



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

## Commercio internazionale e multilateralismo nel settore doganale\*

di Caterina Verrigni

Professore aggregato di Diritto tributario

Università di Chieti - Pescara

### ABSTRACT

*Globalization has favored the evolution of the multilateral agreements drawn up in the international arena in order to stem the distortions caused by trade do not always comply with the rules of fair competition. Under that system, the supervision entrusted to the WTO replaced GATT as an international agreement on tariffs and trade. In Europe the Customs Union is the instrument that has balanced the needs of Member States as regards transnational trade and tariff policies.*

### SINTESI

*La globalizzazione ha favorito l'evoluzione degli accordi multilaterali elaborati in ambito internazionale al fine di arginare le distorsioni derivanti dagli scambi commerciali non sempre rispondenti a regole di leale concorrenza. Nell'ambito di tale sistema, la supervisione compete al WTO subentrato al GATT quale accordo internazionale sulle tariffe e sul commercio. In ambito europeo l'Unione doganale rappresenta lo strumento che ha contemperato le esigenze degli Stati membri per ciò che concerne gli scambi transnazionali e le politiche tariffarie.*

**Parole chiave:** scambi commerciali, politica doganale, organizzazione mondiale commercio (OMC)

SOMMARIO: Premessa – 2. L'ordinamento doganale e la politica degli scambi commerciali – 3. Dall'Accordo generale sulle tariffe doganali del 1947 (GATT) alla creazione dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC) – 4. Le zone di libero scambio e le unioni doganali – 5. Conclusioni

### 1. Premessa

Le dinamiche giuridico-economiche che caratterizzano in questi ultimi decenni lo scenario di una economia mondiale globalizzata hanno influenzato, ancor più che nel passato, l'utilizzo degli accordi multilaterali contenenti anche strumenti di difesa commerciale, elaborati in ambito internazionale per correggere le distorsioni derivanti da un commercio che non segue sempre le regole di una corretta concorrenza tra imprese (a causa di pratiche di dumping o di sovvenzioni o di aiuti di Stato) o derivanti dall'impossibilità di un immediato adeguamento dell'industria locale a improvvisi e anomali flussi in aumento delle importazioni. Il

punto di partenza è l'esistenza di un sistema multilaterale del libero scambio, che si sarebbe dovuto progressivamente affermare con la supervisione del World Trade Organization, subentrato al GATT (General Agreement on Tariff and Trade) quale accordo internazionale sulle tariffe e sul commercio.

Le misure concepite per una difesa commerciale dell'economia del singolo Stato hanno già avuto in Europa, una diversa chiave di lettura, con la creazione di una unione doganale, quale strumento a tutela di un mercato transnazionale più ampio, in cui si integrano e, al contempo, devono essere bilanciate esigenze diverse. E' indubbio che la "cessione" da parte di ciascuno Stato membro della propria autonomia in materia di politica doganale, a favore di un'unitaria posizione comune, ha risposto alle esigenze, dettate dai nuovi orizzonti commerciali, di creare un'entità economico-giuridica, che si confrontasse con le economie degli altri Stati e costituisse, al contempo, un importante polo d'attrazione e di influenza nei negoziati commerciali condotti sia a livello bilaterale con paesi terzi, sia a livello multilaterale nell'ambito del GATT.

L'obiettivo di un'ulteriore liberalizzazione commerciale a livello mondiale ha reso ancora più necessario per l'Unione europea salvaguardare la sua capacità di tutelarsi da pratiche commerciali sleali, considerando gli strumenti di difesa commerciale una componente indispensabile della strategia dell'UE, che cercasse di contemperare, al contempo, le esigenze di tutti gli Stati membri<sup>1</sup>.

In ambito europeo, l'utilizzo degli strumenti di difesa commerciale deve essere ricondotto al tema del treaty making power, ossia della capacità internazionale di concludere accordi con Stati terzi, e, segnatamente, alla sua ripartizione tra una struttura sopranazionale ed i singoli Stati facenti parte della stessa struttura<sup>2</sup>.

---

\*Testo della relazione, ampliata, presentata nelle XXVIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario – ILADT, 8-13-novembre 2015, Città del Messico.

