tributi incompatibili con il diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 89;
- MONTINI D., *La legge doganale commentata*, Milano, 1940
- MONTINI M., *Il diritto di accesso all'informazione in materia ambientale: la mancata attuazione della direttiva CE/90/313*, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 331
- MORANDI G., *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 817
- MORAVCSIK A., *Liberal intergovernmentalism and integration a rejoinder*, in *JCMS*, 1995, 611
- MORAVCSIK A., *National preference formation and interstate bargaining in the European community*, Cambridge (MA), 1992
- MORAVCSIK A., *Preferences and power in the European Community; a liberal intergovernmentalist approach*, in *JCMS*, 1993, 473
- MORBIDELLI G., *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 2007
- MORBIDELLI G., *Società miste, servizi pubblici e opere accessorie*, in *Riv. trim. appalti*, 1997, 505
- MORICONE L., *L'origine preferenziale*, in *Fisc. comm. int.*, 2013, 73
- MORTELMANS K., *The Common Market, the Internal Market and the Single Market, what's in a Market?*, in *Common Market Law Review*, 1998, 101
- MORTH U. (a cura di), *Soft Law in Governance and Regulation*, Cheltenham, 2004
- MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori nel sistema delle fonti*, Padova, 2003
- MURATORI A., voce *G.A.T.T.* in *App. Nss. Dig. it.*, VII, Torino, 1982, 928
- NARDOLILLI R., *Il ruolo finanziario del fondo monetario internazionale*, Roma, 1979
- NEFRAMI E., *Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne*, in *RMC*, 2012, 192
- NEUHOLD C., *Taming the 'Trojan horse' of comitology? Accountability issues of comitology and the role of the European Parliament*, in *European Integration online Papers* n. 1/2008
- NEVILLE BROWN L. - KENNEDY T., *The Court of Justice of the European Community Law*, Londra, 1994
- NICALI A. - FAVALE G., *La dogana nella storia*, Roma, 2004
- NICALI A., *Storia delle dogane*, Trento, 2003

- NICOLAIDES P. - GEVEKE A. - DEN TEULING A.M., *Improving Policy Implementation in an Enlarged European Union*, Maastricht, 2003
- NICOLAIDES P. - ROY T., *Brexit and Trade: Between Facts and Irrelevance*, BEEP n. 42/2016
- NIGRO M., *I rapporti tra coordinamento e indirizzo*, in AMATO A. - MARONGIU G., *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 25
- NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966
- NIZZO C., *L'articolo 5 del trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *DUE*, 1997, 381
- NOLDE B., *La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels*, in *Recueil des Cours*, 1932, 5
- NUGENT N. - RHINARD M., *The European Commission*, Basingstoke, 2015
- NUGENT N., *The European Commission*, Basingstoke, 2001
- OCCHIENA M., *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002
- OGRIZEK D. - CHANTAL S., *Le Benelux: Belgique, Nederland, Luxembourg*, Parigi, 1948
- OLIVER P. - JARVIS M., *Free Movement of Goods in the European Community*, IV ed., Londra, 2003
- ONGARO E., *Le agenzie pubbliche: modelli istituzionali e organizzativi*, Soveria Mannelli, 2006
- ONIDA F., *Economia degli scambi internazionali: teorie, modelli, verifiche*, Bologna, 1984
- ORLANDO L., *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974
- ORSELLO G.P. (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea*, Padova, 1999
- ORSELLO G.P., *La libera circolazione delle merci*, in ID. (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea*, Padova, 1999, 321
- OTTAVIANO V., voce *Impresa pubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1970, 669
- PADOVANI F., *I tributi doganali*, in RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, II ed., Milano, 2009, 405;
- PAJNO A. - TORCHIA L. (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000
- PALEOLOGO G., *La riforma dei ricorsi amministrativi*, Milano, 1975
- PALMERIO G., *L'impresa pubblica: teoria e analisi empirica*, Milano, 1974
- PANEBIANCO M., *L'unione doganale*, in PENNACCHINI E., *Manuale di diritto comunitario*, II, Torino, 1981
- PANICO G., *La politica commerciale convenzionale della CEE nel sistema commerciale internazionale*, Milano, 1979, 5.
