

Storia delle dogane

*Profili storici della politica doganale italiana di Antonio Nicali**

Edizione curata ed aggiornata da Giuseppe Favale**

1. PREMESSA
2. LE DOGANE NEL MONDO ROMANO
3. L'EPOCA DEI COMUNI
4. IL SISTEMA DOGANALE DELLE REPUBBLICHE MARINARE
5. LE DOGANE DOPO LA SCOPERTA DELL'AMERICA
6. L'AMMINISTRAZIONE DOGANALE FRANCESE
7. LE DOGANE NEGLI STATI PRE-UNITARI
8. LE DOGANE ITALIANE DOPO L'UNITA'
9. IL PERIODO FINO ALLA PRIMA GUERRA MONDIALE
10. IL PERIODO FRA LE DUE GUERRE
11. IL SECONDO DOPOGUERRA (1946-1960)
12. LA REALTÀ EUROPEA

1.PREMESSA

La storia doganale dello Stato italiano ha inizio con la proclamazione del Regno d'Italia (1861) o, meglio ancora, sotto l'aspetto doganale, nel 1862, anno in cui veniva adottata ufficialmente, sull'intero territorio del nuovo stato, la tariffa¹ doganale dell'ex Regno di Sardegna e veniva promulgato un Regolamento Doganale che sostituiva quelli in vigore negli Stati preunitari. L'istituzione doganale è, però, qualcosa di universale, nel tempo e nello spazio, in quanto collegata al commercio, manifestazione umana di carattere ecumenico, ed espressione rappresentativa dell'autorità di uno stato organizzato su di un determinato territorio a qualsiasi livello di civiltà.

Questi due elementi (espressione dell'autorità statale e connessione con l'attività commerciale) rappresentano le due anime dell'istituzione doganale e ne informano l'azione, vicendevolmente influenzandosi.

In questa simbiosi riposa la "funzione" delle dogane, che "è sempre presente nei grandi mutamenti politici ed economici di ogni tempo e di ogni paese". Emerge dalla storia stessa che "la ragione economica, nei rapporti fra Stati sovrani, non è che politica doganale ed ha determinato tutte le guerre, la distruzione di popoli, delle loro civiltà e delle loro ricchezze"².

Da questa intima connessione tra politica doganale e storia dei popoli deriva che un'esaustiva storia doganale italiana, pur essendo naturalmente incentrata sull'amministrazione doganale dello Stato formatosi con l'unità d'Italia, per la quale sono disponibili opere di riferimento ed organiche raccolte di leggi (Bollettini Ufficiali delle Dogane), non trascura, sia pure a grandi linee, le istituzioni doganali delle precedenti formazioni statali che si sono susseguite nella penisola: da quella degli antichi romani agli Stati pre-unitari, senza omettere il periodo in cui gran parte dell'Italia era annessa alla Francia napoleonica o costituiva Stati satelliti della stessa.

Questo testo si pone l'obiettivo di far conoscere le origini da cui si è sviluppato, nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'attuale Agenzia delle Dogane.

Le dogane sono infatti rimaste così radicate nella società da ritrovare ancora inconsciamente

¹ Il termine tariffa indica l'insieme dei dazi applicabili, elencati per ogni tipo di merce.

² Mario De Lorenzo: La dogana, questa sconosciuta - Tradizione ed evoluzione delle Dogane (Pubblicati su Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione).

usate nel lessico comune espressioni e termini del mondo doganale. Ad esempio “pagar dazio” per obbligo di dare o fare qualcosa, “sdoganare” per rendere praticabile o accettabile, o “zona franca” per indicare in senso figurato luogo o istituzione senza controlli, o “gabelle” da cui “gabellare” per imbrogliare, ed è indicativo degli spazi interpretativi che i gabellieri avevano a disposizione per un’applicazione delle norme non sempre cristallina.

A taluni potrà sembrare singolare proporre una storia delle dogane e della politica tariffaria in un momento in cui l’Unione Europea è una realtà acquisita e la stessa unione monetaria è ormai realizzata con l’introduzione dell’Euro.

Le funzioni degli uffici doganali non sono però venute meno e si sono anzi arricchite di nuove e più delicate missioni che per conto dell’Unione Europea e del nostro Paese si sono affiancate al tradizionale lavoro di applicazione della Tariffa doganale negli scambi con i paesi terzi e di riscossione delle accise.

La lotta al traffico di stupefacenti, di valuta e di opere d’arte, di prodotti contraffatti, di armi, di animali in via di estinzione, di rifiuti tossici e nocivi, di materiale radioattivo, si è integrata con l’impegno tradizionale contro il contrabbando.

In sostanza una struttura che, malgrado gli anni, è sempre giovane e perfettamente in grado di fornire le risposte moderne alle nuove sfide del terzo millennio.

2. LE DOGANE ³ NEL MONDO ROMANO

Il sistema doganale romano fu mutuato dai Greci, presso i quali era in uso un sistema di tassazione “ad valorem” ⁴. Le diverse imposte doganali erano indicate con termini in gran parte analoghi quali i portorium, publicum, vectigal. Con l’andare del tempo fu la prima denominazione a prevalere sulle altre. I portoria avevano fini puramente fiscali e con l’espansione territoriale di Roma, e la conseguente maggior ampiezza dei rapporti commerciali, si manifestò l’esigenza di creare adeguati servizi doganali.

Verso la metà del terzo secolo a.C. lo Stato romano pensò di soddisfare tale esigenza attraverso l’istituzione dell’appalto dei dazi.

Gli appaltatori, chiamati pubblicani dal termine tecnico che individuava i dazi doganali “publicum populi Romani”, formarono un ordine temuto e potente in quanto costituito da membri provenienti dalla classe dei Cavalieri, che stava a metà strada fra il Senato ed il popolo ed aveva anche incarichi giurisdizionali.

Cicerone (nella “Oratione pro Plancio”) fece l’elogio della categoria dei pubblicani, ma in realtà essi, seppur temuti, erano odiati, atteso che pensavano più ad arricchire la propria associazione che a salvaguardare rettamente gli interessi dell’Erario. Per questo motivo furono più volte accusati di ruberie e prevaricazioni.

In epoca imperiale, la capacità dei pubblicani era unanimemente riconosciuta, tanto che le province asiatiche ritennero di erigere un monumento marmoreo in onore di Flavio, pubblicano e padre dell’imperatore Vespasiano, per l’onesto esercizio delle sue funzioni.

L’organizzazione delle dogane romane fu correlata alle province, a ciascuna delle quali venne delegato un promagister, mentre i singoli uffici furono retti da un impiegato. Il preposto agli uffici aveva ai suoi ordini numerosi schiavi (portitores milites), ai quali erano affidate mansioni diverse, e numerose guardie armate (stationarii milites), che formavano una milizia con l’incarico di proteggere gli uffici contro i briganti e di

³ Nelle varie lingue dell’Unione Europea il nome dell’ufficio doganale deriva da quello del tributo che doveva essere pagato per attraversare il confine; così abbiamo: zoll (Germania), tuld (Danimarca), tull (Svezia e Finlandia), telonion in greco (dazio di confine sulle merci), oppure, dal nome arabo dell’ufficio (diwani): dogana (Italia), douane (Francia), aduana (Spagna), douane (Olanda), mentre in portoghese alfandega dal luogo dove erano depositate le merci ed infine in inglese customs vale a dire il “dovuto consuetudinario”.

⁴ Commisurata al valore delle merci. Attualmente quasi tutti i dazi sono ad valorem.

vigilare contro i contrabbandieri.

Alle frontiere dell'impero, dove il contrabbando avveniva a mano armata, agli stationarii ed ai portitores vennero aggiunti distaccamenti militari.

Nel museo nazionale di Budapest è conservata un'epigrafe lapidaria romana, che ricorda i provvedimenti militari adottati dall'imperatore Commodo per la difesa doganale e militare del Danubio.

Va ricordato come San Matteo, Apostolo e primo Evangelista, patrono dei doganali, fosse egli stesso un doganiere (publicano) a Cafarna. Era quindi a capo degli stationarii e dei portitorii milites in quella dogana.

Presso il lago di Tiberiade vi era uno snodo commerciale di rilevante importanza dove era localizzato l'Ufficio doganale ed un presidio di soldati romani, particolarmente invisibili alla popolazione locale.

