A. Adinolfi, F. Ferraro, R. Mastroianni
L. Prete, L. Sbolci

Diritto dell'Unione Europea

Parte speciale

Estratto Università "Sapienza"

a cura di
G. Strozzi - R. Mastroianni



SESTA EDIZIONE

Giappichelli

CAPITOLO I

LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

(di *Luigi Sbolci* e *Luca Prete*)

SOMMARIO: I. INTRODUZIONE: 1. Mercato interno e libera circolazione delle merci. – 2. Le fonti della disciplina giuridica della libera circolazione delle merci. – 3. L'ambito di applicazione delle norme dell'Unione europea sulla libera circolazione delle merci. – II. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI E UNIONE DOGANALE: 4. Il divieto dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente. – 5. La soppressione dei controlli fiscali alle frontiere tra Stati membri. – 6. Le imposizioni fiscali interne. – 7. Il diritto al rimborso dei tributi riscossi da uno Stato membro in violazione del diritto dell'Unione europea. – 8. La tariffa doganale comune e il regime delle franchigie. – III. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI E DIVIETO DELLE RESTRIZIONI QUANTITATIVE TRA STATI MEMBRI: 9. Il divieto delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente. – 10. Gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti dalle norme tecniche nazionali e il principio del mutuo riconoscimento. – 11. L'armonizzazione delle legislazioni nazionali. – 12. Le deroghe al divieto delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente. – 13. (*Segue*) La libera circolazione dei beni culturali. – 14. I monopoli commerciali e la libera circolazione delle merci.

I. INTRODUZIONE

1. MERCATO INTERNO E LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

La libera circolazione delle merci tra gli Stati membri dell'Unione europea costituisce uno strumento essenziale per realizzare il mercato interno previsto dall'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE). I contenuti del mercato interno sono definiti dall'art. 26 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La nozione di "mercato interno" fondato sulla eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali fu introdotta nel Trattato CEE dall'Atto unico europeo traen-

dola da alcune dichiarazione del Consiglio europeo [1] e dal Libro bianco con cui nel 1985 la Commissione delle Comunità europee propose di realizzare il "completamento del mercato interno" entro il 31 dicembre 1992 [2].

La nozione di mercato interno fu aggiunta a quella di mercato comune già presente nella versione originaria di numerose disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE). Nessuna di tali disposizioni, peraltro, conteneva una definizione di mercato comune. L'interpretazione sistematica delle norme del Trattato poteva suggerire di distinguere i due concetti. Il mercato interno, come definito dell'art. 8 A introdotto dall'Atto unico europeo, avrebbe implicato "uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali ...". Il mercato comune poteva allora sembrare una nozione più ampia, comprensiva sia delle libertà pertinenti al mercato interno che delle politiche comuni nei settori considerati dal trattato [3].

Tuttavia, tanto la prassi delle istituzioni comunitarie, quanto la giurisprudenza della Corte di giustizia hanno finito per trattare le due nozioni come sostanzialmente equivalenti [4]. Come per le altre libertà di movimento, anche la libera circolazione delle merci è stata qualificata dalla Corte come uno dei principi fondamentali della Comunità europea [5].

Il Trattato di Lisbona inserisce nella Parte III del TFUE (Politiche del-

---

[1] Si v. conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 3-4 dicembre 1982 e del Consiglio europeo di Dublino del 3-4 dicembre 1984, rispettivamente, *Bollettino CE*, 12-1982, p. 9 ss., *ivi*, 12-1984, p. 16 ss.

[2] Commissione delle Comunità europee, *Il completamento del mercato interno. Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo*, Bruxelles, 14 giugno 1985, doc. COM(85) 310 def.

[3] Cfr. EHLERMANN, *The Internal Market following the Single European Act*, in *Common Market Law Review*, 1987, p. 360 ss.; e TIZZANO, *L'Atto unico europeo e la realizzazione del mercato interno*, in *Foro it.*, 1989, IV, c. 75 ss. Sull'argomento vedi anche ROSSI, *Il "buon funzionamento del mercato comune"*, Milano, 1990, p. 26 ss.; POCAR, *Mercato interno ed Atto Unico Europeo*, in VALENTI (a cura di), *Integrazione europea e promozione dei diritti umani*, vol. I, Perugia, 1997, p. 59 ss.; MORTELMANS, *The Common Market, the Internal Market and the Single Market, what's in a Market?*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 101 ss., spec. p. 107 ss.

[4] Si v., in proposito, 9 agosto 1994, Germania c. Consiglio, C-359/92, punti 2, 8, 36, 37 e 43; 5 ottobre 2000, Germania c. Parlamento e Consiglio, C-376/98, punto 82 ss.; 7 gennaio 2004, Gerolsteiner, C-100/02, punto 16. In dottrina, si v. MOAVERO MILANESI, *Commercio intracomunitario*, in CHITI, GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, tomo I, Milano, 1997, p. 466; MARINI, *La libera circolazione delle merci*, in TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, tomo I, Torino, 2000, p. 170; TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 392.

[5] 14 luglio 1981, Merck, 187-80, spec. punto 11; 30 aprile 1996, CIA Security International, C-194/94, spec. punto 40; 17 giugno 2003, Schmidberger, C-112/00, punto 51; 9 dicembre 2010, Humanplasma, C-421/09, punto 25. Sul punto, vedi MOAVERO MILANESI, *"Libera circolazione delle merci": osservazioni circa l'importanza e l'attualità dell'obiettivo per gli scambi commerciali nella CEE*, in *Riv. dir. comm.*, 1984, p. 331 ss.

l'Unione e azioni interne) il Titolo I con la denominazione "Mercato interno" che sostituisce quella di "mercato comune" come espressamente stabilito dal medesimo Trattato di Lisbona (art. 2, par. 2, lett. *g*).

2. Le fonti della disciplina giuridica della libera circolazione delle merci

La vigente disciplina giuridica della libera circolazione delle merci è in larga parte contenuta nel TFUE e risulta composta da tre principali gruppi di norme il cui contenuto è rimasto pressoché inalterato a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: l'art. 28 e l'art. 29 definiscono alcuni ambiti di applicazione della disciplina medesima; l'art. 30, l'art. 31 e l'art. 32 pongono le regole in tema di unione doganale la cui disciplina rientra espressamente nella competenza esclusiva dell'Unione europea in virtù dell'art. 3 TFUE; l'art. 34 e l'art. 35 dettano le norme inerenti al divieto di restrizioni quantitative tra Stati membri, mentre l'art. 36 autorizza deroghe a tale divieto per determinati motivi di interesse pubblico. Le regole sull'unione doganale vanno considerate integrate dall'art. 110. Esso pone obblighi complementari alle norme sull'unione doganale perché diretti a vietare talune imposizioni fiscali interne applicate ai prodotti provenienti dagli altri Stati membri. Anche gli atti normativi adottati dall'Unione europea per armonizzare le legislazioni nazionali contribuiscono a sopprimere le barriere al commercio intracomunitario create dalle divergenze delle legislazioni degli Stati membri.

La Corte di giustizia ha affermato più volte che talune di queste disposizioni producono effetti diretti negli ordinamenti nazionali. I criteri fondamentali per riconoscere efficacia diretta ad una norma del Trattato sono stati inizialmente enunciati dalla giurisprudenza della Corte proprio con riferimento alle disposizioni sulla libera circolazione delle merci. Nella sentenza pronunciata sul caso *Van Gend en Loos* la Corte ha attribuito questi effetti giuridici all'art. 12 CEE (ora sostituito dall'art. 30 TFUE) che vietava agli Stati membri sia di introdurre nuovi dazi doganali o tasse equivalenti che di aumentare quelli in vigore; la Corte ha dichiarato che "il disposto dell'art. 12 pone un divieto chiaro e incondizionato ... il divieto è per sua natura perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli Stati membri e i loro amministrati" [6].

Nella sentenza pronunciata sul caso *Lütticke* la Corte ha riconosciuto che il divieto sancito dall'art. 95, primo comma, CEE (ora art. 110, primo comma, TFUE) di imporre tributi interni contrari alla libera circolazione delle merci produce effetti diretti in quanto "costituente un obbligo preciso e incondizio-

[6] 5 febbraio 1963, Van Gend en Loos, 26/62, 3, e più recentemente 23 aprile 2002, Nygard, 234/99, punto 51.

nato" [7]. Con altre sentenze la Corte ha affermato l'efficacia diretta dell'art. 30 CEE (ora art. 34 TFUE) che vieta restrizioni quantitative all'importazione [8] e dell'art. 37 CEE (ora art. 37 TFUE) che vieta qualsiasi discriminazione fra cittadini degli Stati membri praticata a mezzo di monopoli nazionali aventi carattere commerciale [9].

Le disposizioni che producano effetti diretti prevalgono su ogni norma nazionale eventualmente confliggente. Questa prevalenza implica la disapplicazione delle norme interne contrastanti con le disposizioni dell'Unione [10].

La giurisprudenza della Corte di giustizia non si è limitata a precisare gli effetti delle principali norme in tema di libera circolazione delle merci. Essa ha altresì contribuito alla ricostruzione delle fonti nella materia. In particolare la Corte ha enunciato fondamentali principi del diritto dell'Unione europea, come il principio del mutuo riconoscimento che è risultato decisivo per superare importanti ostacoli al libero commercio tra gli Stati membri [11]. Questa giurisprudenza è indicativa della tendenza della Corte a svolgere una funzione di integrazione del diritto europeo come funzione inerente all'esercizio del proprio compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato.

Le disposizioni del Trattato ed i pertinenti principi sono stati affiancati da un cospicuo numero di atti normativi adottati dalle istituzioni. In particolare, per instaurare la tariffa doganale comune sono stati approvati regolamenti da parte del Consiglio e della Commissione. Per dar seguito alle proposte contenute nel Libro bianco del 1985 sul completamento del mercato interno sono state adottate numerose direttive che hanno soppresso ostacoli fiscali, tecnici e fisici alla libera circolazione delle merci tra Stati membri.