- PAPI G.U., *Teoria della condotta economica dello Stato*, Milano, 1956
- PAPISCA A., *Dumping e antidumping nel diritto internazionale*, in *Diritto internazionale*, 1970, 382
- PARETO V., *Dell'Unione doganale od altri sistemi di rapporti commerciali fra le nazioni come mezzo intenso a migliorare le relazioni politiche ed a renderle pacifiche*, in *Relazione al Congresso di Roma per la pace. Città di Castello, Lapi, 1889*, in *Chaiers Vilfredo Pareto*, I, 1963, 99
- PARETO V., *Scritti politici*, I, Torino, 1974
- PARISIO F., *Persone giuridiche pubbliche: caratteri distintivi e manifestazione di volontà dei loro organi*, Parma, 1980
- PARRAVICINI G., *Dazi generali "ad valorem" all'importazione e all'esportazione*, in *Giornale degli economisti*, 1953, 667
- PENNETTA P., voce *Unione doganale*, in *Enc. Dir.*, Agg. V, Milano, 2001, 1073
- PERELMAN C., *Les notions à contenu variable en droit. Essai de synthèse*, in *Revue Internationale de droit comparé*, 1985, 1105
- PERFETTI A., *La cooperazione doganale*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Milano, 2006, III, 95
- PERLMAN M. - MCCANN C.R., *The Pillars of Economic Understanding: Ideas and Tradition*, Ann Arbor (MI), 1998
- PESCATORE P., *L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome*, in *Cahiers de droit européen*, 1978, 387

- PETERSON J., *The College of Commissioners*, in PETERSON J. - SCHACKLETON M. (a cura di), *The Institutions of the European Union*, Oxford, 2002
- PETRONI G., *Nuovi profili organizzativi nell'evoluzione del sistema amministrativo pubblico: le agenzie*, Padova, 1988
- PFALLER A., *The New Protectionism and the Limits of Structural Adjustment*, in *Intereconomics*, 1983, 219
- PICKETT E. - LUX M., *The Status and Effect of WTO Law Before EU Courts*, in *Global Trade and Customs Law*, 2016, 408.
- PICONE P. - LIGUSTRO A., *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002
- PICOZZA E., *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, II ed., Torino, 2004
- PIERRO M., *Il dovere di informazione dell'amministrazione finanziaria e il diritto al contraddittorio preventivo*, in *Riv. dir. fin. e sc. Fin.*, 2016, 193
- PIGA F., *Pubblico e privato nella dinamica delle istituzioni*, Milano, 1985
- PISANESCHI A., *Le sanzioni amministrative comunitarie*, Padova, 1998
- PISTOLESI F., *La giurisdizione delle commissioni tributarie*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 954
- PIVA P., *La politica commerciale comune*, in STROZZI G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte Speciale*, IV ed., Torino, 2015, 443
- PIZZETTI F. - TIBERI G., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in BASSANINI F. - TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 143
- PIZZETTI F., *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, vol. I, 331
- PLOECKL F., *The internal impact of a customs union; Baden and the Zollverein*, in *Explorations in Economic History*, 2013, 387
- PLOECKL F., *The Zollverein and the Sequence of a Customs Union*, in *Australian Economic History Review*, 2015, 277
- POCAR F. - TAMBURINI M., *Leggi fondamentali della Comunità economica europea*, V ed., Milano, 1983
- POCAR F., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010
- POCAR F., *Mercato interno ed Atto Unico europeo*, in VALENTI M.V. (a cura di), *Integrazione europea e promozione dei diritti umani*, vol. I, Perugia, 1997, 59
- PODDIGHE A., *Giusto processo e processo tributario*, Milano, 2010
- PONCE SOLÉ J., *The history of legitimate administration in Europe*, in RUFFERT M. (a cura di), *Legitimacy in European administrative law: reform and reconstruction*, Groningen, 2011
- PORCHIA O., *Principi dell'ordinamento europeo: la cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008
- PREDIERI A. - MORISI M. (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001
- PREDIERI A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Milano, 1996
- PRICE A.H., *The evolution of the Zollverein. A Study of Some of the Ideas and Institutions Leading to German Economic Unification Between 1815 and 1833*, New York, 1949
- PROVENZANO P., *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. fra diritto interno e diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2015
- PUFENDORF S., *De officio hominis et civis juxta legem naturalem libri duo* (1687), traduzione inglese *On the Duty of Man and Citizen according to Natural Law in two books*, Cambridge, 1991
- PURI P., *I soggetti passivi nella disciplina dei dazi doganali*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 201
- QUADRI R. - MONACO R. - TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario CEE*, diretto da R. Quadri, Milano, 1965