Presso quella dogana Matteo, figlio di Alfeo, colto e di ceto agiato, esercitava la professione di doganiere riscuotendo i dazi sulle merci che transitavano verso le coste del Mediterraneo.

Le leggi fondamentali che regolavano la materia doganale sono rintracciabili nel Digesto romano⁵. Tali norme costituiscono gli elementi basilari della legislazione doganale e contengono i principi del daziamento ad valorem (octava), le norme sulle responsabilità dei publicani, i privilegi del fisco.

In materia di fisco venne fissata la distinzione tra "crimina" (delitti pubblici) e "delicta" (delitti privati). Un riferimento al criterio della maggiore punibilità dell'azione dolosa in contrabbando si ebbe nella Lex Aquiliae, dove venne stabilito che l'actio è applicata "in simplum" (solo pagamento dei diritti) contro colui che confessa e "in duplum", contro colui che nega.

A tali norme vanno aggiunte una serie di leggi di politica doganale, emanate sia in epoca repubblicana che imperiale, con le quali vennero istituiti, modificati, soppressi, i diritti doganali nelle varie città e province. Si rammentano:

- nel 199 a.C., i censori Publio Cornelio Scipione e Publio Elio Peto stabilirono il portorium a Castrum, Capua, Pozzuoli;
- nel 179 a.C., i censori Marco Emilio Lepido e Marco Fulvio Nobiliore imposero nuovi portoria;
- nel 60 a.C., si ebbe la legge Cecilia, proposta dal pretore Cecilio Metello Nepote, con la quale vennero soppressi i portoria in Italia;
- successivamente, Cesare abolì la legge Cecilia e stabilì nuovi diritti doganali sulle merci di provenienza estera (Svetonio - Vita dei Cesari);
- durante il regno dell'imperatore Claudio, si limitò la riscossione dei dazi da parte delle società di publicani e si diede inizio all'amministrazione diretta delle dogane da parte dello Stato. Venne creato un corpo di funzionari dipendenti dallo Stato che, ad imitazione del termine greco, vennero chiamati "telonari".

Deve, infine, evidenziarsi che non si ebbe un sistema doganale uniforme per tutti i territori costituenti i possedimenti dell'antica Roma.

Ai tempi dell'Impero, le circoscrizioni doganali erano le seguenti: Italia, Sicilia, Spagna, Gallia, Britannia, Illirico, Asia, Bitinia e Ponto, Siria, Egitto, Nord Africa, ciascuna con imposizioni diverse una dall'altra.

In Sicilia le merci venivano tassate al 5%, in Asia l'aliquota era del 2,5%, in Gallia era pure del

⁵ D. XXXIV, IV De publicanis, et vectigalibus, et commissis; D. XL IX, XIV De iure fisci; D. LXVII De regulis iuris, De fisco.

2,5% così come nel distretto di Bitinia e Ponto.

Nel IV secolo, si giunse ad una parificazione daziaria in tutto il territorio dell'Impero romano nella misura del 12%, che confrontato con il 2,5%, prevalente nei primi secoli, dà un interessante indizio delle difficoltà finanziarie in cui si dibatteva Roma nel periodo del Basso Impero.

3. L'EPOCA DEI COMUNI

Il Medio Evo fu caratterizzato da un notevole frazionamento del territorio politico della penisola e da una notevole caduta dell'autorità statale in genere, per cui, con la nascita di stati e staterelli, si ebbe la costituzione di un numero spropositato di barriere e diritti doganali che posero gravosi condizionamenti all'esplicarsi del commercio.

Le imposte esistenti nell'Alto Medio Evo si possono raggruppare in due categorie: imposte sugli scambi ed imposte di transito.

Le prime ebbero vera e propria natura di dazi doganali e/o imposte sui consumi (siliquaticum, plateaticum); le seconde, designate comunemente con il nome di "telonei", riscosse alle porte (portaticum) ed agli approdi (ripaticum), ebbero il carattere di imposta sul transito delle merci. Tali imposte, generalmente di lieve entità, furono però numerosissime.

Dall'indagine doganale detta di Raffestetten risulta che sul Danubio, intorno al 1200, nel solo tratto tra Linz e Vienna, i battelli erano sottoposti a 77 controlli e tassazioni doganali.

Va però evidenziato che il gravame fiscale fu mitigato dalle numerose "fiere franche", durante le quali, per incentivare il commercio, fu concessa la franchigia doganale per tutte le merci ivi trasportate e commerciate, nonché dalle numerose "zone franche", costituite da ampi e numerosi territori di proprietà di conventi ed abbazie e dalle città governate dai vescovi, autentici paradisi doganali, definiti "territori delle immunità". Al tempo di Carlo Magno, il pedaggio regio prelevato al passaggio delle Alpi fu del 10% ed era considerato una tariffa eccezionalmente elevata.

La riscossione dei dazi nei territori italiani dell'Impero germanico era affidato ai conti (comites) ed ai loro telonari.

Fu nel Medio Evo che attraverso i contatti commerciali si acquisirono al lessico doganale italiano alcune parole di origine araba quali dogana (da diwani)⁶ e tariffa (da tarifa). Si andò anche arricchendo e perfezionando la tecnica doganale e commerciale, attraverso particolari istituti quali: il manifesto di bordo, le franchigie ed i depositi doganali.

Del primo vi è traccia già negli statuti delle Repubbliche marinare, mentre, per quanto attiene alle franchigie, oltre a quanto già accennato per le fiere e zone franche, va evidenziato come tale concetto acquisì sempre maggiore importanza nei trattati di commercio bilaterali fra gli Stati. Rilevante è, fra le altre, la franchigia concessa a Venezia dagli imperatori d'Oriente: Basilio e Costantino; la crisobolla con la quale, nel 1121, Baldovino II di Gerusalemme concesse particolari riduzioni daziarie ai veneziani; le agevolazioni daziarie concesse da Venezia ai mercanti delle Fiandre che portavano le loro merci in quel porto.

Per quanto riguarda i magazzini doganali o "fondachi" va ricordato che essi assolvevano a più scopi: deposito e smistamento delle merci, sede di contrattazione, punto di accertamento e tassazione dei diritti doganali.

Non tutte le merci introdotte nel fondaco erano soggette a tributi, ma solo quelle destinate ad essere introdotte nello Stato o nel Comune. Particolarmente attivi furono quelli aperti in Oriente da veneziani, genovesi e pisani e che tanto hanno contribuito al fiorire delle repubbliche marinare italiane.

⁶ Diwani da cui anche divano, sui quali il signore accoglieva e "metteva a loro agio" coloro che andavano a pagare i tributi. Anche ufficio dove si tenevano i libri contabili.

Celebre è anche il Fondaco dei Tedeschi in Venezia ove mercanti del centro e nord Europa depositavano e commerciavano le loro mercanzie.

Esso era sottoposto al controllo di una speciale magistratura fiscale, i Visdomini del Fondaco, i quali erano incaricati di far rispettare le leggi della Repubblica, impedire il contrabbando, riscuotere i diritti e controllare quanto entrava, usciva o si commercializzava nel fondaco.

Nell'opera di Andrea da Isernia "Ritus super universis dohanorum et aliarum Regni Siciliae gabellarum", sono rintracciabili i vari tipi di tributi che si riscuotevano in Sicilia ma anche, verosimilmente, nelle altre formazioni statali della penisola: ius plateaticum (o dogana), ius passium, ius portuus, ius falangagi, ius anchoragi.

Federico II, nella sua riforma doganale, tentò di sopprimere i numerosissimi dazi interni e di sostituirli con un'unica imposizione doganale di confine, ma questi tentativi furono destinati ad

infrangersi contro l'irresistibile tendenza all'autonomia delle città e degli altri poteri, ciascuno dei quali disponeva di proprie dogane. I comuni italiani godettero di completa autonomia doganale e sotto le dipendenze del podestà o dei consoli furono istituite milizie municipali ("guardatores", "servitores", "famuli", "ministeriales") che svolgevano compiti doganali, oltre ad altre svariate incombenze.

3.1 Le dogane dei Principati

Più avanti nel tempo, all'epoca dei Principati, si ebbe una suddivisione fra compiti di vigilanza di confine e compiti di esazione doganale.