<sup>1</sup> Risoluzione Parlamento europeo 15.11.2007 sull'interesse europeo: riuscire nell'epoca della globalizzazione (punto 31, documento P6 TA (2007), 0533, secondo cui «<l'UE deve accertarsi che i paesi terzi offrano livelli proporzionati di apertura agli esportatori e investitori UE e che vi siano regole di base che non compromettano la possibilità di tutelare i nostri interessi e di salvaguardare i nostri elevati standard per i prodotti nei settori della sanità, sicurezza, ambiente e protezione dei consumatori>>.

<sup>2</sup> In questa prospettiva, occorre evidenziare che il treaty making power dell'Unione – oltre che derivare dalle specifiche norme del Trattato, tra cui gli artt. 111 (in tema di politica monetaria); 133

L'uso delle misure di difesa commerciale deve, ovviamente, essere ricondotto al tema di una politica economica e doganale comune coerente ed efficace. La problematica è stata maggiormente avvertita con l'affermarsi del fenomeno nel campo economico della globalizzazione e con l'ampliamento dell'UE agli altri Stati membri, che nel passato non partecipavano ad un'economia di mercato aperto, anche in relazione all'applicazione di misure di difesa commerciale da parte di Stati terzi<sup>3</sup>.

## 2. L'ordinamento doganale e la politica degli scambi commerciali

In via di prima approssimazione può essere definito "ordinamento doganale" il complesso di regole che disciplinano l'entrata e l'uscita delle merci dal territorio doganale di uno Stato e l'attività delle autorità amministrative che ne garantiscono l'applicazione. Si tratta di regole che non si limitano a prescrivere le procedure per l'introduzione della merce nel territorio di un altro Stato (regimi doganali), o l'uscita dallo stesso (esportazione) ma anche la disciplina relativa alla determinazione del valore e dell'origine dei prodotti, le procedure di controllo (amministrative, sanitarie e tecniche nella misura in cui incidono sugli scambi) e di certificazione, nonché le disposizioni che impongono limiti quantitativi all'importazione o all'esportazione di determinate merci (c.d. contingenti) e che possono tradursi, in certi casi, in veri e propri divieti di compiere le suddette operazioni. Queste regole stabiliscono altresì i presupposti, le basi imponibili e le procedure di riscossione dei tributi applicati in occasione dell'introduzione delle merci nel territorio dello Stato (dazi doganali, IVA, accise applicate come sovrimposte di confine o di consumo e diritti di monopolio imposti all'atto dell'importazione), in tale sistema

---

(in materia di politica commerciale comune), 170 (in tema di politica di ricerca e sviluppo tecnologico), 174 (in materia di politica dell'ambiente), 181 (settore della cooperazione allo sviluppo) e 310 (accordi di associazione) – è stato progressivamente esteso in virtù del principio delle competenze parallele, affermato per la prima volta dalla Corte di Giustizia nella causa C-22/70 del 31.3.1971.

<sup>3</sup> Come illustrato nella quinta relazione annuale della Commissione al Parlamento europeo sulle misure di difesa commerciale adottate dai paesi terzi nei confronti dell'Unione europea (documento COM 4.7.2008, 406), dal quale è emerso che il Brasile e l'Argentina, nell'ambito di accertamenti su pratiche antidumping, continuavano a considerare gli ultimi Stati che avevano aderito all'UE come paesi che non avevano ottenuto lo status di economia di mercato.

rientrano poi i regolamenti sulle sovvenzioni alle esportazioni degli Stati terzi (dazi compensativi) e le pratiche di *dumping* (dazi *antidumping*) nonché le norme valutarie relative ai pagamenti internazionali<sup>4</sup>.

Per i paesi che hanno aderito all'UE, l'ordinamento doganale è costituito da un insieme di norme che provengono principalmente dai Trattati europei (Trattato UE e Trattato sul Funzionamento)<sup>5</sup>, dai regolamenti comunitari (compresi quelli relativi alle franchigie doganali)<sup>6</sup> e dagli accordi tariffari e commerciali o di associazione conclusi dall'UE con i Paesi terzi, dagli Accordi sugli scambi di merci allegati all'Accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio (tra cui va menzionato l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994)<sup>7</sup>, cui la UE ha aderito assieme agli Stati membri, esercitando le proprie attribuzioni in materia di politica commerciale (ora regolate dagli artt. 207 e 212, TFUE)<sup>8</sup> e, per quanto compatibili con le citate fonti sovranazionali, dalle leggi doganali emanate dai singoli Stati<sup>9</sup>.