Da ultimo, il Regno Unito per dare effetto all'esito del referendum svolto il 23 giugno 2016 ha notificato in data 29 marzo 2017 al Consiglio europeo, ai sensi dell'art. 50 TUE, l'intenzione di recedere dall'Unione e quindi dalle norme sul mercato interno. L'Unione europea e il Regno Unito hanno concluso un accordo di recesso che prevedeva un periodo di transizione fino al 31 dicembre 2020, durante il quale le regole in materia di libera circolazione merci dei Trattati UE restavano sostanzialmente di applicazione nel commercio tra le due

---

[7] 16 giugno 1966, Lütticke, 57/65, punto 1. La Corte di giustizia ha affermato l'efficacia diretta anche dell'art. 95, par. 2, del Trattato CEE (4 aprile 1968, Hauptzollamt München, 27/67).

[8] 29 novembre 1978, Redmond, 83/78, spec. punto 66; 8 novembre 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78, punto 3.

[9] 3 febbraio 1976, Manghera, 59/75, punti 16-17; 13 marzo 1979, Hansen, 91/78, punti 15-17.

[10] Vanno richiamate principalmente le sentenze della Corte di giustizia 8 marzo 1978, Simmenthal, 106/77, e 22 giugno 1989, Fratelli Costanzo, 103/88. A proposito del primato delle norme comunitarie sulle norme italiane secondo la Corte costituzionale vedi le seguenti sentenze di questa Corte: 8 giugno 1984, n. 170, in *Giur. cost.*, 1984, I, p. 1098; 23 aprile 1985, n. 113, *ivi*, 1985, I, p. 694; 11 luglio 1989, n. 389, *ivi*, 1989, I, 1757; 18 aprile 1991, n. 168, *ivi*, 1991, I, 1409.

[11] Sulla giurisprudenza della Corte di giustizia a proposito del principio del mutuo riconoscimento vedi *infra*, par. 10.

aree [12]. L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione ed il Regno Unito crea, a partire dal 1° gennaio 2021, un'area di libero scambio che comporta, inter alia, l'assenza di dazi, restrizioni quantitative ed altre tariffe sulle merci conformi alle rilevanti regole in materia di origine. Le merci dovranno tuttavia sottoporsi alle procedure e formalità doganali del caso [13].

3. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE NORME DELL'UNIONE EUROPEA SULLA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

L'ambito di applicazione *ratione materiae* della disciplina considerata è molto ampio. L'art. 28 del TFUE indica che tale ambito include "il complesso degli scambi di merci". Risulta pertanto giustificato che la Corte di giustizia abbia tratto la conclusione che per merci devono intendersi "i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali" [14]. Dalla giurisprudenza della Corte si ricavano inoltre utili esemplificazioni: nell'ambito di applicazione della normativa sulla libera circolazione delle merci vanno compresi beni di varia natura quali gli oggetti di interesse storico e artistico [15], i rifiuti [16], l'energia elettrica [17], le api [18], gli apparecchi per giochi d'azzardo [19], ma non le monete aventi corso legale [20]. Anche gli stupefacenti sono considerati, in linea di principio, sottoposti alla disciplina in esame [21]. Tuttavia, per quanto riguarda gli stupefacenti di cui è generalmente riconosciuta la nocività, la Corte ha preso atto del fatto che la loro commercializzazione è vietata in tutti gli Stati membri, fatta

---

[12] *GUUE* 2019 C 384, p. 1.

[13] *GUUE* 2020 L 444 p. 14.

[14] Si v. 10 dicembre 1968, Commissione c. Italia, 7/68, spec. punto 1, e 21 ottobre 1999, Jägerskiöld, C-97/98, punto 30.

[15] 10 dicembre 1968, Commissione c. Italia. Sulla libera circolazione dei beni culturali vedi *infra*, par. 13.

[16] 9 luglio 1992, Commissione c. Belgio, C-2/90, spec. punto 23; 8 settembre 2009, Commissione c. Parlamento e Consiglio, C-411/06. In proposito vedi, tra gli altri, RIETI, *I movimenti di rifiuti e la tutela dell'ambiente nel diritto UE*, in *Sud in Europa*, ottobre 2009, p. 20.

[17] 27 aprile 1994, Comune di Almelo, C-393/92, spec. punto 28.

[18] 3 dicembre 1998, Bluhme, C-67/97, spec. punto 19.

[19] 21 settembre 1999, Läärä, C-124/97, punto 20.

[20] 23 novembre 1978, Thompson, 7/78, spec. punto 26. La Corte di giustizia sottolinea come le monete di lega d'argento aventi corso legale negli Stati membri vadano considerate come mezzi di pagamento e pertanto non soggette alle norme sulla libera circolazione delle merci.

[21] 28 marzo 1995, Evans, C-324/93, punto 20. Occorre però ricordare quanto disposto dalla decisione quadro n. 2004/757/GAI del Consiglio del 25 ottobre 2004 riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, in *GUUE*, L 335 dell'11 novembre 2004, come modificata da ultimo con la direttiva UE 2020/1687 del 2 settembre 2020.

eccezione per un commercio rigorosamente controllato in vista dell'uso per scopi medici e scientifici. Pertanto, la Corte ha affermato che gli stupefacenti non presenti in tale circuito sorvegliato dalle competenti autorità in vista dell'uso per scopi medici o scientifici rientrano, per loro stessa natura, in un divieto di importazione e di commercializzazione nel territorio di tutti gli Stati membri [22]. Per questi prodotti vengono inoltre in rilievo le regole poste dalle pertinenti convenzioni internazionali di cui sono parti gli Stati membri [23].

La libera circolazione dei prodotti agricoli è generalmente assicurata dalle norme speciali sulla politica agricola dell'UE che istituiscono organizzazioni comuni di mercato in determinati settori della produzione [24]. Ai prodotti agricoli eventualmente non contemplati da queste norme, sono applicabili le regole generali sulla libera circolazione delle merci [25].

Una disciplina speciale è stabilita dal TFUE anche per le armi, le munizioni e il materiale bellico che figurino in un apposito elenco approvato dal Consiglio: l'art. 346, par. 1, lett. *b* consente a ciascun Stato membro di porre limiti al loro commercio, qualora lo ritenga necessario per la tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza [26]. Inoltre, il commercio intra-UE di armi è regolamentato da una direttiva UE [27].

---

[22] 19 novembre 2020, BS e CA, C-663/18, punti 59-62 e giurisprudenza ivi citata.

[23] Per tali convenzioni cfr. SBOLCI, *Stupefacenti (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 1229 ss. L'Unione europea svolge un'azione significativa in materia di lotta contro la droga; in proposito vedi la recente Strategia dell'Unione europea in materia di droga (2021-2025) approvata dal Consiglio il 18 dicembre 2020. Assume rilievo anche l'art. 71 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen firmata a Lussemburgo il 19 giugno 1990 secondo cui le Parti contraenti si impegnano relativamente alla cessione di stupefacenti ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire e a reprimere il traffico illecito di tali sostanze.

[24] 5 ottobre 1977, Tedeschi, 5/77, spec. punto 32.

Di conseguenza "le norme del Trattato relative alla politica agricola comune prevalgono, in caso di divergenze, sulle altre norme relative all'instaurazione del mercato comune" (28 novembre 1978, Redmond, 83/78, punto 37).

[25] Vedi 20 aprile 1978, Sarl, 80/77, spec. punto 19; e 29 marzo 1979, Commissione c. Regno Unito, 231/78, spec. punto 14.

Le regole sulla libera circolazione delle merci sono applicabili anche ai prodotti contemplati da un'organizzazione comune di mercato ove le regole che istituiscono tale organizzazione non dispongano espressamente la libera circolazione dei prodotti considerati; in tal senso la 29 novembre 1978, Redmond, 83/78, spec. punto 55. Nello stesso senso OLIVER (ed.), *Oliver on Free Movement of Goods in the European Union*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, p. 403.

[26] L'elenco delle armi, munizioni e materiale bellico fu adottato con decisione del Consiglio 225/58 del 15 aprile 1958. In proposito cfr. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2014, p. 410; PALANDRI, commento all'art. 346, in POCAR, BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1547. Vedi anche la direttiva 2008/51/CE del 21 maggio 2008 relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione delle armi nonché la direttiva 2009/43/CE del 6 maggio 2009 che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno della Comunità di prodotti per la difesa, come modificata. L'art. 1 della direttiva 2009/43/CE dispone una clausola di subordinazione rispetto all'art. 296 TCE (ora art. 346 TFUE).

[27] Direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione

Norme speciali erano stabilite anche dal Trattato CECA e sono stabilite dal Trattato Euratom per la circolazione dei prodotti da essi contemplati [28].

Gli artt. 28 e 29 del TFUE definiscono l'ambito di applicazione dei divieti dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative per quel che riguarda l'origine delle merci. In tale ambito sono compresi sia i prodotti originari degli Stati membri che quelli provenienti dagli Stati terzi. Questi ultimi vi sono compresi purché si trovino in "libera pratica" in uno Stato membro, ovvero siano stati importati da un paese terzo in osservanza delle pertinenti disposizioni. Tali prodotti sono, per quel che riguarda la libera circolazione delle merci, "totalmente e definitivamente assimilati" ai prodotti originari dell'Unione [29].

Per quel che riguarda il profilo soggettivo, l'ambito di applicazione della disciplina considerata comprende in primo luogo gli Stati membri. Questi vanno considerati destinatari degli obblighi tenendo conto del principio dell'unitarietà dello Stato come soggetto di diritto internazionale. Di conseguenza le norme sulla libera circolazione delle merci sono applicabili con riferimento alle misure adottate, o alle omissioni tenute, da tutte le autorità degli Stati membri, senza distinzione, per esempio, tra autorità del potere centrale e autorità locali [30]. Le misure adottate da amministrazioni o enti locali risulterebbero imputate al rispettivo Stato membro.

Gli effetti diretti eventualmente prodotti negli ordinamenti nazionali da talune norme stabilite dal Trattato non potrebbero attribuire ai singoli beneficiari di tali effetti la qualità di destinatari di quelle norme. Esse configurano obblighi con riferimento agli Stati membri [31]. Inoltre, gli obblighi posti in primo luogo a carico degli Stati membri per quel che riguarda l'adozione di provvedimenti nazionali impongono implicitamente limiti anche all'attività delle istituzioni [32].

L'ambito di applicazione territoriale delle norme sulla libera circolazione delle merci è definito dall'art. 52 TUE e precisato dall'art. 355 TFUE. L'art. 52

---

di armi, come modificata. In proposito, si v. di recente 3 dicembre 2019, Repubblica Ceca c Parlamento e Consiglio, C-482/17.