In tali Stati, con l'introduzione delle truppe mercenarie e attraverso di esse, si provvide a gran parte dei servizi di polizia ed alla guardia dei confini; per cui, la vigilanza doganale veniva così applicata ai cosiddetti "cordoni militari".

All'interno, invece, continuavano ad esistere, con diverse denominazioni (famigli, fermieri, ecc.), gli agenti degli appaltatori delle imposte, organizzati in squadre e senza una dipendenza diretta dall'amministrazione dello Stato.

4. IL SISTEMA DOGANALE DELLE REPUBBLICHE MARINARE

Una menzione particolare meritano le organizzazioni doganali della Repubblica di Venezia e di quella di Genova.

4.1 Venezia

Venezia traeva potenza economica e finanziaria dal commercio marittimo per cui era molto rigorosa nell'esigere i proventi doganali, che costituivano il nucleo più importante delle sue entrate.

Oltre a tale organizzazione di controllo sui movimenti di merci in entrata ed uscita dai fondachi, esisteva una Magistratura, indipendente ed autorevolissima, denominata dei "Provveditori sopra dazi", che aveva il compito di amministrare il servizio doganale, combattere il contrabbando e giudicare i violatori delle leggi doganali. Tale Magistratura fu estremamente severa verso i contrabbandieri ed assai attiva nel tutelare l'erario. Fin dal XII secolo, la vigilanza lungo le coste, la laguna e le vie navigabili interne, venne esercitata a mezzo di barche con equipaggi armati. Ad Aquileia risiedeva un capitano marittimo soprastante le imbarcazioni destinate a sorvegliare quella zona.

Quando Venezia acquistò la sovranità sull'Adriatico dovette provvedere all'osservanza delle sue leggi su più ampi territori ed organizzarsi di conseguenza. Dispose che la guardia agli sbocchi dei fiumi e dei canali fosse effettuata da barche stazionarie armate, così come altre barche armate stazionarono in tutti i porti della Repubblica.

Al fine di provvedere “pro securitate et custodia mercatorum et mercationum”, il governo di Venezia istituì i Capitani del Po e dell’Adige, i Capitani “riperi Istrie et riperi Marchie” per vigilare le coste istriane, romagnole e marchigiane, nonché una stazione di navi d’altura armate “ad fauces Italiae” presso Zara. Altre navi incrociavano saltuariamente nell’Adriatico, controllando le imbarcazioni e sequestrando quelle cariche di merci di contrabbando. Almeno una volta al bimestre, due ufficiali della Repubblica dovevano recarsi uno a Ravenna ed uno a Parenzo “ad inquirendum si galee et ligna habent ea que habere debent”.

Al fine di esercitare la propria autorità nelle acque dell’Alto Adriatico - detto per antonomasia Golfo, la Repubblica aveva stabilito una serie di limiti per la navigazione delle navi commerciali, consistenti nell’obbligo imposto ai navigli carichi di determinate merci di fare scalo a Venezia, di dichiarare il carico ed il luogo di destinazione, di sottoporsi ai controlli delle navi di guardia, di pagare i diritti doganali, di ancoraggio e di ripatico, di fornirsi di licenza per il trasporto ed il transito, di non mutare la rotta assegnata.

Ai contravventori ed a coloro che avessero tentato di commettere frodi o contrabbando veniva applicata la confisca delle navi e delle merci. Poiché l’attività di pirati e contrabbandieri, specie nella prima metà del XIII secolo, era molto frenetica, venne istituita, fra il 1250 ed il 1260, la carica di Capitano del Golfo al cui comando venne posta una flotta di circa dodici galee, che aveva il compito di rendere sicure le acque del Mediterraneo.

Nel porto di Venezia la vigilanza doganale venne effettuata da speciali “ufficiali da barca o da mar”, mentre nei due porti di ingresso alla laguna, Lido e Malamocco, i rispettivi ufficiali di porto vennero incaricati di compiere le visite sommarie delle navi in arrivo e di provvedere al suggellamento del carico.

4.2 Genova

Particolare fu l’ordinamento doganale della Repubblica di Genova. Per procurarsi i fondi necessari alle spese degli armamenti di terra e di mare ed alle imprese coloniali, essa dovette ricorrere a continui prestiti, concedendo come pegno ai suoi creditori l’esazione dei tributi ed il ricavato delle gabelle.

Nacquero così le Compere e da esse gli elementi che diedero origine alle istituzioni commerciali, bancarie e marittime della Repubblica, le quali si fusero in quell’ente che prese il nome di Banco di San Giorgio.

Tale istituto, che ebbe la gestione delle dogane genovesi e delle 76 gabelle esistenti in Genova, venne così definito dallo storico Raffaele Dalla Torre: “Domus Sancti Georgii bancum non est, sed societas quaedam participum in gabellis civitatis Genuae”.

Accanto ad esso sorsero il porto franco, i magazzini generali e la dogana. Il Banco di San Giorgio ebbe anche giurisdizione civile e criminale ed il diritto di emanare leggi, compreso il “ius gladii” fino alla pena di morte, per tutte le materie relative alla sua giurisdizione. Poteva mantenere una forza armata, istituire tribunali e nominare giudici.

L’esazione dei tributi e la vigilanza fiscale furono curate da organismi diversi, al servizio della Repubblica o del Banco di San Giorgio, a seconda che si trattasse di tributi riscossi direttamente o ceduti al Banco.

Per la vigilanza del territorio, la Repubblica dispose di “Capitani di terra”, ai quali era affidata una circoscrizione territoriale. Dai Capitani dipendevano i Bargelli con le rispettive “squadre di famigli”, che avevano sede nelle località più importanti.

Il Banco di San Giorgio esercitò la vigilanza a terra ed entro i porti mediante i Commissari ed i Guardiani di San Giorgio, ripartiti nei luoghi e con la consistenza indicate in appositi elenchi. La vigilanza in porto e nel Golfo veniva esercitata da naviglio di proprietà del Banco.

5. LE DOGANE DOPO LA SCOPERTA DELL'AMERICA

Il periodo denominato come Evo moderno è caratterizzato da una grande espansione dei traffici, in conseguenza dello sfruttamento commerciale delle scoperte geografiche, e dalla nascita e consolidamento di grandi aggregazioni territoriali diretti a formare gli Stati nazionali.

È il periodo dello sviluppo e delle rivalità delle grandi potenze marinare: Portogallo, Spagna, Inghilterra, Olanda e Francia, e della nascita delle grandi Compagnie patentate che, supportate dai governi, ebbero il compito di sfruttare commercialmente e di colonizzare le terre da poco pervenute nell'orbita dell'Europa.

La situazione politica italiana impedì il raggiungimento dell'unità, o quanto meno il formarsi di aggregazioni statali di una certa entità, e nella penisola continuò la confusa e rissosa frammentazione di staterelli regionali, tutti più o meno costituenti protettorati di Stati stranieri o gravitanti nell'orbita dei medesimi. L'Italia rimase, dunque, tagliata fuori dallo sviluppo politico ed economico che si registrò nel resto d'Europa ed anche le sue componenti di maggior capacità e prestigio commerciale, le Repubbliche di Venezia e Genova, pur mantenendo capacità imprenditoriale e sagacia politico-amministrativa, iniziarono un lungo periodo di irreversibile declino economico in quanto perdettero il monopolio dei traffici con l'Oriente, risultando ormai periferiche nei confronti delle rotte marittime atlantiche praticate dopo le grandi scoperte geografiche.

5.1 I porti franchi

Sotto l'aspetto doganale, in linea generale, tale periodo si caratterizzò per lo sviluppo dei porti franchi nelle città di mare: Genova, Livorno, Venezia.

Tali istituzioni ebbero lo scopo di favorire il deposito ed il transito delle merci senza che le stesse fossero sottoposte a diritti doganali e tali funzioni furono pienamente sviluppate nel porto di Livorno che, dopo la franchigia ottenuta nel 1675, diventò uno scalo internazionale di grande importanza, preferito dai commercianti europei per il deposito delle merci orientali, per le quali non fosse ancora avvenuta la vendita o fissata la destinazione.