- RADAELLI C.M., *Better Regulation at the Lisbon Agenda*, atti della Conferenza di Londra, 4-6 ottobre 2006;
- RAGAZZO M., *L'autotutela amministrativa: principi operativi e ambiti applicativi*, Milano, 2006
- RAGNISCO L. - ROSSANO M., *I ricorsi amministrativi*, Roma, 1954

- RAMAJOLI M., *Giusto processo e giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 100
- RANDO F., *Aspetti doganali dell'integrazione economica europea*, Milano, 1969
- RANELLETTI O., *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912
- RASK MADSEN M. - THORNHILL C., *Law and the formation of modern Europe: perspectives from the historical sociology of law*, Cambridge, 2014
- REICHEL J., *Communicating with the European composite administration*, in *German L.J.*, 2014, 883
- RENGELING H.W., *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsrecht des Europäischen gemeinschaftsrechts*, Colonia - Berlino - Bonn - Monaco, 1977
- RIEDEL D., *The European Aviation Safety Agency and the Independent Agencies of the EC – A Systematic Analysis*, in JANSEN O.- SCHÖNDORF-HAUBOLD B. (a cura di), *The European Composite Administration*, Cambridge-Atwerp-Portland, 2011, 155
- RIEGER E., *The common agricultural policy, politics against markets*, in WALLACE H. - WALLACE W. (a cura di), *Policy-making in the European Union*, IV ed., Oxford, 2000
- RIGHI L., *La nozione di organismo di diritto pubblico nella disciplina comunitaria degli appalti: società in mano pubblica e appalti di servizi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 347
- RINELLA A. - COEN L. - SCARIGLIA R. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto*, Padova, 1999
- ROGALLA D., *Fonction publique européenne*, Parigi-Bruxelles, 1983
- ROMANO A., *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo*, in MAZZAROLLI L. - PERICU G. - ROMANO A. - ROVERSI MONACO F.A. - COCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, 145
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, II ed., Firenze, 1946
- ROSANVALLON P., *Le libéralisme économique*, Parigi, 1979, 3
- ROSSI P., *Il riesame degli atti di accertamento*, Milano, 2008
- ROTH W.H., *Exports of Goods and Services within the Single Market: Reflections on the Scope of Article 29 and 49 EC* in Tridimas T. - Nebbia P. (a cura di), *European Union law for the Twenty-first Century. Rethinking the New Legal Order*, vol. II, Oxford - Portland, 2004, 33
- ROTONDI A., *Il potere di autotutela dei diritti della pubblica amministrazione e la solidarietà nella legge del registro*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1950, 23
- ROUSSAKIS E.N., *Friedrich List, the Zollverein and the Uniting of Europe* Bruges, 1968
- ROVERSI MONACO F.A., *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 1988
- ROVERSI MONACO F.A., *Gli enti di gestione (struttura-funzioni-limiti)*, Milano, 1967
- ROVERSI MONACO F.A., *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970
- ROVERSI MONACO M.G., *Le figure dell'organismo di diritto pubblico e dell'impresa pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 387
- ROVETTA D., *The Future Role of Customs in the EU after the Paris Declaration*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2008, 391
- RUGGIE J.G. (a cura di), *Embedding Global Markets. An Enduring Challenge*, Aldershot - Burlington, 2008
- RUPP D.E. - WILLIAMS CA., *The Efficacy of Regulation as a Function of Psychological Fit: Reexamining the Hard Law/Soft Law Continuum*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2001, 12
- RUSSO P., *Riflessioni e spunti in tema di autotutela nel diritto tributario*, in *Rass. trib.*, 1997, 552 (ora anche in *Studi in onore di Victor Uckmar*, Padova, 1997, II, 1015)
- SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, Milano, 1965
- SACERDOTI G. - ALESSANDRINI S., *Regionalismo economico e sistema generale degli scambi*, Milano, 1994
- SALTARI L., *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007
- SALVEMINI M.T., *L'evoluzione e la riforma del Fondo Monetario Internazionale*, in *Foro amm.*, 1967, 853
- SAMMARTINO S., voce *Sanzioni tributarie*, in *Enc. dir.*, Milano, 1989, 415

- SANDULLI A., *Il ruolo della scienza giuridica nella costruzione del diritto amministrativo europeo*, in DE LUCIA L. - MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 273
- SANDULLI A.M., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1999
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, vol I, XIV ed., Napoli, 1984, 192
- SANDULLI A.M., voce *Ricorso amministrativo*, in *Nss. Dig. It.*, vol. XV, Torino, 1968, 974