[28] Secondo quanto era stabilito dall'art. 305 TCE, ora abrogato dal Trattato di Lisbona, le disposizioni del TCE non derogavano a quanto stabilito dai trattati istitutivi della CECA e dell'Euratom. Il Trattato istitutivo della CECA del 18 aprile 1951, in vigore dal 23 luglio 1952, era stato stipulato per la durata di cinquanta anni. Pertanto esso non è più in vigore per la scadenza avvenuta il 23 luglio 2002.

[29] Si v. 15 dicembre 1976, Donckerwolcke, 41/6, punti 14-20.

[30] 25 luglio 1991, Aragonesa, C-1/90 e C-176/90, spec. punto 8. Si v inoltre 9 dicembre 1997, Commissione c. Francia, C-265/95, e 12 giugno 2003, Schmidberger, C-112/00.

[31] Vedi WEATHERILL, BEAUMONT, *UE Law*, London, 1999, p. 459 ss. Si ricordi quanto affermato dalla Corte di giustizia, 5 febbraio 1963, Van Gend en Loos: "Il fatto, poi, che questo stesso articolo designi gli Stati membri come soggetti dell'obbligo di non fare non significa affatto che gli amministrati non se ne possano avvalere".

[32] 14 luglio 1998, Safety Hi-tech, C-284/95, spec. punto 63.

stabilisce che i Trattati si applicano a tutti gli Stati membri. L'art. 355 dispone l'applicabilità dei Trattati ad altri territori da esso specificatamente indicati, tra cui la Guadalupa, la Martinica, le Azzorre e le Canarie.

II. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI E UNIONE DOGANALE

4. IL DIVIETO DEI DAZI DOGANALI E DELLE TASSE DI EFFETTO EQUIVALENTE

Il contenuto delle norme del TFUE sulla libera circolazione delle merci indica che questa libertà fondamentale si realizza a mezzo dell'instaurazione di un'unione doganale [33] e dell'applicazione del divieto di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione [34].

Le norme sull'unione doganale che nell'ordine di esposizione del Trattato precedono quelle sulle restrizioni quantitative, implicano il divieto di dazi doganali all'importazione e all'esportazione, il divieto di tasse aventi effetti equivalenti ai dazi [35] e l'adozione di una tariffa doganale comune nei confronti delle merci provenienti da Stati terzi [36]. Come spiegato, le merci provenienti da questi Stati, una volta importate in osservanza della tariffa doganale comune, sono considerate in libera pratica nel commercio interno all'UE.

L'unione doganale dovrebbe perseguire le finalità che possono essere ricavate indirettamente dai compiti affidati in proposito alla Commissione europea dall'art. 32 TFUE. Questa norma consente di individuare alcuni obiettivi: in particolare vengono in evidenza quelli di accrescere la concorrenza nell'Unione europea, di promuovere gli scambi commerciali tra Unione e Stati terzi, di assicurare lo sviluppo della produzione e dei consumi.

Il divieto di dazi doganali all'importazione e all'esportazione e il divieto di tas-

---

[33] L'unione doganale è disciplinata dal Capo 1 del titolo dedicato alla libera circolazione delle merci. L'art. 28 TFUE dispone che "L'Unione comprende un'unione doganale ...".

[34] Il divieto di restrizioni quantitative tra gli Stati membri è disciplinato dal Capo 3 del titolo sulla libera circolazione delle merci. Il Capo 2 è dedicato alla cooperazione doganale ed è composto dal solo art. 33.

[35] Questi divieti sono stabiliti dall'art. 30 TFUE.

[36] L'adozione di una tariffa doganale comune è prevista dall'art. 31 TFUE. Al fine di sostenere l'interconnessione delle dogane di tutta Europa, sia in ambiente elettronico sia sul terreno, e rafforza l'integrità del mercato unico e tutelare gli interessi finanziari ed economici dell'Unione e dei suoi Stati membri, con Regolamento (UE) 2021/444 del 15 marzo 2021, è stato approvato il "programma Dogana", che sostituisce il precedente programma d'azione doganale per il periodo 2014-2020, denominato Dogana 2020.

se equivalenti sono stabiliti dall'art. 30 TFUE. Il divieto si riferisce anzitutto a tutti gli oneri pecuniari denominati propriamente dazi doganali e riscossi da uno Stato membro in ragione del passaggio di una merce attraverso una frontiera fra Stati dell'Unione europea. Ai sensi dell'art. 30, ultima parte, sono vietati "anche i dazi doganali di carattere fiscale". Ciò implica che il divieto è generale e assoluto, a prescindere da qualsiasi considerazione circa lo scopo protezionistico o tributario del dazio e circa la destinazione dei proventi [37]. Il Trattato non prevede alcuna deroga al riguardo [38]. Il divieto riguarda non solo i dazi imposti sul commercio tra Stati membri, ma anche quelli eventualmente vigenti all'interno di tali Stati [39].

L'art. 30 stabilisce inoltre il divieto di applicare tasse di effetto equivalente. Questo divieto ha lo scopo di completare e rendere effettivo l'obbligo di non porre dazi. Tale obbligo potrebbe essere aggirato mediante l'imposizione di altri oneri pecuniari sulle merci che varcano le frontiere tra gli Stati membri.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha contribuito in modo significativo a definire la nozione di tassa di effetto equivalente. Essa va intesa come "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" [40]. Si deve trattare quindi di un onere pecuniario che uno Stato imponga di sua iniziativa sugli scambi di merci tra Stati membri. Può essere strutturato come onere di entità minima [41], imposto a favore di un ente diverso dallo Stato [42], percepito all'atto dell'attraversamento della frontiera o in altro momento [43]. Ne possono essere esempi significativi gli oneri imposti per effettuare controlli sanitari su prodotti importati [44] o su prodotti esportati [45] e la tassa sulle esportazioni di oggetti di interesse storico e artistico [46].

Alcune tipologie di oneri pecuniari percepiti rispetto a merci importate o esportate esulano dall'ambito di applicazione di questo divieto. Anzitutto vanno esclusi

---

[37] 1° luglio 1969, Sociaal Fonds Diamantarbeiders, 2 e 3/69, spec. punti 13-14; 1° luglio 1969, Commissione c. Italia, 24/68, spec. punto 7.

[38] 6 dicembre 2018, FENS, C-305/17, punto 53.

[39] 9 settembre 2004, Carbonati apuani Srl, C-72/03, punti 22-23.

[40] 25 gennaio 1977, Bauhuis, 46/76, punto 15; 23 aprile 2002, Nygard, C-234/99, punto 19; 21 giugno 2007, Commissione c. Italia, C-173/05, punto 28.

[41] 1° luglio 1969, Sociaal Fonds Diamantarbeiders, 2 e 3/69, spec. punti 17-18.

[42] *Ibidem*.

[43] 14 dicembre 1962, Commissione c. Lussemburgo e Belgio, 2 e 3/62, spec. punto 1.

[44] 15 dicembre 1976, Simmenthal, 35/76, spec. punto 42, con richiami alla precedente giurisprudenza della Corte in materia. Vedi anche 8 novembre 1979, Denkavit, 251/78, spec. punto 10. Sugli oneri riscossi dagli Stati per ragioni di controllo sanitario delle merci vedi CAPOGRANDE, *I diritti per i controlli sanitari nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Dir. com. sc. int.*, 1984, p. 421 ss.

[45] 25 gennaio 1977, Bauhuis, 46/76, spec. punti 48-51; 15 aprile 1997, Deutsches Milch-Kontor, C-272/95, spec. punto 40.

[46] 10 dicembre 1968, Commissione c. Italia, 7/68.

quegli oneri che costituiscono il corrispettivo di un servizio effettivamente prestato, purché questo non sia obbligatorio [47] e gli oneri siano proporzionati al servizio [48].

Devono essere considerati esclusi anche tutti gli oneri riscossi per operazioni imposte da norme dell'UE. I relativi provvedimenti sono disposti nell'interesse generale e generalmente per prevenire eventuali misure unilaterali degli Stati. Gli oneri pecuniari riscossi per tali operazioni non costituiscono tasse di effetto equivalente purché il loro importo non ecceda il costo effettivo del servizio svolto [49].

Infine esulano dalla sfera del divieto stabilito dall'art. 30 TFUE gli oneri imposti da uno Stato membro nel quadro di un regime generale di tributi interni applicabili sia alle merci nazionali che a quelle importate dagli altri Stati membri. Tali oneri soggiacciono ai divieti stabiliti dall'art. 110 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea [50]. La caratteristica essenziale di una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale, che la distingue da un'imposta interna, consiste nel fatto che la prima colpisce esclusivamente il prodotto importato in quanto tale, mentre la seconda colpisce sia i prodotti importati, sia quelli nazionali [51].

5. La soppressione dei controlli fiscali alle frontiere tra Stati membri

Il divieto dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente ha contribuito a determinare la soppressione dei controlli fiscali sulle merci in transito alle frontiere fra Stati membri [52].

L'esigenza di tali controlli è definitivamente venuta meno per effetto della graduale armonizzazione delle legislazioni nazionali nel settore delle imposte indirette che in proposito stabilivano sistemi impositivi differenti [53].

---

[47] 17 maggio 1983, Commissione c. Belgio, 132/82, spec. punti 12-13.

[48] 25 gennaio 1977, Bauhuis, 46/76, spec. punti 7-11; 17 maggio 1983, Commissione c. Belgio, 132/82, spec. punto 8; 22 aprile 1999, CRT France International, C-109/98, punto 17.

[49] 25 gennaio 1977, Bauhuis, 46/76, spec. punti 27-31; 22 aprile 1999, CRT France International, C-109/98.

[50] 25 gennaio 1977, Bauhuis, 46/76, spec. punto 25. Sui divieti stabiliti dall'art. 110 del Trattato sul funzionamento dell'UE vedi *infra*, par. 6.

[51] 7 maggio 1987, Co-Frutta, 193/85, punto 9. Nella prassi, la distinzione può, tuttavia, risultare non sempre agevole; si v. ad es. 17 luglio 2008, Essent Netwerk Noord and Others, C-206/06.

[52] Sulla soppressione dei controlli fiscali alle frontiere tra Stati membri vedi le considerazioni della Corte di giustizia, 11 novembre 1997, Eurotunnel, C-408/95, e le considerazioni del Tribunale di primo grado in 29 gennaio 1998, Dubois c. Consiglio, T-113/96.