Le norme doganali adottate nel tempo dagli Stati hanno sempre avuto la

<sup>4</sup> In realtà il diritto doganale non si limita alla sola normativa tributaria, ma disciplina anche tutte quelle forme di movimento delle merci sul territorio connesse agli scambi internazionali. Cfr. ARDIZZONE, Dogana e imposte doganali, in Enc. Giur., Roma, 1994, XII, 1 ss.; FALSITTA, Manuale di diritto tributario. Il sistema delle imposte in Italia, Padova, 2010, 889; MERCURIO, Dogana ed imposte doganali, in Dizionario dir. pubbl. diretto da Cassese, Milano, 2006, III, 2026 ss.

<sup>5</sup> L'art. 3 del Trattato sull'UE prevede l'instaurazione del mercato interno, la cui definizione si trova nell'art. 26, par. 2, TFUE. Alle norme sul mercato interno seguono quelle sulla libera circolazione delle merci (Artt. 28, 29), quelle fondanti l'Unione doganale tra gli Stati membri (artt. 30-32), quelle sulla cooperazione doganale (art. 33), quelle che vietano le restrizioni quantitative tra gli Stati membri (artt. 34-36) e quelle concernenti il riordino dei regimi di monopolio (art. 37).

<sup>6</sup> Si fa riferimento al Reg. CEE 12.10.1992, n. 2913, che ha istituito il Codice doganale comunitario ed al relativo regolamento di esecuzione approvato con il Reg. CEE 2.7.1993, n. 2454. Il predetto Codice sarà sostituito dal Codice doganale modernizzato di cui al Reg. CE 23.4.2008, n. 450, in vigore ma non ancora applicabile, in attesa dell'adozione del nuovo regolamento di esecuzione. In tema di dazi doganali va menzionato anche il Reg. CEE 27.7.1987, n. 2658.

<sup>7</sup> La Corte di Giustizia si è pronunciata sull'efficacia vincolante per la CEE del GATT 1947, pur non avendovi aderito (cause riunite da C-21 a C-24/72), precisando che detto Accordo, la cui applicazione dipende dalle decisioni di politica commerciale dei Paesi aderenti, non possa essere invocato in giudizio da parte dei singoli (cittadini e imprese).

<sup>8</sup> Senza pretesa di completezza, tra gli Accordi più recenti cfr. Accordo CE 6.10.2010 sul libero scambio tra l'UE e la Corea; Accordo CE 30.7.2009 di partenariato interinale tra l'UE e gli Stati del Pacifico.

<sup>9</sup> In Italia le principali disposizioni doganali sono contenute nel D.P.R. 23.1.1973, n. 43, afferente il "testo unico delle disposizioni in materia doganale" e nel D.Lgs. 8.11.1990, n. 374, relativo al "Riordinamento degli istituti doganali e alla revisione delle procedure di accertamento e controllo" in attuazione delle direttive anteriori al Codice doganale del 1992.

funzione di sottoporre a controllo il settore degli scambi con l'estero per ragioni di politica economica e monetaria. Gli stessi dazi doganali applicati sulle merci importate, assieme ai divieti ed alle restrizioni quantitative all'importazione, costituiscono gli strumenti con cui i Paesi hanno favorito o, al contrario, ostacolato, a seconda delle diverse contingenze economiche, l'ingresso nello Stato di determinate merci allo scopo di consentirne l'approvvigionamento a prezzi più bassi ovvero di limitarne l'acquisto al fine di favorire i prodotti nazionali della stessa specie<sup>10</sup>.

### **3. Dall'Accordo generale sulle tariffe doganali del 1947 (GATT) alla creazione dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC)**

Dopo la seconda guerra mondiale si diffuse un clima di maggiore fiducia reciproca tra i vari Paesi e la ricostruzione dell'economia mondiale avvenne sotto il segno della collaborazione internazionale mediante accordi multilaterali. Detta collaborazione fu improntata ai principi del libero scambio sotto la guida degli Stati Uniti che non avevano esitato ad adottare politiche commerciali protezionistiche.

In tale contesto il 30.10.1947, fu firmato l'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio<sup>11</sup>, più noto con l'acronimo GATT, entrato in vigore il 1.1.1948, con lo scopo di ridurre gli ostacoli tariffari, eliminare le discriminazioni in materia di commercio internazionale e rafforzare la cooperazione tra gli Stati nel settore del commercio internazionale.