- SANDULLI M.A., *L'impesa pubblica*, in GAROFOLI R. - SANDULLI M.A. (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella Direttiva 18/2004 UE*, Milano, 2005, 207
- SANDULLI M.A., *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, Napoli, 1983
- SANTACROCE B. - SBANDI E., *L'origine doganale, il sistema delle preferenze generalizzate (Spg) e le nuove certificazioni Ivo*, in *Corr. trib.*, 2013, 2097
- SANTACROCE B. - SBANDI E., *Nuovo codice doganale dell'Unione: tra armonizzazione delle procedure doganali e verifiche semplificate*, in *L'Iva*, 2014, 20
- SANTACROCE B., *Dogane 2014*, Milano, 2014, 42
- SAVINO A., *Gli effetti della indistinzione tra funzione normativa e funzione amministrativa nell'ordinamento comunitario sul ricorso di annullamento*, in STICCHI DAMIANI S. - VETRÒ F. (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Torino, 2010, 117
- SAVINO M., *I comitati dell'Unione europea*, Milano, 2005
- SAVINO M., *I comitati e il procedural supranationalism: il "terzo" carattere della sovranazionalità europea*, in BATTINI S. - VESPERINI G. (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Torino, 2010, 31
- SAVINO M., *Il nuovo esecutivo europeo: dalla bicefalia alla polisinnodia*, in CHITI M.P. - NATALINI A. (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, Bologna, 2012, 118
- SAVINO M., *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in DE LUCIA L. - MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 39
- SBOLCI L., *La libera circolazione delle merci*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, Parte speciale, IV ed., Torino, 2015, 1
- SCARPA K., *L'autotutela tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2001, I, 458
- SCHELLE G., *L'économie politique et les économistes*, Parigi, 1912
- SCHIAVONE G., *Il principio di non discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano, 1966
- SCHIAVONE G., *Zone di libero scambio e integrazione economica regionale*, in *Comun. intern.*, 1964, 249.
- SCHILTZER G., *Il fondo monetario internazionale*, Bologna, 2011
- SCHNEIDER J.P., *Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union*, in *EPL*, 2014, 89
- SCHWARTZ W.F. - SYKES A.O., *Toward a positive theory of the most favored nation obligation and its exceptions in the WTO/GATT system*, in *International Review of law and economics*, 1996, 27
- SCHWARZE J., *European administrative law*, Baden-Baden, 1992
- SCHWARZE J., *The distribution of legislative powers and the principle of subsidiarity: the case of Federal States*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, 713
- SCHWARZE J., *The future of the European public law*, in P. BIRKINSHAW - M. VARNEY, *The European union legal order after Lisbon*, Alphen aan den Rijn, 2010
- SCHWARZENBERGER G., *The Principles and Standards of International Economic Law*, The Hague, 1966
- SCIORTINO A., *Qualche osservazione sulla nozione di pubblica amministrazione nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, 389
- SCIULLO G., *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, Bologna, 2000
- SCOCA F.G., *I modelli organizzativi*, in MAZZAROLLI L. - PERICU G. - ROMANO A. - ROVERSI MONACO F.A. - SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, 343
- SCOCA F.G., voce *Interessi protetti (Dir. Amm.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XVII, Roma, 1989, 9
- SCOTT J. - TRUBEK D.M., *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, in *European Law Journal*, 2002, 1



- SCUFFI M., *Diritto doganale e delle Accise. Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. prat. trib.*, 2011, 670
- SCUFFI M., *L'unità della giurisdizione tributaria*, ne *Il Fisco*, 2002, 7430
- SCUFFI M., *Profili storici ed evoluzione del sistema doganale e delle accise*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 3;
- SEER R. - GABERT I., *European and international tax cooperation: legal basis, practice, burden of proof, legal protection and requirements*, in *Bullettin for International Taxation*, 2011, 88
- SEMPRINI U., *Unione tariffaria e unione doganale della CEE e precisamente il problema della armonizzazione delle normative nazionali*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 1970, 633
- SENELL J. - ANDENAS M., *How Far? The Internal Market And Restrictions On The Free Movement Of Goods And Services: Part 2*, in *International Comp. Corp. Journal*, 2000, 362
- SERENI A.F., *Il trattamento della nazione più favorita*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1932, 53
- SERIO A., *La buona amministrazione nelle esperienze nazionali. Rimedi non giurisdizionali a confronto*, in STICCHI DAMIANI S. - VETRÒ F. (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Torino, 2010, 33