Pur tuttavia nei porti franchi dovette svilupparsi un notevole commercio di contrabbando se, con Decreto del 1° febbraio 1697, i Protettori della Repubblica di Genova dovettero statuire che: "chi avesse frodato la Gabella introducendo nella città robe di Porto Franco senza le spedizioni ed i pagamenti dovuti, deve, oltre che essere condotto in carcere secondo i Decreti vigenti, restare condannato a pagare tanto che valesse quattro volte il prezzo delle robe medesime".

Due anni dopo, con Decreto del 21 agosto 1699, in seguito ai tentativi di frode a mezzo di religiosi, si proibiva a questi, nonché alle donne, di entrare in Porto Franco.

Del resto il contrabbando fu un fenomeno endemico fino a tutto il Settecento, dovuto sia alle necessità di sopravvivenza di larghi strati della popolazione meno abbiente che alla eccessiva onerosità del sistema doganale e gabellario.

5.2 Il fenomeno del contrabbando

Il sistema era aggravato dal fatto che l'esazione dei tributi era affidata a società private, le quali, dominate dalla logica del massimo ricavo, non esitavano a perpetrare ogni sorta di abuso ed irregolarità verso i cittadini. Non a caso si ebbero rivolte popolari contro la gabella: famose furono quelle guidate da Masaniello a Napoli e da Alessi a Messina.

In genere si cercò di combattere il contrabbando attraverso l'inasprimento delle pene: nei Decreti del Senato della Repubblica di Genova del 1595, al titolo De Furibus, dedicato ai contrabbandi e nel Criminalium Iurium, Vol. 101, della Raccolta delle leggi della Repubblica, venne sancito che il contrabbando di valore superiore a 100 lire andava punito con la forza.

L'inasprimento delle pene però non fu un deterrente sufficiente a bloccare il contrabbando, il quale diventò sempre più un'impresa commerciale supportata da capitali forniti da

personaggi al di sopra di ogni sospetto ed attuato da grosse bande armate.

Sono storicamente accertate le connivenze delle autorità savoiarde nel traffico di contrabbando tra la Svizzera e la Francia, attuato attraverso il territorio e con la protezione dei Duchi di Savoia, così come sono note le “guerre di contrabbando” tra le autorità francesi e le bande contrabbandiere di Louis Mandrin.

La rapacità e le prepotenze degli appaltatori dei dazi e delle gabelle fecero sì che il reato di contrabbando perdesse, agli occhi del popolo, ogni contenuto di infamità attribuitogli dalle leggi, e che la figura del contrabbandiere acquistasse stima e simpatia agli occhi dei cittadini, perché considerata reazione ad un sistema fiscale iniquo e vessatorio.

Giunti a questo punto risulta più chiaro procedere attraverso una suddivisione dei fatti per singoli Stati e periodi storici.

6. L'AMMINISTRAZIONE DOGANALE FRANCESE

6.1 Il passaggio dalle dogane in appalto a quelle di Stato

In Francia, dopo il 1789, la Rivoluzione fece cadere anche vecchie ingiustizie e antichi privilegi.

Uno di questi era la riscossione dei dazi doganali ed interni attraverso il sistema degli appalti concessi a società private. Queste società, confluite poi nella Société de la Ferme Generale, cercavano di trarre il massimo profitto dall'appalto e per far ciò si rendevano colpevoli di abusi e soprusi di ogni tipo che le rendevano perciò odiatissime dal popolo.

Il fenomeno delle “Guerre del contrabbando” francese del XVIII secolo e le imprese del celebre Mandrin ne sono chiara dimostrazione.

Il 1° maggio 1791, il Governo francese decretò la soppressione del sistema degli appalti privati e dei relativi corpi armati ed istituì un'amministrazione doganale dipendente dallo Stato. Essa aveva una struttura mista essendo composta da funzionari ed impiegati civili e da un corpo militare denominato Corpo dei Preposti doganali.

Quest'ultimo costituiva il cosiddetto “Service actif des douanes”, strutturato su di una rete di “Brigades”, dislocate lungo i confini marittimi e terrestri e, all'interno, presso gli uffici doganali.

Il servizio doganale, ispirato al principio “moin de commis et plus des gardes”, assunse pertanto un'organizzazione di tipo militare. Più Brigate dipendevano da un Tenente, più tenenze da un capitano. Sopra di questi vi erano gli ispettori e gli ispettori divisionari, parificati ai capitani ed ai maggiori dell'esercito, con ampi compiti di controllo sulle brigate e sulle dogane minori.

Essi dipendevano dal Direttore principale della dogana dipartimentale, parificato al grado di colonnello.

6.2 Questioni militari e di ordine pubblico

Nella legge istitutiva del Corpo delle guardie doganali, del 6 luglio 1791, venne stabilito che il Corpo potesse anche essere adibito, oltre che alla vigilanza doganale, ad altri servizi: cattura di evasi e disertori, polizia sanitaria, pubblica sicurezza, concorso nelle operazioni militari.

Con decreto del 25 piovoso dell'anno VIII (14 febbraio 1800) venne prescritta e disegnata una uniforme, da portarsi dal personale rivestente le qualifiche da preposto (guardia) a capitano, costituita da capi verde scuro. Dal colore della divisa le guardie doganali vennero definite “chasseurs verts”.

Inizialmente il Corpo delle guardie doganali ebbe una forza di circa 13.300 uomini, ma ben presto le vicende di quei tempi turbinosi, soprattutto quelle legate al gigantesco blocco continentale ordinato da Napoleone per piegare l'Inghilterra, obbligarono ad elevarne

continuamente l'organico, che salì a 40.000 uomini a piedi ed a cavallo, più altri 3.500 dislocati nel Regno d'Italia.

Gli "chasseurs verts" vennero inquadrati nella "grande armata" ove meritavano un posto di prestigio acquistato in molte battaglie: Huningue, Montmedy, nella difesa di Amburgo, nel blocco di Danzica, a Flessinga, a Pamplona, a Gerona, sui Monti del Giura e delle Ardenne, nella campagna d'Italia, a Belfort, a Longwy, a Givet, in Savoia, sotto le mura di Parigi.

Napoleone, nel prendere congedo a Fontainebleau dalle sue truppe, volle che vi intervenisse anche un battaglione di "cacciatori verdi", memore anche delle entusiastiche accoglienze a lui tributate al momento del suo sbarco a Cannes, dopo la fuga dall'Elba.

Sotto l'aspetto umano la situazione dei preposti doganali imperiali non fu molto felice, come ebbe a testimoniare il grande storico ed archeologo Boucher de Pérthes, fondatore della antropologia preistorica, che, quale ispettore di dogana, prestò a lungo servizio in Italia. Così ebbe ad esprimersi: "Mia madre non poteva prevedere che concedendo ai doganieri lo shakò e le spalline, Napoleone ne avrebbe fatto dei soldati e che essi avrebbero coperto le frontiere e le coste dei dipartimenti".

Erano 25.000 uomini che si aggiungevano alle sue legioni dell'esercito. Nella maggior parte vecchi soldati, questi ultimi maneggiavano bene la baionetta e la sonda e più spesso erano armati solo della

prima. Così, negli ultimi tempi dell'impero, le leve dei preposti di dogana erano numerose come

quelle delle altre truppe di linea, se non di più, perché, dislocati agli avamposti: non c'era per quei servitori dello Stato né pace, né tregua.

Quando non si trovavano più in presenza delle armate nemiche dovevano fronteggiare popolazioni esasperate da leggi draconiane. Queste leggi non erano molto tenere neanche con gli agenti incaricati della loro esecuzione, dato che la minima mancanza li rendeva passibili di condanne civili e di pene militari. Venivano destituiti in via amministrativa e fucilati militarmente. Soggetti alla gelosia dell'esercito che li credeva benestanti, erano invece molto mal pagati e incaricati di tutte le "corvées".

6.3 Il blocco continentale napoleonico

Il tentativo di blocco continentale, concepito con il decreto di Berlino del 21 novembre 1806, e la conseguente risposta inglese, diedero il via ad un titanico confronto.