Dal GATT sono scaturiti una serie di negoziati commerciali e di accordi multilaterali volti ad eliminare o ridurre gli ostacoli che si frappongono nella circolazione internazionale delle merci e dei servizi, aventi come obiettivo l'affermazione del principio di non discriminazione, il riconoscimento alle merci

<sup>10</sup> In argomento: FRANCHINI, Commercio estero, in Enc. Dir., Agg., Milano, 1997, I, 305 ss.

<sup>11</sup> L'Accordo fu sottoscritto da 23 Stati, tra i più importanti ricordiamo: Australia, Belgio Brasile, Canada, Cile, Cuba, Francia, India, Paesi Bassi, regno Unito, Stati Uniti, ecc. L'Italia aderì al GATT nel 1949; tuttavia, nel 1950 gli Stati Uniti decisero di non ratificare il trattato, facendogli perdere gran parte della sua importanza. Su tali profili cfr.: MURATORI, GATT, in App. Noviss. Dig. it., Torino, III, 1982, 928 ss.; ARDIZZONE, Accordo generale sulle tariffe e sul commercio GATT, in Enc. giur., Roma, 1988, I, 1 ss.

importate della medesima tassazione prevista per le merci nazionali, la trasparenza.

In tale ambito è stata fondamentale, nel 1995, l'entrata in vigore dell'OMC (Organizzazione mondiale del commercio) che ha aggiornato le previsioni del GATT, prevedendo una liberalizzazione più ampia per effetto di una serie di accordi multilaterali che riguardano lo scambio di beni, la circolazione dei servizi e la tutela dei diritti della proprietà intellettuale<sup>12</sup>.

I membri originari dell'OMC sono i 128 Stati che erano già parti contraenti nel 1947 del GATT e che hanno ratificato l'Accordo istitutivo. Altri Paesi hanno aderito successivamente. L'Unione Europea figura come parte contraente unitamente ai singoli Stati membri poiché non tutte le materie trattate negli Accordi OMC sono di competenza esclusiva dell'UE (es. l'UE non ha aderito all'Accordo sui servizi – GATS e all'accordo sulla proprietà individuale – TRIPS).

L'OMC costituisce l'ordinamento del commercio internazionale. La disciplina degli scambi di merci è contenuta nell'Allegato 1 all'Accordo OMC, il quale contiene una serie di accordi multilaterali riguardanti le concessioni tariffarie, i dazi antidumping, la valutazione delle merci in Dogana, le regole di origine, le licenze di importazione, le sovvenzioni, ecc.

Le norme contenute nel GATT 1994 e negli Accordi multilaterali relativi agli scambi di merci, possono essere annoverate fra le fonti sovranazionali dell'ordinamento doganale, costituito da una serie di disposizioni internazionali che si ispirano al principio di non discriminazione e di reciprocità

Il principio di non discriminazione<sup>13</sup> persegue l'obiettivo generale di eliminare ogni trattamento discriminatorio nei rapporti commerciali tra gli Stati membri. Si

---

<sup>12</sup> In argomento GERBINO, Organizzazione mondiale del commercio, in Enc. dir., agg., Milano, 1998, II, 650 ss.; MENGOZZI, International Trade Law on 50th Anniversary of the multilateral Sistem, Milano, 1999; PICONE – LIGUSTRO, Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio, Padova, 2002; ADINOLFI, L'Organizzazione mondiale del commercio. Profili istituzionali e normativi, Padova, 2002; Id., Commercio internazionale, in Diz. Dir. pubbl., diretto da S. Cassese, cit., II, 1019 ss.

<sup>13</sup> Sul valore del principio di non discriminazione nell'ordinamento europeo: F. AMATUCCI, Il principio di non discriminazione fiscale, Padova, 1998; LA SCALA, I principi fondamentali in materia tributaria in seno alla costituzione dell'Unione europea, Milano, 2005, 115 ss.

estrinseca nell'obbligo della concessione del trattamento della nazione più favorita (art. 1, GATT) e del trattamento nazionale (art. 3, GATT).