- SHAPIRO M., *European independent agencies in the light of United States experience*, in MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Atti del seminario di Trento 12 maggio 2008, Padova, 2009, 45
- SHERMAN S.L. - GLASHOFF H., *Commentary on the GATT Customs Valuation Code*, Parigi - New York, 1980
- SHIUE C.H., *From political fragmentation towards a customs union: Border effects of the German Zollverein, 1815 to 1855*, in *European Review of Economic History*, 2005, 129
- SIMON D., *L'interprétation judiciaire des traités constitutifs d'organisations internationales – morphonomy and the Duty of Loyal Cooperation of National Judges under Article 10 EC*, in ANDENAS M. - FAIRGRIEVE D. (a cura di), *Tom Bingham and the transformation of the Law: a liber amicorum*, Oxford, 2009, 493
- SMITH A., *The Wealth of Nations, Book IV. Of Systems of Political Economy*, Londra, 1776, ed. Middletown (DE), 2014
- SNELL J., *And Then There Were Two: Products and Citizens in Community Law*, in TRIDIMAS T. - NEBBIA P., *European Union law for the Twenty-first Century. Rethinking the New Legal Order*, vol. II, Oxford - Portland, 2004, 48
- SOLOMON A., *The International Monetary System, 1945-1981*, New York, 1982
- SOMMER J., *Information cooperation procedures – with European environmental law serving as an illustration*, in O. JANSEN - B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (a cura di), *The European Composite Administration*, Cambridge-Atwerp-Portland, 2011, 55
- SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, III ed., Bologna, 2005, 218
- SORACE D., *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 167
- SORACE D., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 51
- SORICELLI G., *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Napoli, 2002
- SORRENTINO F., *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2001
- SPAMPINATO B., *La nozione di pubblica amministrazione nell'ordinamento nazionale e in quello dell'Unione europea*, in *Gionrale dir. amm.*, 2011, 909
- SPERDUTI G., *Contributo alla teoria delle situazioni giuridiche soggettive*, Milano, 1994 BARUFFI M.C., *Sulla tutela dei diritti soggettivi comunitari*, in *Foro it.*, 1995, 230
- SPERDUTI G., *La CECA: ente sopranazionale*, Padova, 1960
- SPINELLI A., *Sviluppo del moto per unità europea dopo la II guerra mondiale*, in HAINES C.G. (a cura di), *L'integrazione europea*, Bologna, 1957
- SPIRITO U., *La critica della economia liberale*, Milano, 1930

- STAMMATI G., *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo*, in *Comunità internazionale*, 1947, 549
- STAMMATI G., *Il sistema monetario internazionale*, Torino, 1974
- STEFANUCCI G., "Istituti specializzati delle N.U.": *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) e Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA)*, in *Comunità internazionale*, 1987, 118
- STEFANUCCI G., *Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e Associazione Internazionale per lo Sviluppo*, in *Comunità internazionale*, 1988, 394
- STESURI A., *Le sanzioni amministrative tributarie a due anni dalla riforma*, Torino, 2000
- STEUNBERG B., *Policymaking, Comitology, and the Balance of Power in the European Union*, in *Int'l. Rev. Law and Economics*, 1996, 329
- STEVANATO D., *Determinazione della ricchezza, "obbligazione di riparto" e ricchezza non registrata*, in *Dialoghi trib.*, 2013, 7
- STEVANATO D., *L'autotutela dell'amministrazione finanziaria*, Padova, 1996
- STEWART P.T., *The GATT Uruguay round: a negotiating history (1986-1992)*, Deventer, Boston (MA), 1993
- STEWART R.B., *Administrative Law in the Twenty-First Century*, in *New York University Law Review*, 2003, 437
- STEWART R.B., *Il Diritto Amministrativo nel XXI Secolo*, nella traduzione di B.G. Mattarella, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2004, 54
- STICCHI DAMIANI S., *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario. Contributo allo studio della nozione*, Torino, 2006
- STICCHI DAMIANI S., *Riflessioni sulla nozione di atto amministrativo comunitario dopo la tipizzazione degli "atti di esecuzione"*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 1197
- STREECK W., *Neo-voluntarism: a new European policy regime*, in *ELJ*, 1995, 1
- STRIANESE L., *La governance di bilancio; attori e procedure*, in DI RENZO L. - PERRONE CAPANO R. (a cura di), *Diritto della finanzia pubblica europea*, Napoli, 2008, 101
- SUNSTEIN C.R., *Laws of Fear. Beyond The Precautionary Principle*, Cambridge, 2005
- SUNSTEIN C.R., *Simpler. The future of Government*, New York, 2013.