[53] Le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni nazionali relative alle imposte indirette sono adottate sulla base dell'art. 113 TFUE. A proposito dell'armonizzazione in questa materia vedi, tra gli altri: Comelli, *L'armonizzazione fiscale e lo strumento della direttiva comunitaria in relazione al sistema dell'Iva*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1998, p. 1590 ss.; Calvo Ortega, *Uguaglianza e non discriminazione*, in Di Pietro (a cura di), *Per una costituzione fiscale europea*, Padova, 2008, p. 219 ss.

L'abolizione dei controlli fiscali alle frontiere interne ha eliminato importanti ostacoli agli scambi di merci tra Stati membri[54]. Il Libro bianco del 1985 aveva incluso tali controlli sia tra le "barriere fiscali"[55] che tra le "barriere fisiche"[56] al completamento del mercato interno. La loro scomparsa ha offerto un contributo significativo ad un'effettiva libera circolazione delle merci agevolando anche la libera circolazione delle persone, come mostra in modo emblematico il regime applicato alle merci trasportate dai viaggiatori. Essi possono introdurre in uno Stato membro senza limiti e senza controlli i prodotti acquistati in un altro Stato[57]. Le imposte indirette su questi prodotti sono pagate nello Stato di acquisto, purché essi siano destinati esclusivamente ad uso personale e non al commercio[58]. Per affermare che i prodotti sono destinati a scopi commerciali, gli Stati membri devono tener conto di alcuni elementi definiti da norme dell'UE tra cui lo status commerciale del detentore, la natura e la quantità dei prodotti[59]. Qualora si tratti di prodotti a base di tabacco e di bevande alcoliche, gli Stati possono stabilire, come elemento di prova, livelli indicativi dell'uso commerciale. Tali livelli non possono essere inferiori a determinate quantità[60]. Di conseguenza si può ammettere che per le quantità che si mantengono entro detti livelli, il diritto dell'UE stabilisca una presunzione del loro uso personale.

In ragione di questo regime, i viaggiatori che si trasferiscono da uno Stato membro ad un altro utilizzando un trasporto aereo o marittimo non hanno più il diritto di avvalersi dei vantaggi fiscali offerti dagli speciali punti di vendita esenti da imposte[61].

---

[54] Sull'abolizione dei controlli alle frontiere fra Stati membri a decorrere dal 1° gennaio 1993 vedi Commissione europea, *La politica doganale dell'Unione europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1999, p. 9. Cfr. anche PHILIP, PORTER, *Businnes, Border Control and the Single European Market: Free Movement of Goods in the EU?*, London, 1995.

[55] Commissione delle Comunità europee, *Il completamento del mercato interno. Libro bianco, ecc.*, cit., p. 40 ss. Vedi anche MATTERA RICIGLIANO, *Les barrières frontalières à l'intérieur de la CEE et l'action menée par la Commission pour leur démantelement*, in *Rev. marché com.*, 1987, p. 264 ss.

[56] *Ivi*, p. 8 ss.

[57] Il sistema delle franchigie basato su limiti di valore e di quantità delle merci, istituito con direttiva 69/169/CEE del Consiglio del 28 maggio 1969 (in *GUCE*, L 133 del 4 giugno 1969) fu soppresso dall'art. 23, par. 4, della direttiva 92/12 CEE del Consiglio del 25 febbraio 1992 (in *GUCE*, L 76 del 23 marzo 1992).

[58] In caso di uso commerciale delle merci, l'imposta deve essere corrisposta nello Stato in cui si trovano i prodotti ed è esigibile nei confronti di chi li detiene; in tal senso dispone l'art. 33 della direttiva 2008/118/CE del Consiglio del 16 dicembre 2008, come modificata.

[59] Vedi l'art. 32 della direttiva 2008/118/CE, cit.

[60] Difatti lo stesso art. 32 della direttiva 2008/118/CE, cit., stabilisce che i livelli indicativi "non possono essere inferiori a: a) Prodotti a base di tabacco sigarette 800 pezzi ... sigari 200 pezzi ... b) Bevande alcoliche bevande spiritose 10 l(itri) ... birra 110 l(itri) ...".

[61] Gli acquisti presso i *duty-free shops* negli aeroporti, sugli aerei, sui traghetti e nella zona di uno dei due terminali d'accesso al tunnel sotto la Manica da parte dei viaggiatori che si recavano da uno Stato membro ad un altro erano ammessi fino al 30 giugno 1999. In tal senso hanno disposto l'art. 28 *duodecies* della direttiva 91/680/CEE, cit., e l'art. 28 della direttiva 92/12/CEE, cit.

Gli strumenti giuridici utilizzati per eliminare i controlli fiscali alle frontiere tra Stati membri indicano che vi è una correlazione significativa tra la disciplina europea sulla libera circolazione delle merci e quella sulle disposizioni fiscali contenuta nel Titolo VII del TFUE. L'effettività della libera circolazione delle merci dipende anche dall'attuazione di talune norme dell'Unione europea in materia di politica fiscale.

6. Le imposizioni fiscali interne

Norme europee sulla politica fiscale che hanno un'incidenza sull'effettività della libera circolazione delle merci sono contenute nell'art. 110 TFUE. Esso stabilisce, al primo comma, il divieto per gli Stati membri di imporre tributi interni discriminatori nei confronti dei prodotti di altri Stati dell'UE e, al secondo comma, il divieto di imporre tributi interni protezionistici a tutela della produzione nazionale. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha considerato che "il primo e il secondo comma dell'art. 95 [ora art. 110] costituiscono un'integrazione delle disposizioni relative alla eliminazione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente" [62]. Difatti tali disposizioni hanno lo scopo di evitare l'elusione del divieto dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente che potrebbe essere vanificato dall'applicazione di altri tributi aventi carattere discriminatorio o protezionistico [63]. Per raggiungere questo scopo è necessario che eventuali tributi interni siano improntati al principio della neutralità fiscale tra prodotti nazionali e quelli di altri Stati membri [64].

Nella sfera di applicazione dei divieti di cui all'art. 110 rientrano gli oneri tributari che, diversamente dai dazi doganali, gravano in modo generale su intere categorie di prodotti, indipendentemente dalla loro origine nazionale o estera [65].

In modo specifico, il primo comma dell'art. 110 vieta a ciascun Stato membro di applicare ai prodotti di altri Stati membri tributi quantitativamente superiori a quelli applicati ai prodotti nazionali similari. Il divieto si riferisce sia alle imposizioni applicate direttamente sui prodotti che a quelle applicate indiretta-

---

[62] 7 maggio 1987, Co-frutta, 193/85, punto 25; 19 febbraio 1998, Chevassus-Marche, 212/96, spec. punto 42. Sull'argomento cfr. BERLIN, *Jurisprudence fiscale européenne*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1988, p. 347 ss.; RAMPAZZO, *La "libera circolazione" delle banane nel mercato europeo*, in *Dir. com. sc. int.*, 1990, p. 33 ss.; BARNARD, *The Substantive Law of the EU*, Oxford, 2019, p. 50.

[63] 1° luglio 1969, Sociaal Funds Diamantarbeiders, 2 e 3/69, spec. punti 9-10.

[64] Sul principio della neutralità fiscale vedi: 7 maggio 1987, Co-frutta, 193/85, spec. punto 20; 11 agosto 1995, Roders e altri, da C-367/93 a C-377/93, spec. punto 15; 7 dicembre 1995, Camara de comercio de Ceuta, C-45/94, spec. punto 29; 19 settembre 2002, Tulliasiames e Siilin, C-101/00, punto 52.

[65] 7 maggio 1987, Co-frutta, 193/85, spec. punto 10; 19 febbraio 1998, Chevassus-Marche, spec. punto 20; 22 aprile 1999, CRT France International, C-108/98; 17 giugno 2003, De Danske Bilimportorer, C-383/01, punti 32-33.

mente, mediante un'imposizione sulle imprese interessate [66]. La tassazione può risultare quantitativamente superiore a causa delle aliquote, a causa del metodo di calcolo della base imponibile, oppure a causa delle modalità di riscossione [67]. I prodotti nazionali presi a confronto possono essere considerati similari a quelli degli altri Stati membri quando presentino proprietà analoghe, rispondano, per loro caratteristiche, alle medesime esigenze dei consumatori e siano comparabili nell'utilizzazione [68].

Possono costituire esempi di prodotti fra loro similari i vini di frutta nazionali e i vini di uva importati [69], l'energia elettrica nazionale e quella importata [70].

Il secondo comma dell'art. 110 dispone che nessun Stato membro applichi ai prodotti degli altri Stati dell'Unione "imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni". La Corte di giustizia ha attribuito a questa norma l'effetto di precludere ogni forma di protezionismo fiscale indiretto dei prodotti nazionali [71]. Pertanto le disposizioni interne vietate da questo secondo comma dell'art. 110 sono individuabili sulla base del loro scopo protezionistico. La finali-

---

[66] L'imposizione fiscale sulle imprese interessate, per esempio un'imposizione superiore sulle imprese importatrici rispetto a quella sulle imprese nazionali produttrici, può venire in rilievo ai fini considerati perché l'art. 110, primo comma, vieta che uno Stato membro applichi "direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri, imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari". Giustamente la Corte di giustizia ha ritenuto che in considerazione del contesto i termini "direttamente o indirettamente", vadano interpretati estensivamente (3 aprile 1968, Molkerei-Zentrale, 28/67, spec., punto 2; 16 febbraio 1977, Schottle, 20/76, punto 13). In tal senso cfr. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 416; una diversa interpretazione è proposta da BEUTLER, BIEDER, PIPKORN, STREIL, WEILER, *L'Unione europea*, cit., p. 400, secondo cui non si dovrebbe tener conto delle imposizioni gravanti sulle aziende produttrici.

A proposito del significato da attribuire ai termini "direttamente o indirettamente" va inoltre segnalato che secondo l'orientamento della Corte "il divieto sancito da detto articolo deve quindi applicarsi tutte le volte che una imposizione fiscale sia atta a scoraggiare l'importazione di merci originarie di altri Stati membri a vantaggio di prodotti nazionali. Benché una situazione del genere possa sussistere a proposito di tributi che colpiscono direttamente le merci d'importazione, non si può escludere che essa possa ricorrere anche nel caso di tributi interni che colpiscano l'uso delle merci importate qualora queste siano essenzialmente destinate a detto uso e siano importate solo a questo fine" (3 marzo 1988, Bergandi, 252/86, punti 25-26). Vedi anche 7 aprile 2011, Tatu, C-402/09, punti 52-53.