Secondo l'art. 1, GATT, ciascun Paese membro dell'OMC è tenuto ad estendere immediatamente e senza condizioni tutti i vantaggi, benefici, privilegi e immunità accordate ad un prodotto originario da o destinato al territorio di qualsiasi altro Paese, a tutti i prodotti simili originari da o destinati al territorio di ogni altro Stato membro. Tutte queste condizioni ricomprendono le misure tariffarie e le procedure amministrative applicate in occasione dell'importazione/esportazione delle merci. Analogamente, il divieto dei tributi discriminatori (desunto dall'art. 110, TFUE che riprende l'art. 3, n. 2 del GATT)<sup>14</sup> in base al quale si vieta agli Stati membri di applicare imposizioni domestiche ai prodotti di altri Stati membri in misura superiore alla tassazione applicata ai prodotti nazionali simili e più in particolare di fare ricorso ad imposte interne intese a proteggere prodotti nazionali rispetto a prodotti esteri, va considerato come norma ad effetto diretto, incondizionata e senza deroghe<sup>15</sup>.

In particolare si tende a distinguere una duplice categoria di tributi vietati: a) *i tributi discriminatori*, che sono idonei a produrre un effetto di discriminazione tra prodotti interni e prodotti di altri Paesi, al fine di agevolare la posizione di mercato dei prodotti nazionali; in tal caso i prodotti esteri devono presentare una relazione di "similarità" con i prodotti interni in quanto appartenenti alla medesima categoria merceologica e/o destinati al medesimo utilizzo da parte dei consumatori<sup>16</sup>; b) *i tributi protezionistici*, che appaiono destinati a colpire prodotti di altri paesi in

<sup>14</sup> Interessanti spunti comparatistici rispetto alla norma del GATT volta a proteggere la neutralità fiscale sul piano concorrenziale tra prodotti interni e prodotti esteri, ARDIZZONE, L'efficacia del principio di non discriminazione sancito dal GATT rispetto alle disposizioni di diritto interno successive, in Riv. dir. fin., 1975, I, 220.

<sup>15</sup> Si tratta di norme che esprimono una logica di protezione delle libertà economiche e del valore della concorrenza del mercato, apparendo evidentemente destinate a contrastare politiche fiscali nazionali, aventi un carattere discriminatorio rispetto ai prodotti o servizi di altri Stati appartenenti all'UE. Per una disamina generale della normativa comunitaria v.: CARMINI, Il diritto tributario comunitario e la sua attuazione in Italia, Padova, 2002, 71 ss.; G. TESAURO, Diritto comunitario, Padova, 2003, 348 ss.; ARMELLA, Dazi doganali, in Corso di diritto tributario internazionale, Padova, 2003, 1066 ss.; GALGANO – MARRELLA, Diritto del commercio internazionale, Padova, 2004, 164 ss.

<sup>16</sup> Per la giurisprudenza europea che ha enucleato il principio, v.: CGE 10.7.1984, causa C-42/83; CGE 23.10.1997, causa C-375/95; CGE 17.6.1998, causa C-68/96.

ragione del rapporto di concorrenzialità che si instaura con prodotti interni fungibili; in tal caso l'effetto discriminatorio si crea non con prodotti similari, bensì con prodotti alternativi e/o sostituibili<sup>17</sup>.

In ogni caso la portata discriminatoria o protezionistica del tributo va dimostrata con riferimento all'effetto, attuale o potenziale, che il tributo stesso è in grado di produrre sul mercato delle merci nazionali<sup>18</sup>.

Il principio della reciprocità costituisce l'altro canone fondamentale che governa il sistema degli scambi internazionali di merci accanto a quello della non discriminazione. Sebbene non formi oggetto di una regola specifica che ne dia una definizione astratta e generale, la reciprocità trova applicazione nell'ambito del sistema tariffario dei dazi doganali. Infatti, la riduzione progressiva dei dazi doganali deve applicarsi su una base di reciprocità e di mutui vantaggi.

Tra gli ulteriori obblighi imposti ai Paesi aderenti all'OMC e all'UE, che hanno inciso sui rispettivi ordinamenti doganali, va menzionato il divieto di applicare dazi doganali più elevati di quelli indicati nelle liste di concessione allegate all'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio – costituenti parte integrante, relativi agli impegni tariffari assunti da ciascuno Stato membro per ciascun prodotto. Nel contempo, i prodotti importati non dovranno più essere assoggettati alle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali. In ambito europeo tale divieto è disciplinato dagli artt. 28 e 30 del TFUE. Si tratta di un principio che, al pari della non discriminazione fiscale, persegue l'obiettivo di eliminare le restrizioni dissimulate alla circolazione di merci e servizi nel mercato comunitario e che appare diretta a favorire la neutralità tributaria degli scambi di prodotti tra imprese appartenenti a Stati membri dell'Unione europea. E' pur vero che la portata giuridica dei due principi appare sostanzialmente diversa. Il divieto di tasse "ad effetto equivalente" riguarda tributi cui sono assoggettati esclusivamente i prodotti importati e va dunque riportato all'area normativa dei dazi doganali e conseguentemente comporta l'assoluta illegittimità delle misure legislative

<sup>17</sup> CGE 12.7.1983, causa C-170/78; CGE 7.5.1987, causa C-184/84; CGE 17.6.1999, causa C-166/98.