- SUTCLIFFE J., *The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level Governance or Renationalization?*, in *JEPP*, 2000, 290
- SZYSZCZAK E., *Experimental governance: the Open Method of Coordination*, in *ELJ*, 2006, 486
- TABET G., voce *Rimborso di tributi*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVII, Roma, 1991
- TEMPLE LANG J., *The Principle of Loyal Cooperation and the Role of the National Judge in Community, Union and EEA Law*, in *ERA-forum*, 2003, 476
- TESAURO F., *Il rimborso dell'imposta*, Torino, 1975;
- TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario. Parte speciale*, VII ed., Torino, 2011
- TESAURO F., voce *Rimborso delle imposte*, in *Nov.mo Dig. It.*, Appendice VI, Torino, 1986, 824
- TESAURO G., *Diritto comunitario*, V ed., Padova, 2008
- TESAURO G., *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 1969
- TESTA F., *La circolazione delle merci nella comunità ampliata*, in *Vita doganale*, 1973, 331
- TESTA F., *Progressi e problemi dell'integrazione europea con particolare riguardo al settore doganale*, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 1970, 29
- THALER R. H. - SUNSTEIN C.R., *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, London-New Haven, 2008
- THOMAS C. - TRACHTMAN J.P., *Developing countries in the WTO legal system*, Oxford, 2009
- TIBET G. - BASILAVECCHIA M., *La riforma delle sanzioni amministrative tributarie*, Torino, 2000
- TITTA A., *Venticinque anni di attività del fondo monetario internazionale*, Milano, 1969
- TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014
- TIZZANO A., *Competenze comunitarie*, in *AA.VV., Trent'anni di diritto comunitario*, Bruxelles, 1981, 45

- TIZZANO A., *L'Atto unico europeo e la realizzazione del mercato interno*, in *Foro it.*, 1989, IV, 75
- TIZZANO A., *Sul divieto di discriminazioni fiscali nella Comunità economica europea*, in *Foro it.*, 1974, 318
- TONIATTI R., *Il principio di rule of law e la formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale dell'Unione europea*, in GAMBINO S. (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario: principi e tradizioni costituzionali comuni: la formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale europeo*, Milano, 2002, 213
- TORCHIA L., *Concorrenza fra ordinamenti e diritto amministrativo nell'ordinamento europeo*, in ZOPPINI A. (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma-Bari, 2004, 109
- TORCHIA L., *Diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario: sviluppi recenti del processo di ibridazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 845
- TORCHIA L., *Il governo delle differenze*, Bologna, 2006
- TORCHIA L., *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 689
- TOSATO G., *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Riv. dir. internaz.*, 2012, 681
- TOSATO G., *La delimitazione delle competenze dell'Unione europea tra istanze europee e nazionali*, in DI PACE L., *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, 67
- TOSI L. - BAGGIO R., *Lineamenti di diritto tributario internazionale*, IV ed., Padova, 2013
- TOTH A.G., voce *Customs union*, in ID., *The Oxford Encyclopedia of European Community Law*, Vol. II, *The Law of the Internal Market*, Oxford, 2005, 105
- TRAVAGLIANTE P., *Liberismo o protezionismo? Ipotesi economiche e considerazioni politico-sociali durante la prima guerra mondiale. I risultati dell'inchiesta De Johannis*, Milano, 2009
- TRAVI A., *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983
- TRAVI A., voce *Ricorsi amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997, 386
- TREMONTI G., *Contributo allo studio dell'atto di accertamento integrativo o modificativo*, in *Riv. dir. fin.*, 1971, 272
- TREVES T., *Fondo Monetario Internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1991, 396