[67] 27 febbraio 1980, Commissione c. Irlanda, 55/79, spec. punto 8 con richiami alla precedente giurisprudenza in termini. Per quella successiva vedi 11 dicembre 1990, Commissione c. Danimarca, C-47/88, spec. punto 18.

[68] 7 maggio 1987, Co-frutta, 193-85, punto 17; 11 agosto 1995, Roders e altri, da C-367/93 a C-370/93, punto 27; 19 settembre 2002, Tulliasiames e Siilin, C-101/01, punto 56.

[69] 4 marzo 1986, Commissione c. Danimarca, 106/84, punti 14-15; 11 agosto 1995, Roders e altri, da 367/93 a 377/93, punto 30.

[70] 2 aprile 1998, Outokumpu Oy, C-213/96, punti 34-35.

[71] 27 febbraio 1980, Commissione c. Regno Unito, 170/78, spec. punto 27; 7 maggio 1987, Commissione c. Italia, 184/85, punto 11; 7 maggio 1987, Co-frutta, 193/85, punto 19.

tà protezionistica di un tributo può essere desunta da vari elementi la cui individuazione spetta all'interprete e in primo luogo alla Corte di giustizia. A tale scopo dovrebbero essere considerate soprattutto le caratteristiche e gli effetti del tributo di cui in concreto si faccia questione. Minore rilievo dovrebbero assumere criteri elaborati in via generale. La Corte di giustizia ha individuato alcuni parametri che possono comunque risultare utili per definire quali siano le imposizioni vietate. La Corte si è riferita al fatto che l'imposta contestata sia applicata al prodotto importato, ma non ad ogni prodotto nazionale concorrente e al fatto che essa sia sproporzionata perché di ammontare pari a quasi la metà del prezzo della merce importata [72]. In particolare la Corte ha precisato che il secondo comma dell'art. 110 contempla un criterio più globale rispetto al primo perché tiene conto del carattere protezionistico del sistema fiscale interno nel suo complesso [73].

Per definire cosa debba intendersi per "altre produzioni" a cui fa riferimento il secondo comma dell'art. 110, occorre tener conto dei prodotti considerati dal primo comma. Di conseguenza dovrebbe risultare che nel diverso ambito di applicazione del secondo comma vadano compresi quei prodotti nazionali che pur non essendo similari ai sensi del primo comma, si trovino in concorrenza anche solo parziale o indiretta o potenziale con i prodotti degli altri Stati membri [74]. Le "altre produzioni" sarebbero dunque costituite dai prodotti nazionali che agli acquirenti appaiano succedanei di prodotti importati o comunque offrano una scelta alternativa [75]. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha ritenuto che sussistesse tale rapporto di concorrenzialità tra vino e birra [76], tra whisky e ouzo [77], tra banane e frutta tipica italiana [78].

---

[72] "A proposito della natura protezionistica del regime fiscale istituito con la legge n. 986, la stessa [causa 184/85, Commissione c. Italia] ha constatato che il regime è caratterizzato dal fatto che l'imposta di consumo litigiosa non è applicata alla frutta più tipicamente nazionale. La natura protezionistica di quest'ultima è accentuata dal fatto che essa ammonta a 525 lit. il Kg., e cioè quasi la metà del prezzo d'importazione nel 1985" (7 maggio 1987, Co-frutta, 193/85, punto 22).

[73] 27 febbraio 1980, Commissione c. Francia, 168/78, spec. punto 7; 27 febbraio 1980, Commissione c. Regno Unito, 170/78, punto 10; 9 luglio 1987, Commissione c. Belgio, 356/85, spec. punto 14. Cfr. in proposito DANUSO, DENTON, *Does the European Court of Justice Look for a Protectionist Motive under Article 95?*, in *Legal Issues of European Integration*, 1990, n. 1.

[74] 7 maggio 1987, Commissione c. Italia, 184/85.

[75] 7 maggio 1987, Co-frutta, 193/85, punto 21.

[76] 27 febbraio 1980, Commissione c. Regno Unito, 170/78, punti 13-14; 9 luglio 1987, Commissione c. Belgio, 356/85, punto 10; 17 giugno 1999, Socridis, C-166/98, punto 18.

In queste sentenze la Corte di giustizia ha precisato che in considerazione delle differenze di qualità e di prezzo fra i vini, il rapporto di concorrenzialità decisivo tra la birra, bevanda popolare, ed il vino, vada stabilito per i vini più accessibili al grande pubblico che sono, in generale i più leggeri e i meno cari e che pertanto su questa base vadano effettuati i confronti sul piano tributario.

[77] 18 aprile 1991, Commissione c. Grecia, C-230/89, punti 9-10.

[78] 7 maggio 1987, Commissione c. Italia, 184/85, punto 12; 29 aprile 2010, Camar, C-102/09, punto 20.

La Corte ha dichiarato che un onere imposto su un prodotto importato da un altro Stato membro, qualora non esistano prodotti nazionali similari o concorrenti, non costituisce una tassa di effetto equivalente, bensì un tributo interno ai sensi dell'art. 110, purché rientri in un sistema generale di tributi interni [79]. Tuttavia, si potrebbe arguire che la mancanza di prodotti interni di riferimento privi l'onere tributario di concreti effetti discriminatori o protezionistici. Di conseguenza esso, pur conservando la natura di tributo interno, dovrebbe normalmente essere dichiarato compatibile con l'art. 110 [80].

7. Il diritto al rimborso dei tributi riscossi da uno Stato membro in violazione del diritto dell'Unione europea

Le norme europee considerate finora producono generalmente effetti diretti negli ordinamenti degli Stati membri [81]. La loro violazione mediante l'imposizione e la riscossione di oneri fiscali illegittimi da parte di uno Stato membro implica, fra l'altro, il diritto dei contribuenti alla ripetizione dell'indebito nei confronti di tale Stato [82], che comprende non solo il tributo indebitamente riscosso, ma altresì gli importi pagati allo Stato o da esso trattenuti in rapporto diretto con tale tributo, corredati da interessi [83]. Questo diritto di ottenere il rimborso delle somme riscosse in violazione del diritto UE va considerato un completamento dei diritti conferiti ai singoli dalle disposizioni che stabiliscono i divieti sopra considerati [84].

Nell'ordinamento dell'Unione non esiste una disciplina in materia di ripetizione delle imposte nazionali indebitamente riscosse. Spetta pertanto a ciascun ordinamento nazionale stabilire le modalità processuali e gli organi competenti per assicurare la tutela del diritto al rimborso [85]. L'ambito discrezionale che a tale proposito è conferito agli Stati membri, viene limitato da alcuni principi del diritto UE. Le modalità per esercitare il diritto di rimborso devono essere conformi al principio di equivalenza e a quello di effettività [86]. Il principio di equiva-

---

[79] 1° luglio 1969, Sociaal Fonds Diamantarbeiders, 2 e 3/69, punti 20-21; 7 maggio 1987, 193/85, punto 10; 22 aprile 1999, CRT France International, C-109/98, punto 13.

[80] Cfr. in proposito 17 giugno 2003, De Danske Bilimportorer, C-383/01, punto 38.

[81] Vedi *supra*, par. 2.

[82] 9 novembre 1983, San Giorgio, 199/82, spec. punto 12.

[83] 15 ottobre 2014, Nicula, C-331/13, punti 28 e 29.

[84] Si v. 9 novembre 1983, San Giorgio, 199/82; 14 novembre 1997, Comateb e altri, da C-192/95 a C-218/95, spec. punto 20; 9 febbraio 1999, Dilexport, C-343/96, punto 23; 21 settembre 2000, Kapniki Michailidis, C-441/98 e C-442/98, punto 30.

[85] 15 settembre 1998, Edis, C-231/96, punto 19; 17 novembre 1998, Aprile, C-228/96, punto 18.

[86] Sui principi di equivalenza e di effettività vedi 15 settembre 1998, Spac, C-260/96, punto 18; 9 febbraio 1999, Dilexport, 243/96, punto 25; 24 settembre 2002, Grundig italiana, C-255/00,

lenza richiede che dette modalità non siano meno favorevoli di quelle che attengono ai ricorsi analoghi di diritto interno. Il principio di effettività impone che la procedura interna non renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto conferito dall'ordinamento dell'Unione europea.

È stata considerata conforme al diritto dell'Unione una normativa nazionale che neghi il rimborso quando sia accertato che il contribuente abbia trasferito il tributo su altri soggetti, per esempio, mediante l'incorporazione dell'ammontare del tributo nel prezzo della merce da esso venduta [87]. Costituirebbe però una modalità incompatibile con il diritto europeo l'istituzione di un onere a carico del contribuente di provare che il tributo non è stato trasferito su altri soggetti. Tale onere renderebbe eccessivamente difficile l'esercizio del diritto [88].

Il diritto al rimborso può essere sottoposto in ciascun ordinamento nazionale a termini di prescrizione e di decadenza. Anche a proposito di questo aspetto trovano applicazione i principi di equivalenza e di effettività. La Corte di giustizia ha ritenuto conforme a detti principi una normativa nazionale che per l'azione di rimborso di tributi contempli termini speciali, meno favorevoli di quelli ordinari previsti per le azioni di ripetizione dell'indebito tra privati, purché essi siano parimenti applicabili alle azioni fondate sul diritto interno e a quelle fondate sul diritto UE. Inoltre il diritto europeo non precluderebbe ad uno Stato membro di far decorrere tali termini dalla data del pagamento dei tributi contestati [89].

Una decorrenza dei termini computata dalla data del pagamento dei tributi contestati potrebbe tuttavia ostacolare la possibilità di far valere il diritto al rimborso e pregiudicare il principio di effettività. Finché lo Stato inadempiente non abbia conformato la propria normativa interna ai divieti sanciti dal diritto europeo potrebbero mancare la piena conoscenza e la certezza dei diritti dei singoli. Pertanto i termini di decadenza e di prescrizione dovrebbero decorrere dal momento della modifica delle normative nazionali disposta per l'osservanza delle regole UE. Questo criterio troverebbe in tal modo un'applicazione più ampia di quella ad esso attribuita dalla Corte di giustizia secondo cui tale crite-

---

punto 33; 6 ottobre 2005, MyTravel, C-291/03, punto 17. Cfr. VALCADA, *Il recupero di importi percepiti dallo Stato in violazione del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, p. 305 ss.