Napoleone si trovò costretto ad occuparsi personalmente dei problemi della vigilanza doganale, cui le vicende storiche del momento conferivano importanza vitale, e ciò gli guadagnò il titolo di "grand douanier". Egli si impadronì in breve tempo dei problemi e della materia, imparò a conoscere ed a studiare la capacità dei vari capi del servizio doganale, tanto da suggerire al ministro De Sussy gli spostamenti che riteneva più opportuni e di affidare particolari missioni a funzionari doganali ed a ufficiali dei Preposti di dogana da lui stesso prescelti, primo fra tutti il già nominato Boucher de Pérthes.

Nel terribile duello con l'Inghilterra i doganieri rappresentavano la sua prima linea, il mezzo più diretto per la repressione del contrabbando gigantesco che il blocco aveva generato, e perciò Napoleone cercò di aumentarne l'efficienza, sia dando un'organizzazione più rigidamente militare alle guardie doganali che istituendo apposite magistrature speciali, chiamate Corti prevostali.

Tali Corti potevano emettere sentenze non appellabili, con le quali venivano ordinate la confisca e la distribuzione delle merci inglesi sequestrate, ed avevano facoltà di condannare al marchio ed ai lavori forzati i contrabbandieri ed i loro clienti.

Per motivi economici Napoleone fu costretto ad attuare una deroga al blocco attraverso la concessione di licenze di importazione. Ciò generò un commercio di quelle licenze, nel quale si distinse il Maresciallo Massena, a cui lo stesso Napoleone confiscò tre milioni di franchi guadagnati

con un abusivo commercio di licenze, cioè con il contrabbando. Del resto il Massena, che in gioventù a Nizza era stato capo di una banda di contrabbandieri, per quanto grande generale, era estremamente avido di denaro ed usava defraudare nel proprio esclusivo interesse i territori da lui conquistati.

Vi furono anche scontri vivaci tra Napoleone e l'imperatrice Giuseppina, che aveva il debole di farsi mandare gioielli e acconciature dall'estero. Avendo un giorno Giuseppina accompagnato l'imperatore oltre il Reno, questi venne a sapere, al momento del ritorno, che i cofani della vettura della moglie erano pieni di stoffe inglesi. Giunto alla frontiera Napoleone ne diede avviso al capo della dogana, con l'ordine di far controllare la vettura e di sequestrare tutte le stoffe che vi si trovavano. L'ordine fu eseguito malgrado le proteste degli ufficiali del seguito. Giuseppina stessa, avendo intuito da chi veniva l'ordine, si affrettò a consegnare la merce.

Il titanico progetto di blocco continentale assorbì enormi quantitativi di uomini, mezzi materiali ed energie: duecentomila doganieri, migliaia di agenti, riconoscibili o camuffati, ed innumerevoli soldati con l'incarico di scoprire le violazioni al blocco, di arrestare, punire, confiscare.

Nel 1812, il tribunale doganale di Amburgo pronunciò, in diciotto giorni, centoventisette sentenze, alcune delle quali comportanti la pena capitale. L'organizzazione di questo enorme sistema di vigilanza doganale faceva capo ad uno dei più abili "grand commis" dell'amministrazione napoleonica: Coquebert de Montbret.

6.4 Gli stati napoleonici in Italia

Col diffondersi del dominio francese in Italia, vennero estesi alla penisola i principi organizzativi e legislativi francesi, che prevedevano la riscossione diretta da parte dello Stato delle varie imposte e la soppressione delle società appaltatrici e delle loro guardie gabellarie.

Nelle province direttamente annesse alla Francia⁷ venne estesa l'amministrazione doganale francese, mentre nei due stati satelliti⁸, vennero instaurate amministrazioni doganali autonome, organizzate sul modello francese.

Come in Francia così nel Regno Italico e nel Regno di Napoli l'amministrazione civile fu integrata da corpi armati che assunsero, rispettivamente, la denominazione di Guardia di Finanza e Guardie dei Dazi Indiretti.

Va rilevato che il modello francese lasciò ovunque una tale impronta di serietà ed efficienza che anche con la Restaurazione degli Stati pre-napoleonici la struttura doganale venne lasciata pressoché immutata e continuarono ad esistere i principi dell'amministrazione doganale statale, dell'abolizione delle dogane fra parti dello stesso Stato, dell'esistenza di un corpo militare di supporto al servizio civile.

Lo stato di guerra continua in cui viveva l'Impero napoleonico fece sì che ad affermarsi fosse soprattutto l'aspetto militare dell'Amministrazione doganale imperiale, anziché l'efficienza amministrativa, che pure era notevole.

Gli "chasseurs verts" furono protagonisti in Italia di numerosi fatti d'arme, in battaglie campali combattute accanto ai colleghi dell'esercito, ma, soprattutto, per soffocare rivolte interne, che insorgevano ogni qualvolta le truppe erano impegnate nel vasto scacchiere europeo e nella difesa delle coste italiane dalle incursioni navali inglesi, divenuti dopo Trafalgar i padroni del Mediterraneo.

La rete delle brigate dei Prépos de douane fu disposta fittamente, a partire dalle coste del

⁷ Piemonte (1802), Liguria (1805), Ducati di Parma, Piacenza e Guastalla (1805), Toscana (1808), Lazio ed Umbria (1809).

⁸ Il Regno Italico, governato in nome di Napoleone dal Viceré Eugenio e comprendente Lombardia, Veneto, Romagna, Marche e parte dell'Emilia, ed il Regno di Napoli, affidato a Murat, comprendente Campania, Abruzzi, Puglia e Calabria.

Vars fino a Terracina, non solo in funzione anticontrabbando ma anche di guardiacoste. La sede delle dogane imperiali in Piemonte venne stabilita a Voghera.

Le brigate avevano una forza di 4-5 uomini; tale organico cresceva notevolmente nelle maggiori città portuali: Genova, Savona, La Spezia, Livorno, Civitavecchia, e nelle zone confinarie con la Svizzera ed il Regno Italico, ove il contrabbando era attivo da tempo immemorabile.

I preposti dislocati in Italia, come le altre forze armate e di polizia, vennero chiamati a fronteggiare rivolte interne ed a partecipare ad azioni militari contro gli avversari dell'Impero francese.

6.5 L'attività militare

Un primo esempio si ebbe nel 1805, in occasione di una grande rivolta nata a Castel San Giovanni e da lì estesasi per tutto l'Appennino sino ai confini del Piemonte e della Liguria.

Gli insorti si erano concentrati presso Voghera, sguarnita di truppe, per impadronirsi dei grandi magazzini militari ivi esistenti. L'Ispettore dei preposti doganali Dubois-Aymé, che si trovava ad Alessandria per servizio, si offrì di affrontare i rivoltosi e, avutane l'autorizzazione dal Prefetto, partì verso Voghera con 40 guardie doganali, dando disposizione a tutte le brigate di preposti doganali del Dipartimento di concentrare metà dei propri uomini a Casteggio.

Nei pressi di Voghera raggiunse una colonna di 800 gendarmi e 200 preposti, che a Monte Alto sorvegliavano le mosse dei rivoltosi. Con i 240 preposti disponibili raggiunse Casteggio ove si ricongiunse con 160 guardie doganali ivi concentratesi dalle varie brigate. Avuti così a disposizione 400 preposti doganali, il Dubois-Aymé attaccò gli insorti, che marciavano su Voghera, forti di 6000 unità. Dopo sette ore di accaniti combattimenti, i ribelli furono messi in fuga lasciando sul terreno 400 morti ed un gran numero di feriti, oltre a 1500 prigionieri. Su richiesta del Massena alle guardie doganali vennero concesse molte ricompense e, in particolare, il Dubois ebbe la promozione ad Ispettore divisionario e la Legion d'Onore. Lo stesso Dubois-Aymé fu protagonista di altri fatti d'arme.

Nel 1813 la flotta inglese, padrona da tempo dei mari, sotto la guida di Lord Bentinck operò uno sbarco a Viareggio, al fine di saggiare la forza delle difese costiere, e successivamente, reimbarcate le truppe, ripeté l'azione presso Livorno con l'intenzione di impadronirsi di quella città.