<sup>18</sup> CGE 11.8.1985, causa C-367/93; CGE 8.4.2008, causa C-167/05.

nazionali contrastanti<sup>19</sup>.

La diversità attuativa dei due principi giustifica la tesi secondo cui è vietata l'applicazione contestuale e cumulativa di entrambe le norme (artt. 28 e 110 TFUE), in quanto ciò comporterebbe la riconducibilità di una unica fattispecie concreta a due regimi fondamentalmente distinti<sup>20</sup>.

In generale, si può affermare che sono vietate tra gli Stati membri dell'OMC le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, attuate mediante divieti assoluti o altre misure ad effetto equivalente. La *ratio* di tale divieto va rinvenuta nel carattere discrezionale di tali misure volte a limitare la concorrenza internazionale sui mercati interni, incompatibili con gli obiettivi del libero scambio. Le deroghe sono limitate alle restrizioni quantitative a favore del settore agricolo; alla correzione degli squilibri della bilancia dei pagamenti; a favore dello sviluppo economico, nonché a quelle consentite a titolo di salvaguardia<sup>21</sup>.

#### **4. Le zone di libero scambio e le unioni doganali**

Tutti gli accordi tra gli Stati membri volti a creare forme di cooperazione preferenziale in materia commerciale, mediante la previsione di zone di integrazione regionale, sono in linea di principio, contrari alla regola della non discriminazione che, come si è visto, costituisce uno dei pilastri dell'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio e, pertanto, devono essere espressamente autorizzati quali deroghe alla clausola della nazione più favorita.

A tal fine l'art. XXIV del GATT ha introdotto una deroga finalizzata a consentire l'istituzione di zone di libero scambio e unioni doganali tra le parti contraenti.

Per unione doganale si intende la sostituzione di un unico territorio

---

<sup>19</sup> Sulla *ratio* della disciplina delle tasse ad effetto equivalente e sulla distinzione rispetto al principio di non discriminazione, cfr., CGE 9.9.2004, causa C-72/03. Per la dottrina di riferimento si rinvia a: ARMELLA, Osservazioni in materia di tasse ad effetto equivalente, divieto di discriminazione e ripetizione dell'indebito, in Riv. dir. trib., 1996, II, 322 ss.; BORIA, Diritto tributario europeo, Milano, 2015, 187-188.

<sup>20</sup> CGE 16.6.1966, causa C-57/65, CGE 17.7.1997, causa C-90/94 a C-83/90; CGE 17.9.1997, causa C-130/96.

<sup>21</sup> Le misure di salvaguardia consistono in dazi antidumping o compensativi e in restrizioni quantitative all'importazione. In argomento, v.: BESTAGNO, Le clausole di salvaguardia economica nel commercio internazionale, Milano, 1998.

doganale a due o più territori doganali, quando questa sostituzione ha come conseguenza la completa eliminazione dei dazi doganali e delle altre regolamentazioni restrittive, nonché l'applicazione di dazi doganali sostanzialmente uniformi nei rapporti con i Paesi terzi mediante una Tariffa Doganale Comune.

A livello europeo l'Unione doganale ha il fine di perseguire una politica doganale unitaria ed un trattamento omogeneo dei rapporti commerciali degli Stati membri con i Paesi terzi<sup>22</sup>. Si tratta di un passaggio ulteriore rispetto all'abbattimento delle frontiere doganali, in quanto sta ad indicare un livello più elevato di integrazione degli Stati membri nei rapporti commerciali con i paesi esteri. In base a tale principio, enunciato nell'art. 3, lett. a), TFUE, viene attribuita una competenza esclusiva all'UE in materia di politica doganale; gli Stati membri sono così svuotati di ogni competenza in materia doganale.