[87] 9 novembre 1983, San Giorgio, 199/82, punto 13; 14 gennaio 1997, Comateb e altri, da C-192/95 a 218/95, punto 21.

[88] 9 novembre 1983, San Giorgio, 199/82, punto 14; 14 gennaio 1997, Comateb e altri, da C-192/95 a C-218/95, punto 25; 9 febbraio 1999, Dilexport, C-343/96, punto 48; 21 settembre 2000, Kapniki Michailidis, C-441/98 e C-442/98, punto 37.

[89] Con riferimento ad un termine di prescrizione quinquennale che decorra dalla data di esigibilità del credito vedi 2 dicembre 1997, Fantask, C-188/95, punti 43 e 49. Con riferimento ad un termine di decadenza triennale che decorra dalla data del pagamento contestato vedi 9 febbraio 1999, Dilexport, C-343/96, punto 26 con richiami.

rio opererebbe nel caso in cui la domanda di rimborso sia fondata sugli effetti diretti di una direttiva e nel quale la decadenza abbia l'effetto di privare totalmente il ricorrente dalla possibilità di far valere il suo diritto [90].

8. La tariffa doganale comune e il regime delle franchigie

Le norme del TFUE sull'unione doganale impongono anche l'adozione di una tariffa doganale comune applicabile allo scambio di merci con Stati terzi. L'art. 31 del Trattato dispone in proposito che i dazi della tariffa doganale comune sono stabiliti dal Consiglio su proposta della Commissione.

L'istituzione di una tariffa doganale comune è prevista dal TFUE allo scopo di completare la costruzione dell'unione doganale: il divieto di dazi fra gli Stati UE viene integrato dalla creazione di un unico regime doganale esterno [91].

La tariffa doganale comune dovrebbe contribuire al conseguimento delle finalità dell'unione doganale desumibili dall'art. 32 del TFUE. In particolare essa potrebbe promuovere gli scambi con Stati terzi e favorire l'approvvigionamento dell'Unione in materie prime e prodotti semilavorati.

La previsione della tariffa doganale comune nell'ambito della disciplina sulla libera circolazione delle merci può considerarsi giustificata dai collegamenti significativi che possono sussistere tra il commercio all'interno dell'Unione e quello con Stati terzi. Questi collegamenti sono ricavabili dall'art. 28, par. 2, e dall'art. 29 TFUE. In essi è stabilito che le disposizioni sul divieto dei dazi e delle tasse equivalenti tra Stati membri, nonché la disciplina sul divieto di restrizioni quantitative, si applicano ai prodotti importati da Stati terzi per i quali siano state adempiute le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali pertinenti.

La vigente disciplina sulla tariffa doganale comune risulta da atti normativi adottati dal Consiglio ai sensi delle disposizioni attualmente contenute nell'art.

---

[90] Si fa riferimento al criterio elaborato dalla Corte di giustizia nella sentenza 25 luglio 1991, Emmott, C-208/90, spec. punti 21-23. L'ambito di applicazione di tale criterio è stato precisato nelle sentenze 2 dicembre 1997, Fantask, C-188/95, punto 51, e 17 novembre 1998, Aprile, C-228/96, punti 40-41. Con sentenza 19 maggio 2011, Iaia, C-452/09, la Corte ha delineato con maggiore rigore il computo della prescrizione affermando che "il diritto dell'Unione non osta a che uno Stato membro eccepisca la scadenza di un termine di prescrizione ragionevole a fronte di un'azione giurisdizionale proposta da un singolo per ottenere la tutela dei diritti conferiti da una direttiva anche qualora tale Stato non l'abbia correttamente trasposta a condizione che con il suo comportamento esso non sia stato all'origine della tardività del ricorso". Su questa giurisprudenza vedi Romito, *La decorrenza del termine di prescrizione tra Corte di giustizia e Corte di cassazione*, in *Sud in Europa*, ottobre 2011, p. 10 ss.

[91] La creazione di un unico regime doganale esterno costituisce il principale elemento che differenzia un'unione doganale da una zona di libero scambio in cui è normalmente assente una disciplina doganale comune sugli scambi con Stati terzi; in proposito cfr. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 280.

31 TFUE e da atti emanati dalla Commissione. Mediante regolamento, il Consiglio ha adottato norme relative alla tariffa doganale comune e alla nomenclatura delle merci [92].

La nomenclatura, inclusa in un allegato al regolamento [93], è denominata "nomenclatura combinata" o in forma abbreviata "NC" [94], perché volta a rispondere sia alle esigenze doganali che a quelle statistiche del commercio estero dell'Unione. Il preambolo e l'art. 1 del regolamento indicano che la nomenclatura è basata sulla Convenzione internazionale sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci [95] elaborata dal Consiglio di cooperazione doganale [96]. La nomenclatura combinata istituisce ulteriori suddivisioni di voci per le esigenze specifiche dell'Unione [97]. Le note esplicative emesse dal Consiglio di cooperazione doganale e quelle emesse dalla Commissione [98] a proposito, rispettivamente, del sistema armonizzato e della nomenclatura combinata forniscono un rilevante contributo all'interpretazione delle varie voci doganali, pur essendo prive di effetti giuridicamente vincolanti [99].

Il regolamento, mediante lo stesso allegato con cui stabilisce la NC, deter-

---

[92] Regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio del 23 luglio 1987 relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune, in *GUCE*, L 256 del 7 settembre 1987, come modificato.

[93] Allegato I del regolamento (CEE) n. 2658/87, cit.

[94] Così espressamente dispone l'art. 1 del regolamento n. 2658/87, cit.

[95] Convenzione di Bruxelles del 14 giugno 1983, emendata dal Protocollo di Bruxelles del 24 giugno 1986. La convenzione ed il protocollo furono approvati a nome della Comunità economica europea con decisione (CEE) n. 87/369 del Consiglio del 7 aprile 1987 (in *GUCE*, L 198 del 20 luglio 1987).

[96] Il Consiglio di cooperazione doganale, successivamente denominatosi Organizzazione mondiale delle dogane, fu istituito dalla Convenzione di Bruxelles del 15 dicembre 1950 sull'istituzione di un Consiglio di cooperazione doganale, con annesso relativo ai privilegi e alle immunità del Consiglio (in Ministero Affari Esteri, *Raccolta dei trattati e convenzioni tra Italia e altri Stati*, vol. LXXIII, p. 854). Sulla cooperazione doganale tra Stati membri e tra questi e la Commissione vedi l'art. 33 TFUE.

[97] L'art. 1 del regolamento n. 2658/87 stabilisce che la NC riprende: a) la nomenclatura del sistema armonizzato; b) le suddivisioni comunitarie di detta nomenclatura, denominate "sottovoci NC"; c) le disposizioni preliminari, le note complementari di sezioni o di capitoli e le note a piè di pagina relative alle sottovoci NC.

Il sistema delle voci e delle sottovoci è complesso, come risulta dalla composizione del codice numerico che le identifica. Secondo l'art. 3 del regolamento n. 2658/87 ciascuna sottovoce NC comporta un codice numerico di otto cifre: le prime sei cifre sono i codici numerici delle voci e sottovoci della nomenclatura armonizzata; la settima e ottava cifra identificano le sottovoci NC.

[98] Cfr. la Comunicazione 2011/C 137/01 della Commissione contenente note esplicative della nomenclatura combinata (*GUUE*, C 137 del 6 maggio 2011).

[99] Sugli effetti delle note esplicative del Consiglio di cooperazione doganale e della Commissione vedi 7 febbraio 2002, Turbon International, C-276/00, punto 22; e 6 febbraio 2014, Humeau Beaupréau, C-2/13, punti 29 ss. Sull'interpretazione delle voci cfr. MURATORI, *Sull'interpretazione della nomenclatura della tariffa doganale comune*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1982, p. 63 ss.

mina le aliquote dei dazi doganali. Per ciascuna voce e sottovoce della nomenclatura [100] esso determina un dazio autonomo, la cui aliquota è definita autonomamente dall'Unione, ed un dazio convenzionale, la cui aliquota è determinata in conseguenza di accordi internazionali che vincolano l'Unione; ne possono essere esempi le aliquote risultanti dai negoziati di cui all'art. XXIV, par. 6, del GATT [101].

La nomenclatura e le aliquote dei dazi possono essere adeguate con atti del Consiglio o della Commissione per tener conto dei mutamenti della politica commerciale dell'Unione [102]. Una sistemazione organica delle modificazioni in tal modo disposte è compiuta ogni anno dalla Commissione la quale adotta un regolamento che riflette la versione completa della nomenclatura combinata e delle relative aliquote dei dazi autonomi e convenzionali, così come essa risulta dalle decisioni adottate dal Consiglio o dalla Commissione [103].

Per esigenze di politica commerciale l'Unione può adottare atti che contengano preferenze tariffarie a favore dei Paesi in via di sviluppo, dazi antidumping, proibizioni o restrizioni sia all'importazione che all'esportazione [104]. Questi atti creano generalmente suddivisioni complementari di voci che sono necessarie per designare le merci oggetto delle rispettive misure; queste suddivisioni si aggiungono alle voci e sottovoci della NC. Allo scopo di integrare e di codificare tutti i provvedimenti adottati in materia doganale, il regolamento sulla tariffa doganale prevede che ogni anno la Commissione instauri e pubblichi una tariffa integrata delle Comunità europee (Taric) che diventa Tariffa integrata dell'Unione europea [105].

Essa consiste in una comunicazione che si basa sulla NC e che inoltre riprende le suddivisioni complementari (sottovoci Taric) e le relative aliquote dovute ai provvedimenti di politica commerciale sopra indicati [106]. La Taric, creata per svolgere funzioni di integrazione e di codificazione, "non ha lo statuto di stru-

---

[100] Per la definizione delle voci e delle sottovoci vedi l'art. 1 del regolamento n. 2658/1987 cit.

[101] Vedi le aliquote definite in seguito a tali negoziati dal regolamento (CE) n. 3093/95 del Consiglio del 22 dicembre 1995 (*GUCE*, L 334 del 30 dicembre 1995) ora incorporato nel regolamento n. 2658/87 per effetto del regolamento (CE) n. 1139/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009.