Il Dubois-Aymé che si trovava nella città al fine di rinforzare le scarse difese della stessa, riunì ancora una volta le guardie doganali, sparse nelle brigate costiere, e con una forza di trecento Preposti e con l'ausilio dell'Ispettore di Dogana Herkenroth si incaricò della difesa del quartiere di San Marco, che costituiva il punto debole della città. Gli attacchi inglesi, per terra e per mare, si protrassero per sei giorni, finché la vigorosa resistenza dei difensori li convinse a desistere. La superiorità navale inglese dopo la battaglia di Trafalgar comportò un periodo di incessanti attacchi navali, portati dalla flotta britannica del Mediterraneo alle coste italiane.

6.6 La guerra doganale franco-inglese

Le conseguenze del blocco continentale avevano esasperato gli animi: i francesi bruciavano le merci inglesi trovate negli Stati napoleonici e consideravano "di buona preda" le navi che avessero accettato i controlli degli inglesi, mentre costoro non facevano differenza tra navi da guerra e mercantili, oggetto queste ultime di ambito bottino.

Contro queste incursioni si opponevano le guardie doganali imperiali, che svolgevano anche compiti di guardiacoste. Incursioni si ebbero ad Ogliastrò, Palinuro, San Costantino, Ischia, Gaeta, Otranto ecc. ed in particolare lungo la costa ligure-tirrenica, che dal Varo al Tevere faceva parte dell'Impero francese.

Nel 1808 si ebbero incursioni a Levanto, a Cogoletto, ad Alassio ed a Laigueglia ed il primo

attacco a Noli.

Nel 1812 si ripeté una seconda incursione nella rada di Noli, ed ancora una volta si accese un accanito scontro tra i marinai inglesi e le guardie doganali imperiali. In entrambi gli scontri di Noli

si distinse il tenente Josset delle Guardie doganali. Negli atti dell'Archivio di Stato di Savona sono documentati altri scontri avvenuti sulla costa del ponente ligure fra doganieri napoleonici e navi britanniche: Loano (1811), Alassio (1811), Laigueglia (1812), Vado (1812).

7. LE DOGANE NEGLI STATI PRE-UNITARI

Dopo la caduta di Napoleone vennero ricostruite le entità statali preesistenti alla dominazione francese in Italia e vennero ripristinate le vecchie barriere e strutture doganali. Queste ultime risentirono, però, dell'influenza dell'Amministrazione doganale francese, in particolar modo quella del Regno di Sardegna, e ciò testimonia la positività degli aspetti di modernizzazione nati dalla Rivoluzione Francese. L'esempio delle dogane francesi costituì il definitivo trapasso dalle dogane gestite da appaltatori privati a quelle direttamente gestite dalla Pubblica Amministrazione.

7.1 L'Amministrazione doganale del Regno di Sardegna

7.1.1 La costituzione e lo sviluppo del Regno di Sardegna

Il Regno di Sardegna sorse per effetto del Trattato di Londra del 2 agosto 1718, con il quale veniva posta definitivamente fine alla lunga contesa conosciuta sotto il nome di Guerra di Successione Spagnola e venivano stabilizzati i mutamenti territoriali e le alleanze politiche scaturite dalla lunga guerra e già quasi per intero sancite con i Trattati di Utrecht (1713) e Rastatt (1714).

Con il primo dei due trattati, il Duca di Savoia, Vittorio Amedeo II, aveva ottenuto la Sicilia e la dignità reale mentre con il Trattato di Londra era stato costretto a permutare la Sicilia con la Sardegna, pur mantenendo il titolo reale modificato in quello di "Re di Sardegna".

Tale Stato era composto dalla Savoia, dal Nizzardo, dal Piemonte (ingrandito ad oriente con nuove acquisizioni territoriali: Valsesia, Lomellina, Monferrato, Alessandria), e venne ulteriormente ampliato con il Trattato di Vienna (1735), che poneva termine alla Guerra di Successione polacca, dando al Regno di Sardegna le province di Novara e Tortona, e successivamente con il Trattato di Aquisgrana (1748), che stabiliva il nuovo assetto europeo dopo la Guerra di Successione austriaca aggiungendo ai domini sabaudi Vigevano, la Val d'Ossola e l'Oltrepò pavese. Questa la composizione territoriale del XVIII secolo del Regno di Sardegna, i cui ingrandimenti verso est erano stati ottenuti a spese della Lombardia austriaca, quali compensi dell'alleanza o della neutralità sabauda nel corso delle grandi guerre di successione europee, grazie anche alla mediazione della diplomazia britannica.

Nel XVIII secolo, negli Stati di casa Savoia, come nella maggior parte di quelli del tempo, la riscossione dei dazi doganali e di quelli gabellari non avveniva attraverso una struttura alle dirette dipendenze dell'autorità statale, ma ci si avvaleva di appaltatori privati, i quali, una volta pagati allo Stato i canoni derivanti dal contratto d'appalto, si preoccupavano esclusivamente di ricavare dalla gestione della riscossione dei dazi il massimo profitto.

7.1.2 Le linee di contrabbando

Tutto ciò era un incentivo al contrabbando, fenomeno endemico del XVIII secolo e dal quale dipendeva la sopravvivenza della popolazione di intere province.

Gli appaltatori delle gabelle, pur disponendo in proprio di guardie daziarie (poche e mal retribuite), non erano assolutamente in grado di contrastare le grosse bande di contrabbandieri, esistenti a quei tempi, e dovevano appoggiarsi al Governo reale per ottenere l'assegnazione di truppe a difesa delle linee confinarie.

A partire dal 1720 si era organizzato in Savoia un grande sistema di contrabbando su scala imprenditoriale, finanziato da banchieri ginevrini e da alti esponenti della nobiltà e dell'amministrazione francese e savoiarda.

Le bande di contrabbandieri godevano della complicità e della simpatia delle popolazioni, vessate dagli appaltatori delle gabelle e della protezione di alti funzionari del Ducato di Savoia.

I territori del Regno di Sardegna se da un lato costituivano la base del contrabbando verso la Francia, dall'altro, a loro volta, subivano il contrabbando svizzero, nonché quello proveniente dalla Lombardia, dal Ducato di Parma e dalla Repubblica di Genova. E se il contrabbando proveniente dalla Svizzera era principalmente "di transito" e non arrecava grossi danni all'Erario, ben più grave era quello che si verificava in un'altra "zona calda", quella dell'alessandrino. La particolare posizione della zona, nella quale confluivano i confini di tre Stati (Repubblica di Genova, Ducato di Parma, Lombardia austriaca), favoriva il contrabbando, sia di importazione che di esportazione (a quei tempi anche l'esportazione era soggetta ad un dazio doganale: la "tratta").

Dalla Liguria si introducevano sale e tabacco, dalla Lombardia e dalla Svizzera lana, tessuti, manufatti, mentre il contrabbando di esportazione era incentrato su seta, grano e vino.

7.1.3 Il controllo delle linee doganali

Il re Carlo Emanuele III, fin dagli anni trenta del XVIII secolo, si era reso conto che le brigate di Guardie delle Gabelle organizzate dagli appaltatori non erano assolutamente in grado di reprimere il contrabbando nel Regno e, di conseguenza, con Regio Viglietto del 13 ottobre 1736, aveva stabilito l'obbligo per le autorità militari di concorrere alla repressione del contrabbando.

A quegli anni risalgono i primi "cordoni" doganali, costituiti nell'alessandrino con reparti dei Reggimenti Provinciali. Il sistema dei "cordoni doganali" veniva esteso ad altre zone ed intorno alla metà del secolo esso funzionava, sia pure in modo non continuativo, lungo la frontiera con il Ducato di Milano (tra Casale e Voghera) e con la Repubblica di Genova (tra Ormea, Garessio e Dego), nonché intorno al contado di Nizza ed al Principato di Oneglia.

L'intensificarsi dell'uso dei "cordoni doganali" e la sua estensione ai confini con tutti gli Stati limitrofi comportava la necessità di meglio organizzare tale sistema, per cui l'obbligo di servire nel "cordone" veniva esteso sia ai soldati di cavalleria che di fanteria. Veniva inoltre creato a Voghera un "Comando del Cordone".

Nel 1760, il re disponeva che ogni reggimento provinciale di fanteria fornisse durante l'anno un contingente prefissato di uomini al "Comando del Cordone" e, contestualmente, concedeva un aumento dei premi⁹ previsti per i sequestri di merci di contrabbando.