L'Unione doganale comporta la fissazione di un'unica tabella doganale da applicare a tutte le merci provenienti dai Paesi esterni alla UE<sup>23</sup>; la disciplina positiva dei dazi doganali viene quindi definita in maniera unitaria mediante la fissazione di una disciplina europea di riferimento. Tale principio configura una norma incondizionata e direttamente applicabile che si rivolge tipicamente agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie. Qualsiasi eccezione a tale norma va interpretata in senso restrittivo e deve essere espressamente contemplata<sup>24</sup>.

Un'altra Unione doganale molto importante è rappresentata dal Mercato comune dell'America meridionale (MERCOSUR, 1991), la quale costituisce

---

<sup>22</sup> Sulla logica della unificazione doganale e sulla creazione di uno spazio di libero scambio v.: PELKMANS, *The federal economy: law and economic integration and the positive State*, in AA. VV., *Integration through law*, Cappelletti – Soccombe – Weiler (a cura di), Firenze, 1996, 324 ss.; GUIZZI, *Politiche comunitarie*, in Enc. dir. Agg., Milano, 1999, III, 844; DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2012, 19 ss. Sulla struttura e sulla funzione della tariffa Doganale Comune, cfr. DANIELE, *Circolazione delle merci nel diritto comunitario*, in Dig. disc. Pubbl., Torino, 1994, III, 60 ss.; PENNETTA, *Unione doganale*, in Enc. dir., Agg., Milano, 2001, V, 1073; PALACCHINO, *La classificazione doganale delle merci*, in AA. VV., *Il diritto tributario comunitario*, Cerioni – Forte – Palacchino (a cura di), Milano, 2004, 155 ss.; DE CICCO, *Tariffa Doganale Comune*, in Dig. disc. Priv. Sez. comm., Agg., 2007, III, 845 ss.

<sup>23</sup> Si assicura in questo modo la neutralità del prelievo doganale rispetto alla circolazione delle merci nel territorio comunitario e si collega funzionalmente al regime delle libertà fondamentali del mercato comune, su tale profilo v.: CGE 13.12.1973, cause C-37/73 e C-38/73.

<sup>24</sup> CGE 14.12.1962, cause C-2/62 e C-3/62; CGE 16.3.1983, causa C-266/81.

un'unione imperfetta, attesa la presenza di una Tariffa Doganale Comune non ancora estesa a tutti i prodotti importati. L'obiettivo del MERCOSUR è la realizzazione di un mercato comune di beni, dei servizi e dei fattori produttivi, nonché l'adozione di una politica commerciale comune nei rapporti con i Paesi terzi; tuttavia, esistono ancora forti divergenze economiche tra i Paesi aderenti che si risolvono nella conservazione di molte barriere commerciali che ostacolano la piena realizzazione degli obiettivi concordati.

Attualmente sono membri del MERCOSUR l'Argentina, il Brasile, il Paraguay (sospeso però nel 2012), l'Uruguay e il Venezuela: sono invece Stati associati la Bolivia e il Cile (dal 1996), il Perù (dal 2003), la Colombia e l'Ecuador (dal 2004). In definitiva il livello di integrazione economica attuale tra i Paesi membri può essere paragonato a quello delle prime fasi del mercato comune europeo, attesa la non completa applicazione della Tariffa Doganale Comune negli scambi con i Paesi terzi<sup>25</sup>.

A differenza dell'Unione doganale, per zona di libero scambio si intende *"un gruppo di territori doganali tra i quali i dazi doganali e le altre regolamentazioni commerciali restrittive...sono eliminati per la parte essenziale degli scambi commerciali relativi ai prodotti originari dei territori costitutivi della zona di libero scambio"*. Pertanto l'Unione doganale presenta una dimensione esterna che manca alla zona di libero scambio.

Le difficoltà nell'applicazione dell'art. XXIV del GATT, nonché la proliferazione delle aree di libero scambio tra i territori degli Stati confinanti interessati da più intensi rapporti commerciali, hanno spinto le parti contraenti ad integrarlo con un'apposita Intesa interpretativa la quale indica, in modo dettagliato, i criteri e le procedure per valutare se un'Unione doganale o una zona di libero scambio determinino effetti discorsivi nel commercio internazionale a svantaggio di altri membri dell'OMC.

---

<sup>25</sup> Per ulteriori approfondimenti si rinvia a CERIONI, Ordinamento doganale e commercio internazionale, in AA. VV., Diritto doganale, delle accise e dei tributi doganali, Scuffi – Albenzio – Miccinesi (a cura di), Milano, 2013, 133 ss.