- TREVES T., *La riforma del Fondo Monetario Internazionale*, in AA. VV., *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, Milano, 1979, IV, 3205
- TRIGGIANI E., *Il trattamento della nazione più favorita*, Napoli, 1984
- TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di Diritto Pubblico dell'Economia*, II ed., Torino, 2009
- TROFIMOV I.D., *The Failure of the International Trade Organization (ITO): a Policy Entrepreneurship Perspective*, in *Journal of Politics and Law*, 2012, 56
- TROYE R., *Developing Multilateralism: The Havana Charter and the Fight for the International Trade Organization, 1947-1948*, in *The International History Review*, 2003, 282
- TRUBEK D.M. - REUBEK L. G., *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, in *ELJ* 2005, 343
- TRUBEK D., MOSHER J.S., *New Governance, EU Employment Policy and European Social Model*, in ZEITLIN J. - TRUBEK D.M. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, 2003, 33
- TUNDO F., *La rilevanza del contraddittorio procedimentale quale principio generale dell'ordinamento*, in *Riv. Dott. Comm.*, 2015, 171
- TURCHI A., *Considerazioni in merito all'unificazione della giurisdizione in materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2002, 512
- UCKMAR V. - CORASANITI G. - DE' CAPITANI DI VIMERCATE P., *Diritto tributario internazionale. Manuale*, Padova, 2009
- URCIOLI C., *Il mercato comune europeo*, Torino, 1957
- USHER J., *Legal aspect of agriculture in the European Community*, Oxford, 1988

- USHER J.A., *The Commission and the Law*, in EDWARDS G. - SPENCE D. (a cura di), II ed., Londra, 1994, 157
- VALAGUZZA S., *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. amm.*, 2010, 395
- VALAGUZZA S., *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, Milano, 2008
- VALAGUZZA S., *Società miste a partecipazione comunale: ammissibilità e ambiti*, Milano, 2012
- VAN CLEYNENBREUGEL P., *Meroni Circumvented - Article 114 TFEU and EU Regulatory Agencies*, in *Maastricht J. Eur. & Comp. L.*, 2014, 64
- VAN DE BOSSCHE P. - ZDOUC W., *The Law and policy of the World trade organization; text, cases and materials*, Cambridge, 2013
- VAN HOUTTE A., *La Ceca, Comunità sovranazionale*, in *Comunità Internazionale*, 1956, 391
- VAN HOUTTE H., *The Law of International Trade*, II ed., Londra, 2002
- VAN MEERHAEGHE M.A.G., *International Economic Institutions*, Dordrecht, 1985
- VAN THIEL A. - VASCEGA M., *Assessmen of taxes in cross-border Situations: the new EU directive on administrative cooperation in the field of taxation*, in *EC Tax Review*, 2011, 153
- VARESE E. - BUFFAGNI S. (a cura di), *Dazi e regimi doganali nell'Unione europea*, Torino, 2012;
- VARESE E. - CARUSO F., *Commercio internazionale e dogane. Le dogane negli scambi internazionali*, Torino, 2011
- VAULONT N., *L'unione doganale della Comunità economica europea*, Bruxelles, 1982
- VENEGONI A., *Le indagini doganali: funzioni e competenze dell'OLAF*, in SCUFFI M. - ALBENZIO G. - MICCINESI M. (a cura di), *Diritto doganale, delle accise e dei tributi ambientali*, Milanofiori Assago (MI), 2013, 481
- VENTURINI G., *L'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT). Testi e casi*, Milano, 1988
- VENTURINI G., *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, II ed., Milano, 2004
- VENTURINI G., *Riflessioni sulla struttura dell'OMC e sul ruolo della Comunità europea*, 29
- VERDOORN J.P., *The intra-bloc trade of Benelux*, in *Economic consequences of the size of nations*, 1960, 291
- VERMULST E. - GRAAFSMA F., *WTO disputes: anti-dumping, subsidies and safeguards*, Londra, 2002
- VERMULST E. - WAER P., *The Post-Uruguay Round EC Anti-dumping Regulation*, in *Journal of World Trade*, 1995, 53
- VESPERINI G. - SGUEO G., *Il governo decentrato dell'Unione*, in CHITI M.P. - NATALINI A. (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, Bologna, 2012, 329