Il sistema del "cordone doganale" e gli uomini in esso impiegati diedero buoni risultati. La scelta di Voghera come sede del Comando del Cordone si rivelò indovinata, sia per la posizione centrale della città rispetto alla dislocazione del "cordone", sia per la sua vicinanza ai confini con il Ducato di Milano, il Ducato di Parma e Piacenza, la Repubblica di Genova, dai quali veniva alimentato il pericoloso contrabbando svolto nell'alessandrino da grosse bande che non esitavano a dar vita a scontri armati con le guardie delle Gabelle ed i militari del "cordone". In Savoia la sempre grave situazione provocata dalle bande contrabbandiere aveva portato a costituire due compagnie di "Gardes Bourgoises", una a Saint Jean de Maurienne (1769) ed una a Thonon (1776), per difendere queste città dalle scorrerie dei contrabbandieri.

⁹ Il sistema della compartecipazione (2%) sulle sanzioni applicate si è mantenuto fino al 1973, quando è stato abolito con la Legge 734/73.

7.1.4 Le guardie specializzate: la Legione Truppe Leggere

Nell'ottobre del 1774, il re Vittorio Amedeo III, nell'ambito di una radicale riorganizzazione dell'esercito, decideva la creazione di una Legione Truppe Leggere, sul modello degli analoghi corpi di fanteria leggera creati in Prussia, Austria e Francia durante la Guerra di Successione austriaca.

Tale corpo aveva una duplice funzione: a) in tempo di pace si sarebbe dovuto occupare in via permanente del servizio di vigilanza doganale ai confini o "servizio di cordone"; b) in tempo di guerra avrebbe dovuto svolgere compiti di pattugliamento, esplorazione e imboscata.

Con la sua creazione si ha in Italia il primo esempio di un corpo speciale istituito per la difesa, sia doganale che militare, delle frontiere. Dalla Legione Truppe Leggere, primo corpo di guardie doganali formatosi in Italia, attraverso successive modifiche, sia strutturali che di denominazione (Legione reale piemontese, Legione reale leggera, Corpo dei Preposti doganali, Corpo delle Guardie doganali), trae origine l'attuale corpo della Guardia di Finanza. Primo comandante della Legione fu nominato il Tenente Colonnello Gabriele Pictet, mentre il diretto comando del servizio doganale fu affidato al Tenente Colonnello Della Chiesa di Ponzano, già capo del Comando del Cordone posto a Voghera. Con il Regolamento di servizio emanato da Vittorio Amedeo III, il 17 giugno 1781, veniva sottolineata la precipua importanza che il servizio doganale aveva nell'ambito della Legione. La Legione iniziò gradualmente a svolgere le proprie attribuzioni sostituendo i distaccamenti dei reggimenti provinciali.

Il compito affidato alla Legione Truppe Leggere era estremamente duro ed impegnativo e non esente da pericoli. In pratica il servizio di vigilanza costituiva uno stato di guerra continuo, il cui espletamento faceva sì che la Legione divenisse un corpo scelto, ma per quanto impegnative potessero essere le azioni anti contrabbando, esse non potevano certo paragonarsi alla tempesta che dalla Francia rivoluzionaria stava calando sul Piemonte e sui suoi in arme.

Il 22 settembre 1792, le forze repubblicane francesi invadevano la Savoia e davano inizio alla guerra con il Regno di Sardegna, guerra che si sarebbe conclusa il 28 aprile 1796 con l'Armistizio di Cherasco.

I militari della Legione furono inquadrati in battaglioni ripartiti nei diversi Corpi d'armata e si distinsero in numerose azioni: all'Authion, all'Argentera, a Castel Ginestre, durante la campagna del 1793; nelle battaglie di Casale di Priola, della Spinarda e di Loano, durante la campagna del 1795; ed infine a Ceva ed a Mondovì nella decisiva campagna del 1796.

La Legione Truppe Leggere venne licenziata il 29 ottobre 1796 e nel dicembre 1798 l'esercito piemontese fu sciolto dal giuramento di fedeltà al re e passò al servizio dell'effimera Repubblica piemontese.

Nel 1802, il Piemonte venne inglobato nella Repubblica francese ed entrò a far parte del territorio doganale di quello Stato. L'amministrazione doganale francese diede prova di efficienza e capacità e la sua organizzazione improntò la riforma doganale che si ebbe nel Regno di Sardegna dopo la Restaurazione.

7.1.5 Il territorio doganale del Regno di Sardegna

Nel 1814, il Regno di Sardegna fu ricostruito nella sua composizione precedente all'armistizio di Cherasco: Piemonte, Sardegna, Nizzardo, Savoia, ai quali vennero aggiunti come compenso per altre rinunzie territoriali (i ducati di Parma e Piacenza) e, soprattutto, perché non si poteva ammettere in Italia un governo repubblicano, i territori liguri costituenti la storica Repubblica di Genova. Tale annessione assumeva particolare importanza sotto l'aspetto doganale in quanto con la Liguria il Regno di Sardegna acquistava il grande porto di Genova e una serie di comodi accessi al mare per le province piemontesi.

L'incorporazione della regione ligure non costituiva però un evento pacifico e scontato, anche se fin dal 1805 il trattato di alleanza tra Russia ed Inghilterra prevedeva una convenzione

segreta per il ristabilimento dei Savoia nei loro domini estesi ai territori dell'ex Repubblica di Genova, al fine di creare una potenza intermedia sufficientemente forte tra Francia ed Austria.

Dopo l'abdicazione di Napoleone a Fontainebleau (6 aprile 1814), gli austriaci, provenienti dalla Lombardia, occuparono il Piemonte il 27 aprile 1814 e, con un manifesto del Feld maresciallo Schwarzenberg, preannunciarono alla popolazione "il ritorno dei principi amati che hanno fatto la vostra felicità e la vostra gloria per tanti secoli". Era l'inizio della restaurazione.

Il generale austriaco Bubna organizzò un governo militare a cui si affiancò un Consiglio di Reggenza presieduto dal conte di San Marzano e tutte le potenze vincitrici sollecitarono Vittorio Emanuele I a lasciare la Sardegna e a riprendere possesso del suo Stato. Contemporaneamente il 18 aprile, a Genova, il generale Fresia, governatore napoleonico cedeva la città al generale Lord William Bentinck, pluripotenziario di Sua Maestà britannica in Italia e comandante di un corpo di spedizione che aveva risalito la penisola cacciandone i francesi e aveva infine posto l'assedio a Genova.

7.1.6 La situazione di Genova

A Genova la situazione era equivoca. Il Corpo Municipale presieduto da Vincenzo Spinola aveva fatto pressioni sul governatore napoleonico affinché cedesse la città agli inglesi e dopo molte esitazioni, Lord Bentinck, preso possesso di Genova, finì per cedere alle richieste municipali e concesse l'indipendenza ed il ristabilimento del vecchio governo.

Il 21 aprile, partiti i francesi, fu nominato un governo provvisorio presieduto da Gerolamo Serra, per provvedere agli affari ordinari e riformare la vecchia costituzione della Repubblica di Genova. Ma le intenzioni delle potenze erano ben altre. Il Ministro degli esteri inglese, Lord Castlereagh, biasimò l'operato del Bentinck per aver dato ai genovesi speranze che non era nella sua facoltà mantenere.

Gli alleati non desideravano la ricostituzione di un governo repubblicano ed inoltre il Regno di Sardegna era stato costretto a rinunciare ai promessi ducati di Parma e Piacenza, andati a Maria Luisa d'Austria, in cambio della Liguria quale compenso per tali perdite.

Ciò che determinò l'annessione fu un intervento di Lord Castlereagh il quale evidenziava che la Repubblica di Genova sarebbe stata un'entità troppo debole che mai avrebbe potuto opporre ad alcuna nazione un'argine sufficiente "né dalla parte del Varo né dal mare".

I rappresentanti di Genova, Antonio Brignole e Agostino Pareto, fecero di tutto per non finire sotto i piemontesi verso i quali si diceva che i liguri, specie i genovesi, nutrivano sentimenti "de repugnance et d'antipatie". In effetti, a Vienna, il marchese Brignole tra i vari tentativi effettuati propose pure la sottomissione dell'Austria o la costituzione di un protettorato austriaco su di un principato genovese formalmente indipendente.