[102] Le modifiche della nomenclatura e delle aliquote mediante atti del Consiglio o della Commissione sono previste dall'art. 9 del regolamento n. 2658/87.

[103] Il potere della Commissione di adottare mediante regolamento la versione completa della nomenclatura combinata e delle relative aliquote è stabilito dall'art. 12 del regolamento n. 2658/87.

[104] Queste misure sono previste dall'allegato II del regolamento n. 2658/87.

[105] Le funzioni della Commissione in merito alla Taric sono previste e disciplinate dagli artt. 2 e 6 del regolamento n. 2658/87.

[106] Le sottovoci Taric sono identificate da una nona e decima cifra che aggiungendosi a quelle della NC formano i numeri del codice Taric; in tal senso dispone l'art. 3 del regolamento n. 2658/87.

mento giuridico" [107]. Ciò implica che la Taric non produce effetti giuridici propri, ma rinvia a quelli prodotti dai singoli atti normativi da essa incorporati.

Ai sensi dell'art. 4 del regolamento, la nomenclatura combinata, con le aliquote dei dazi, e le misure tariffarie contenute nella Taric o in altre regolamentazioni europee, costituiscono la tariffa doganale comune che è prevista dal TFUE e che si applica all'importazione delle merci nell'Unione europea.

Poiché la Taric incorpora tutti i provvedimenti relativi alle importazioni e, eventualmente, alle esportazioni, si può dire che essa comunque rappresenti integralmente la tariffa doganale comune [108].

Numerosi atti UE hanno stabilito regole per l'applicazione uniforme della tariffa doganale. Allo scopo di riunire in un unico testo le disposizioni disperse in tali atti è stato approvato un codice doganale dell'Unione europea [109]. Nelle disposizioni generali esso definisce, tra l'altro, il territorio doganale dell'Unione con riferimento a ciascun Stato membro. Per quanto riguarda l'Italia il codice dispone che il territorio doganale comprende "il territorio della Repubblica italiana, ad eccezione dei comuni di Livigno e di Campione d'Italia e delle acque nazionali del lago di Lugano ..." [110]. Nel Titolo II, il codice stabilisce gli elementi che compongono la tariffa doganale comune, detta i criteri per definire l'origine delle merci e quelli per determinare il loro valore in dogana. A proposito dei criteri per definire l'origine delle merci, il codice distingue le merci provenienti da Stati ai quali non si applica un regime tariffario preferenziale da quelle che invece provengono da Stati beneficiari di un tale regime. Rispetto alle prime è stabilita la regola secondo cui sono originarie di un paese le merci interamente ottenute in tale paese [111]. Come tali si debbono intendere, per esempio, i prodotti minerali estratti in quel paese e i prodotti del regno vegetale ivi raccolti. Qualora una merce sia stata prodotta con il contributo di due o più Stati, essa è considerata originaria del paese in cui sia avvenuta "l'ultima trasformazione sostanziale" [112]. La necessità di far valere una trasformazione sostanziale esclude la rilevanza di semplici operazioni di montaggio di un prodotto [113] o di operazioni che modifichino solo l'aspetto esteriore di un bene [114]. Per quel che riguarda la

---

[107] Comunicazione n. 2003/C103/01 della Commissione relativa alla Tariffa integrata delle Comunità europee (Taric) in *GUUE*, C 103 del 30 aprile 2003, p. 6.

[108] Vedi la struttura e il contenuto della Taric, in *GUUE*, C 103 del 30 aprile 2003, p. 7.

[109] Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce un codice doganale dell'Unione (*GUUE*, L 269 del 10 ottobre 2013).

[110] Così dispone l'art. 4 del regolamento n. 952/2013.

[111] Art. 60, par. 1, del regolamento n. 952/2013.

[112] Così stabilisce l'art. 60, par. 2, del regolamento n. 952/2013.

[113] Si v. in proposito 13 dicembre 1989, Brother International, C-26/88, spec. punti 15-18 (a proposito dell'analoga disposizione del codice doganale stabilito con regolamento n. 2913/92).

[114] 23 febbraio 1984, Zentrag, 93/83, punto 13.

determinazione dell'origine delle merci provenienti da Stati per i quali è in vigore un regime preferenziale, l'art. 64 del codice rinvia alle regole stabilite in proposito dai pertinenti accordi conclusi dall'Unione con tali Stati, oppure alle speciali disposizioni stabilite mediante la procedura che prevede il parere del Comitato del codice doganale [115] nel caso in cui le misure preferenziali siano state adottate unilateralmente dall'UE.

L'accertamento del valore delle merci in dogana costituisce il presupposto dell'applicazione della tariffa doganale. L'art. 70 del codice dispone che al riguardo si debba tener conto del valore di transazione, cioè del prezzo effettivamente pagato o da pagare per le merci. Per il caso in cui il valore in dogana non possa essere determinato sulla base del prezzo effettivo, sono stabiliti criteri sussidiari, da applicare in ordine successivo, quali il valore di transazioni di merci identiche, il valore di transazione di merci similari [116] o, infine, l'uso di mezzi ragionevoli [117].

I restanti titoli del codice doganale stabiliscono regole per definire il momento e il luogo in cui sorge l'obbligazione doganale [118], i termini e le modalità di pagamento dei dazi [119] e le zone franche [120]. Nelle disposizioni finali sono contenute le norme che istituiscono e disciplinano il Comitato del codice doganale a cui è affidata una funzione consultiva e di esame nell'ambito di una speciale procedura normativa definita dall'art. 285 [121]. Con regolamenti della Commissione sono approvate le disposizioni di applicazione del codice doganale [122].

Uno speciale regime di franchigie doganali è istituito da un apposito regolamento del Consiglio [123]. L'istituzione di un regime che in talune circostanze eso-

---

[115] Per questo organismo vedi *infra*, spec. nota 121.

[116] L'utilizzo del valore di transazione di merci identiche e del valore di transazione di merci similari è stabilito, unitamente ad altri criteri da applicare in via subordinata, dall'art. 74, par. 2, del regolamento n. 952/2013. Sull'accertamento del valore delle merci, con riferimento al codice doganale del 1992, cfr. CAPELLI, *Principi generali e disposizioni specifiche in tema di determinazione del valore delle merci in dogana*, in *Dir. com. sc. int.*, 1985, p. 419 ss.

[117] L'applicazione di mezzi ragionevoli per la determinazione del valore in dogana delle merci è stabilita dall'art. 74, par. 3, del regolamento n. 952/2013.

[118] Artt. 77 e 87 del regolamento n. 952/2013.

[119] Artt. 108 e 109 del regolamento n. 952/2013.

[120] Art. 243 del medesimo regolamento.

[121] L'art. 285 del regolamento definisce tale procedura a cui partecipa il Comitato del codice doganale. Per disciplinare le competenze e il funzionamento del Comitato, l'art. 285 fa rinvio alla c.d. comitologia contemplata dal regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento e del Consiglio del 16 febbraio 2011 che stabilisce le regole relative alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (*GUUE*, L 55 del 28 febbraio 2011).

[122] Le attuali disposizioni di applicazione del nuovo codice doganale di cui al regolamento n. 952/2013 sono contenute nel regolamento delegato (UE) della Commissione n. 2015/2446 (*GUUE,* L 343 del 29 dicembre 2015) e nel regolamento di esecuzione (UE) della Commissione n. 2015/2447 (*ibidem*).

[123] Regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio del 16 novembre 2009 (*GUUE*, L 324 del 10

neri le merci dai dazi cui sarebbero normalmente soggette si giustifica quando non vi sia interesse dell'Unione ad applicare misure protettive della sua economia oppure quando sussista un obbligo stabilito da convenzioni internazionali di cui siano parti contraenti tutti gli Stati membri o alcuni di essi. In questi casi l'UE, anche se non è formalmente parte delle convenzioni, si considera vincolata sul piano internazionale in sostituzione degli Stati membri sulla base della propria competenza esclusiva nella materia considerata [124]. Le esenzioni dai dazi doganali stabilite dal regime delle franchigie sono applicabili a specifiche categorie di beni. Tra le categorie cui si applicano le franchigie dai dazi all'importazione si possono notare, per esempio: i beni personali, cioè destinati ad uso personale, appartenenti a persone fisiche che trasferiscano la loro residenza normale da un paese terzo ad uno Stato membro [125]; i beni importati in occasione di un matrimonio [126]; i beni personali ricevuti nel quadro di una successione [127]; le merci contenute nei bagagli dei viaggiatori, purché entro determinati limiti di quantità per tabacchi, alcolici e profumi e di valore per le altre merci [128]. Rispetto agli oggetti di carattere educativo, scientifico o culturale e rispetto agli strumenti e apparecchi scientifici è previsto un duplice regime di franchigia: alcuni beni sono ammessi in franchigia dai dazi all'importazione indipendentemente dalla loro destinazione, altri solo se destinati a istituti o organismi pubblici o di pubblica utilità [129].

---

dicembre 2009). Questo regolamento costituisce la versione codificata del regime delle franchigie doganali e sostituisce il regolamento (CEE) n. 918/83 e le sue successive modificazioni.

[124] In tal senso vedi il preambolo del regolamento n. 918/83. Questo orientamento riflette la giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui la Comunità, ora l'Unione europea, ha assunto, a partire dall'attuazione della tariffa esterna comune, i poteri relativi alla politica tariffaria e commerciale (12 dicembre 1972, International Fruit Company, da 21 a 24/72, spec. punti 14-16); in proposito cfr. per tutti GAJA, ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma-Bari, 2020, p. 205 ss.; MENGOZZI, MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea,* Padova, 2018, p. 398 ss.

[125] Capo I, Titolo II, del regolamento n. 1186/2009.

[126] Capo II, Titolo II, del regolamento n. 1186/2009.

[127] Capo III, Titolo II, del regolamento n. 1186/2009.

[128] Alle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori è dedicato il Capo X del Titolo II; ai sensi dell'art. 41 le merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori provenienti da un paese terzo sono ammesse in franchigia dai dazi all'importazione purché tali importazioni siano esenti dall'IVA a norma delle disposizioni del diritto nazionale adottate in conformità della direttiva n. 2007/74/CE del Consiglio del 20 dicembre 2007 sull'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto e dalle accise delle merci importate dai viaggiatori provenienti da Paesi terzi (*GUUE*, L 346 del 29 dicembre 2007). La direttiva n. 2007/74 stabilisce soglie monetarie e, per quel che riguarda tabacco, alcol, birra e carburanti, limiti quantitativi.