## 5. Conclusioni

Dal punto di vista economico-finanziario, dopo il primo conflitto mondiale, il multilateralismo ha rappresentato il pilastro del riassetto strutturale della comunità internazionale, consentendo l'affermazione del principio di non discriminazione tra i membri del sistema multilaterale, l'indivisibilità dei contenuti dell'accordo e la reciprocità diffusa di diritti ed obblighi ivi previsti.

Per quanto riguarda il commercio internazionale, se si tiene conto dell'evoluzione delle attuali dinamiche del sistema degli scambi, sono state individuate delle criticità che dimostrano la crisi del multilateralismo puro ed il passaggio ad un sistema di scambio caratterizzato più da un "regionalismo", legato ad una globalizzazione frammentata che risponde all'esigenza di più aree regionali, in cui lo strumento privilegiato sarebbe rappresentato dagli accordi bilaterali.

E' indubbio che il quadro mondiale dei sistemi produttivi, finanziari ed economici è stato notevolmente influenzato da nuove realtà economico-statali, quali la Cina e l'India, e da economie "rigenerate", quali la Russia<sup>26</sup>.

In tale quadro economico finanziario, è opportuno evidenziare che nel processo di integrazione europea, il mercato comune delle merci, ha assunto un ruolo fondamentale. Come è stato evidenziato da autorevole dottrina <<la nozione di mercato comune supera... quella di unione doganale>><sup>27</sup>, contemplata dall'art. XXIV, par. 8, del GATT, e oggetto dei diversi accordi di cooperazione commerciali, in quanto <<alla realizzazione del mercato comune erano... preordinate, direttamente o indirettamente non solo le libertà di circolazione delle merci, dei lavoratori, dei servizi, dei capitali, nonchè la libertà di stabilimento, ma anche ovviamente il regime di libera concorrenza e le politiche orizzontali>> come quella dei trasporti e quella ambientale, per la quale è stata prevista una specifica base

---

<sup>26</sup> Si rinvia a: Rapporto "Previsioni sull'economia mondiale del 2008", reso noto dalla Banca mondiale; "World Economic Situation and Prospects 2008", pubblicato dall'ONU, relativamente alla velocità di crescita dell'economia mondiale. Per ulteriori approfondimenti sul tema cfr. RAPISARDA, L'utilizzo degli strumenti di difesa commerciale in una economia in crisi, in Comm. Intern., 2009, 5 ss.

<sup>27</sup> DANIELE, Circolazione delle merci nel diritto comunitario, cit., 60 ss.

giuridica per l'azione comunitaria solo con l'atto unico europeo.

Come è noto il regime della libera circolazione delle merci nell'UE si fonda su tre istituti fondamentali:

- a) l'Unione doganale, che ha determinato l'abolizione dei dazi all'importazione e all'esportazione, nonché delle tasse ad effetto equivalente all'interno del mercato comune, nonché la creazione di una Tariffa doganale Comune per gli scambi con i Paesi terzi (artt. da 28 a 32 del TFUE);
- b) il divieto di imposizioni interne discriminatorie per i prodotti importati dagli altri Stati membri;
- c) l'abolizione delle restrizioni quantitative agli scambi degli Stati membri e delle misure di effetto equivalente nonché l'abolizione dei monopoli commerciali (artt. da 34 a 37 TFUE).

L'abolizione dei dazi e delle restrizioni quantitative agli scambi ed il divieto di imposizioni interne discriminatorie costituiscono principi fondamentali del commercio internazionale concordati in sede OMC, ma suscettibili di deroghe da parte dei singoli Stati. Al contrario le disposizioni europee contenute nel TFUE costituiscono il fondamento dell'Unione stessa e non sono suscettibili di deroghe da parte dei singoli Stati membri.

Come è stato già precisato precedentemente, l'Unione doganale, quale elemento strutturale dell'UE è senz'altro compatibile con le disposizioni contenute negli allegati all'Accordo istitutivo dell'OMC. Quest'ultimo, infatti, non contiene disposizioni contrarie all'istituzione di zone di integrazione regionale aperte alla successiva adesione di nuovi Stati.

Inoltre l'UE, ha aderito all'Accordo OMC e alla maggior parte degli accordi commerciali multilaterali sin dal 1994.