- VIGNAL G., *L'union douanière*, in *Rev. Trim. droit europ.*, 1982, 82
- VILLANI M., *I principi per un giusto processo tributario*, in *Tributi*, 2000, 189
- VILLANI U., *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea*, in L.F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, 79
- VILLATA R. - RAMAJOLI M., *Il Provvedimento amministrativo*, Torino, 2006
- VINER J., *The Customs Union Issue*, OXFORD, 2014
- VIRGA P., *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, Milano, 1995
- VISCUSI K. - GAYER T., *Behavioral Public Choice: The Behavioral Paradox of Government Policy*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 2015, 973
- VIVARELLI R., *Liberismo, protezionismo, fascismo. Un giudizio di Luigi Einaudi*, Soveria Mannelli, 2011
- VON BOGDANDY A. - BAST J., *The European Union's vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform*, in *Common Market Law Review*, 2002, 227
- VON BOGDANDY A. - DANN P., *International composite administration: conceptualizing multi-level and network aspects in the exercise of international public authority*, in *German L.J.*, 2008, 2013

- VON BOGDANDY A., *Il diritto amministrativo nello spazio giuridico europeo: cosa cambia, cosa rimane*, in CASSESE S. - SCHIERA P. - VON BOGDANDY A. (a cura di), *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013, 97
- VON HIPPEL G., *La séparation des pouvoirs dans le Communautés européennes*, in *Annuaire Européen d'Administration publique*, 1991, 251
- WALKER N., *Sovereignty and differentiated integration in the European Union*, in *ELJ*, 1998, 355
- WALKER N., *The philosophy of European Law*, in A. ARNULL - D. CHALMERS, Oxford, 2015, 3
- WANG P., *Brexit and te WTO Agreement on Government Procurement ("GPA")*, in *PPLR*, 2017, 34
- WATSON A., *Legal transplants: an approach to comparative law*, II ed., Atene-Londra, 1993
- WEATHERILL S., *Why harmonize?*, in TRIDIMAS T. - NEBBIA P., *European Union law for the Twenty-first century. Rethinking the new legal order*, vol. II., *Essays in European Law*, Oxford - Portland, 2004, 11
- WEERTH C., *The Role of Customs Administrations in Preparation of Regional Integration in the European Union*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2010, 13
- WEILER J.H., *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, 2403;
- WILKINSON R. - SCOTT J., *Developing country participation in the GATT: a reassessment*, in *World Trade Review*, 2008, 473
- WILLS V.G., *Benevolent Adam Smith*, in *The New York Review of Books*, 1978
- WINTER G. (a cura di), *Sources and categories of European Union Law. A comparative and reform perspective*, Baden-Baden, 1996
- WONNACOTT P. - LUTZ M., *Is there a case for free trade areas?*, in *Free trade areas and US trade policy*, 1989, 84
- XENAKIS Y., *Strengthening the Fight against Customs Fraud in the EU: New European Parliament and Council Regulation Amending Regulation 515/1997*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2015, 392.
- ZANELETTI R., *Condizioni e limiti di un'unione doganale europea*, in *Riv. pol. econ.*, 1952, 653
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, Milano, 1948
- ZANOBINI G., *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924
- ZEITLIN J., *The open method of co-ordination and the governance of the Lisbon strategy*, in *JCMS*, 200, 436
- ZILLER J., *Il nuovo trattato europeo*, Bologna, 2007
- ZILLER J., *L'amministrazione europea; ancora così snella?*, in MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale, Atti del seminario di Trento 12 maggio 2008*, Padova, 2009
- ZILLER J., *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, 285
- ZULEEG M., *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, in *EuR*, 1968, 240