Per i criteri applicati nella determinazione del valore delle merci ai fini della franchigia vedi 2 luglio 2009, Har Vaessen, C-7/08.

Il Titolo III è dedicato alla franchigia dai dazi all'esportazione.

[129] Si v. art. 42 e art. 43 del regolamento che rinviano, rispettivamente, agli allegati I e II dello stesso.

III. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI E DIVIETO DELLE RESTRIZIONI QUANTITATIVE TRA STATI MEMBRI

9. IL DIVIETO DELLE RESTRIZIONI QUANTITATIVE E DELLE MISURE DI EFFETTO EQUIVALENTE

La libera circolazione delle merci tra gli Stati membri dell'UE è assicurata oltre che dalle norme che sono state considerate a proposito dell'unione doganale, dalle regole che dispongono il divieto di restrizioni quantitative e il divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative. Il Capo III del Titolo pertinente alla libera circolazione delle merci dispone tali divieti rispetto sia alle importazioni che alle esportazioni.

Il primo obbligo impone di non praticare restrizioni quantitative. Stabilito dalla prima parte degli artt. 34 e 35 TFUE con riferimento, rispettivamente, alle importazioni e alle esportazioni, esso vieta ogni misura che disponga in modo espresso una preclusione totale o parziale agli scambi di merci fra Stati membri [130]. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha incluso nell'ambito di applicazione dell'obbligo riferito alle importazioni, provvedimenti emblematici tra cui il divieto assoluto di importare un determinato prodotto [131]. L'obbligo riferito alle esportazioni includerebbe, per esempio, il rifiuto da parte di uno Stato membro di rilasciare licenze di esportazione [132].

Il secondo obbligo stabilito dagli artt. 34 e 35 impone di non applicare misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative nei confronti, rispettivamente, delle importazioni e delle esportazioni. La finalità dei due obblighi è identica: vietare ogni misura che abbia per oggetto o per effetto di restringere le correnti commerciali tra Stati membri e di creare una disparità di trattamento tra commercio interno di uno Stato membro e il commercio interno all'Unione [133].

La definizione dell'ambito di applicazione materiale del divieto di misure di effetto equivalente ha fatto sorgere rilevanti questioni interpretative. La Corte di giustizia ha contribuito in modo decisivo alla loro soluzione definendo sia la nozione generale di misura di effetto equivalente che gli specifici comportamenti che debbono essere considerati vietati. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa qualsiasi misura che ostacoli direttamente o indirettamente, in atto o in po-

---

[130] Come già sottolineato (*supra*, par. 3) il divieto è imposto sia agli Stati membri che all'Unione europea; cfr. OLIVER (ed.), *Oliver on Free Movement of Goods*, *ecc.*, cit., p. 55 ss.

[131] 13 luglio 1994, Commissione c. Germania, C-131/93, spec. punto 9.

[132] 23 maggio 1996, Hedley Lomas, C-94/5, spec. punto 17.

[133] 9 giugno 1992, Delhaize, C-47/90, spec. punto 12; 24 marzo 1994, Commissione c. Belgio, C-80/92, spec. punto 24.

tenza, gli scambi di merci tra Stati membri [134]. In questo ambito va compreso ogni comportamento imputabile allo Stato e quindi ogni misura, inclusa una reiterata prassi amministrativa [135], adottata dagli organi della sua organizzazione di governo, appartenenti al potere centrale o a quello locale [136]. Un comportamento di privati che limiti la libera circolazione delle merci è generalmente soggetto alle norme UE in tema di concorrenza [137]. Tuttavia, nel caso in cui esso sia tollerato da parte delle autorità pubbliche nazionali che abbiano l'obbligo di provvedere al riguardo, si potrebbe configurare un loro comportamento omissivo che costituirebbe una misura di effetto equivalente imputabile allo Stato interessato [138].

Per definire le specifiche tipologie di misure, la Corte di giustizia, avvalendosi anche di una classificazione formulata dalla Commissione [139], ha considerato separatamente le misure che si applicano in modo distinto ai prodotti importati (o esportati), e le misure che si applicano in modo indistinto ai prodotti nazionali e a quelli importati (o esportati) [140].

Le misure distintamente applicabili sono generalmente incompatibili con il divieto di applicare misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative per-

---

[134] Fondamentale è considerata in proposito la sentenza 11 luglio 1974, Dassonville, 8/74, spec. punto 5. La giurisprudenza successiva ha confermato l'orientamento espresso nel caso Dassonville; vedi, recentemente, 17 marzo 2016, Canadian Oil Company Sweden, C-472/14, punto 43; e 8 ottobre 2020, kohlpharma, C-602/19, punto 38

[135] 9 maggio 1985, Commissione c. Francia, 21/84, punti 13-13.

[136] 25 luglio 1991, Aragonesa, C-1/90 e C-176/90, punto 8.

[137] Nel caso, per esempio, di un accordo tra imprese che ostacoli gli scambi fra Stati membri; vedi in proposito: 11 aprile 1989, Zentrale, 66/86, spec. punto 48; 1° ottobre 1987, Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, 311/85, punto 30. In tal senso cfr.: TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 431 ss.; OLIVER, *op. cit.*, p. 67.

[138] Questa situazione si è realizzata quando le autorità francesi sono rimaste a lungo inerti rispetto ad atti di violenza commessi da privati e da movimenti rivendicativi di agricoltori francesi contro prodotti agricoli provenienti da altri Stati membri: 9 dicembre 1997, Commissione c. Francia, 265/95, punti 31-66. Il comportamento omissivo di uno Stato è considerato dal regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio del 7 dicembre 1998 sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci (*GUCE*, L 337 del 12 dicembre 1998). Tuttavia lo Stato membro implicato potrebbe invocare, a titolo di giustificazione, l'esigenza di rispettare i diritti fondamentali di espressione e di riunione (a tal proposito vedi 12 giugno 2003, Schmidberger, C-112/00, spec. punti 57-82). Cfr. in proposito TANCREDI, *L'emersione dei diritti fondamentali «assoluti» nella giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 644 ss., spec. p. 655. Vedi anche RIGAUX, SIMON, *Les entraves à la libre circulation résultant d'actes des particuliers, in Europe*, 1998, 2, p. 18 ss.; NAPOLETANO, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in CATALDI, CALIGURI, NAPOLETANO (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità nazionale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, 2010, p. 3 ss.

[139] La classificazione fu formulata nella direttiva 70/50/CEE della Commissione del 22 dicembre 1969 relativa alla soppressione delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE (*GUCE*, L 13 del 19 gennaio 1970).

[140] 22 marzo 1977, Iannelli, 74/76, punto 8; 12 ottobre 1978, Eggers Sohn, 13/78, punto 23.

ché assumono carattere discriminatorio e rendono impossibili od ostacolano gli scambi di merci [141].

Tra le misure che si applicano distintamente e che risultano vietate per i loro effetti discriminatori, vanno inclusi i provvedimenti che impongono una autorizzazione o una licenza per le importazioni [142] o per le esportazioni [143] o che richiedano certificati attestanti la qualità dei prodotti importati [144]. Nella stessa categoria di misure la Corte di giustizia ha classificato i provvedimenti che impongono controlli sanitari a carattere sistematico sui prodotti importati [145] o esportati [146] e le misure che impongono prezzi diversi ai prodotti nazionali e a quelli importati [147].

Anche le disposizioni con cui uno Stato membro accordi vantaggi ai rivenditori autorizzati dai produttori delle merci importate a danno dei rivenditori che si avvalgono delle importazioni parallele sono classificabili nell'ambito delle misure distintamente applicabili [148]. Tali disposizioni, come tutte quelle che canalizzano le importazioni verso taluni operatori [149] producono effetti restrittivi sulla circolazione delle merci.

Le misure indistintamente applicabili alle merci importate o esportate e alle merci nazionali non dovrebbero produrre, di regola, effetti equivalenti a quelli pro-

---

[141] In tal senso vedi il preambolo della direttiva 50/70 secondo cui "considerando le misure degli Stati membri diverse da quelle indistintamente applicabili ... che rendono le importazioni vuoi impossibili vuoi più difficili o onerose dello smercio della produzione nazionale" (quarto considerando). Cfr. in proposito DANIELE, *Circolazione delle merci nel diritto comunitario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Torino, 1988, p. 71; MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo*, Torino, 1990, p. 246 ss.; OLIVER, *op. cit.*, p. 105.

[142] 15 dicembre 1976, Donckerwolcke, 41/76, punti 17-20; 8 febbraio 1983, Commissione c. Regno Unito, 124/81, punto 9; 14 giugno 1988, Dansk Denkavit, 29/87, punto 23; 17 novembre 1992, Commissione c. Irlanda, C-235/91, punti 2 e 12.

[143] I provvedimenti nazionali che impongono licenze per effettuare esportazioni sono più rari; su tali provvedimenti vedi 3 febbraio 1977, Bouhelier, 53/76, spec. punto 18.

[144] 8 novembre 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78, punto 11.

[145] 15 dicembre 1976, Simmenthal, 35/76, punto 15, con riferimento ai controlli sanitari "aventi o meno carattere sistematico effettuati alla frontiera"; 8 novembre 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78, punto 10, con riferimento a "controlli sanitari sistematici effettuati alle frontiere intracomunitarie"; sempre con riferimento ai controlli sistematici vedi 22 giugno 1994, Deutsches Milch-Kontor, C-426/92, punti 19-22.

[146] 15 aprile 1997, Deutsches Milch-Kontor, C-272/95, spec. punto 32.

[147] 21 giugno 1988, Commissione c. Grecia, 127/87, punti 5 e 6; 19 marzo 1991, Commissione c. Belgio, C-249/88, punto 7.

[148] 27 giugno 1996, Schmit, C-240/95, spec. punti 22-26.

[149] Una normativa o una prassi nazionale che abbia l'effetto di canalizzare le importazioni, consentendole solo ad alcuni operatori ed impedendole ad altri, costituisce una misura di effetto equivalente vietata dal trattato: 20 maggio 1976, De Peijper, 104/75, punti 12 e 13; 21 marzo 1991, Delattre, C-369/88, spec. punto 60.