Il Metternich respinse le proposte in modo deciso ed aggiunse: "A Genova vi sono pregiudizi contro il Piemonte: bisogna che li superiate".

All'annessione della Liguria al Piemonte contribuì però l'atteggiamento della riviera di ponente, specie di Savona, che da secoli si trovava sotto il dominio della concorrente Genova e che sperava di scrollarsi di dosso le prepotenze della rivale dando inizio nel nuovo Stato ad una nuova vita marittima e commerciale, data la sua collocazione geografica di diretto sbocco del Piemonte verso il mare.

Ai primi del 1815, gli inglesi consegnavano al Cavalier Thaon di Revel, delegato di Vittorio Emanuele I, il territorio ligure.

La Liguria veniva a far parte del Regno di Sardegna ma, per volontà del Congresso di Vienna, conservava il porto franco.

Poiché, per motivi fiscali, veniva mantenuta la frontiera doganale fra Piemonte e Liguria, Genova aveva tre linee doganali: una fra il porto franco ed il resto della città, una fra Liguria e Piemonte ed una, comune alle altre province del Regno, con gli Stati terzi. L'inglobamento

della Liguria nel Regno di Sardegna comportò un urto fra le due diverse impostazioni socio-economiche che avevano, per secoli, improntato i governi di Piemonte e Liguria.

Il primo aveva sempre avuto una impostazione militar-burocratica ed una base economica prettamente fondiaria ed era, perciò, poco sensibile ai problemi dei traffici e dei commerci marittimi che, viceversa, erano la natura stessa dell'esistenza e della prosperità della Repubblica di Genova.

Vittorio Emanuele I ed i suoi ministri non si resero conto di tutto ciò ed introdussero "tout court" nel nuovo Stato acquisito i metodi amministrativi e burocratici in uso in Piemonte. Finché non subentrarono persone di più larghe vedute i rapporti fra le due regioni furono tesi. Alcuni provvedimenti presi in un secondo tempo servirono a migliorare la situazione. Si citano in merito l'abolizione della linea doganale fra Liguria e Piemonte (1818) voluta dal Ministro delle Finanze, marchese Giovanni Carlo Brignole, e dal Direttore della Dogana, Baratta, l'abolizione di un dazio che colpiva anche le navi sarde all'ingresso del porto (1818) ed, infine, la nuova tariffa doganale del 19 febbraio 1830.

7.1.7 La politica tariffaria

Le prime disposizioni in materia doganale furono emanate in data 1° giugno 1814 dalla Regia Camera dei Conti, a firma di Fava.

La prima Tariffa doganale completa fu pubblicata, con Manifesto Camerale del 4 febbraio 1815, con la seguente intestazione: Tariffa dei diritti di Dogana di entrata, uscita e transito negli antichi Stati di Sua Maestà.

Comprendeva tre distinte tariffe: una per i dazi d'entrata, molto dettagliata e ad impronta fiscale; una per i dazi d'uscita, pure vasta, ma più ridotta della prima; una terza con più lievi dazi di transito¹⁰.

La completa annessione della Savoia al Regno Sardo avvenne solo dopo il 15 dicembre 1815 attraverso la consegna da parte del generale austriaco, De Stefanini, che aveva occupato il territorio, al delegato reale, Cav. Luigi Provana di Collegno.

Il 10 ottobre 1816 venivano apportate alcune variazioni alla tariffa dei dazi di entrata e di uscita al fine di: "procurare il maggiore vantaggio delle manifatture nazionali". Gli aumenti tariffari riguardavano drapperie, lavori in lana, vetri e cristalli in importazione nonché carta ed uva in esportazione.

7.1.8 La politica doganale

Il regime doganale vigente in Piemonte e Savoia (definiti nei vari editti come gli "antichi Stati") non si applicava alle province liguri di nuova acquisizione.

Vennero quindi definiti¹¹ il regime e il territorio doganale della soppressa Repubblica di Genova, individuata con i più monarchici nomi di Ducato di Genova e Principato di Oneglia.

Per prima cosa veniva insediato un Intendente generale delle gabelle nelle città di Genova ed Oneglia, quindi veniva stabilita una linea doganale fra il Ducato di Genova ed il Piemonte ed alcuni territori venivano staccati dalla Liguria ed aggregati a circoscrizioni amministrative degli "antichi Stati" e più precisamente: Novi (a Mondovì), Ventimiglia (a Nizza).

A Novi veniva costituito un deposito per le merci provenienti dal porto franco di Genova, ove i prodotti potevano sostare per un massimo di tre mesi previo pagamento di un diritto di magazzinaggio¹².

A Genova, Oneglia e Loano veniva confermato il regime doganale in vigore; veniva però

¹⁰ Il presupposto di imposta nasce solo sulla base dell'attraversamento del territorio.

¹¹ Regio Editto del 26 gennaio 1816, a firma di Vittorio Emanuele e controfirma dei ministri Pateri, Brea, Serra e Borgarelli.

¹² Sia come dislocazione che come funzione questo deposito sembra precorrere gli odierni magazzini del porto di Genova siti nel comune di Rivalta Scrivia (AL).

stabilito il monopolio della vendita del sale a favore dell'Erario e veniva imposta una forte gabella sulla produzione dell'olio di oliva (lire 3 per barile da rubbi 7,5), la cui evasione era punita con una multa pari al valore del prodotto, confisca del prodotto e dei mezzi di trasporto.

Veniva stabilita l'esenzione fra Genova e gli antichi Stati dei prodotti "nati, cresciuti o manufatti nel Ducato di Genova ad eccezione di granaglie, vino, oli, pelli, corame, colle, carnicci, carte e tarocchi, polveri, piombo, sale, tabacco, sete gregge, organzini, sete lavorate".

Le esportazioni del Ducato di Genova, sia via terra che via mare, erano soggette ai dazi della Tariffa d'uscita del 4 febbraio 1815 mentre le merci in transito fra Genova e Piemonte erano escluse da dazi. Da rilevare che oltre al porto franco di Genova ne esisteva uno ad Oneglia.

Successivamente le Regie Patenti del 20 marzo 1815 fissavano la linea daziaria fra Genova ed Oneglia con gli Antichi Stati e Nizza, mentre la linea doganale del Ducato di Genova veniva arretrata sul lato est in modo da inglobare nel territorio doganale piemontese la zona del fiume Magra.

Un ultimo impopolare provvedimento, che faceva tornare il Piemonte indietro di anni, veniva preso con il Regio Editto del 3 gennaio 1816 con il quale si proibiva l'uscita dal Piemonte delle granaglie, pena la comminazione di sanzioni severissime per i contravventori.

Questo provvedimento colpì gravemente tanto la Savoia, dove negli anni 1816 e 1817 imperversava una grande carestia, quanto i produttori di riso che nello stesso periodo fruivano di un raccolto di quattro volte maggiore del fabbisogno interno. Il divieto fu tolto nel 1817 con gran sollievo di tutti. Questo insieme di provvedimenti erano presi da persone del tutto prive di sensibilità commerciale ed incapaci di capire le esigenze del popolo. Ciò era anche dovuto al fatto che, in mancanza di un Ministero per le Finanze (istituito qualche anno più tardi), gli affari economici erano affidati al Ministro degli Interni, conte Borgarelli, che amministrava l'economia piemontese con sistemi polizieschi: barriere doganali interne, proibizioni, arresti.

L'Ambasciatore francese a Parigi, Conte Dalberg, scriveva che sotto il regime piemontese Genova gli sembrava "un magnifico diamante che gli orafi piemontesi non hanno saputo ancora incastonare". Ed aggiungeva: "una triplice linea di dogana circonda il Ducato di Genova. I viaggiatori ed i commercianti sono pressoché rapinati, come potrebbero esserlo dagli arabi. Gli impiegati mal pagati e scontenti disputano e cavillano, quando non vengono pagati e facilitano il contrabbando quando questo si fa con abilità".

7.1.9 Il Principato di Monaco

Un accenno particolare merita il Principato di Monaco il quale era interamente circondato dai possedimenti del Regno di Sardegna. Fra Vittorio Emanuele I e Gabriele Onorato, duca di Valentinois e figlio del Principe Onorato Grimaldi di Monaco, veniva stipulata una convenzione, che sanciva l'unione doganale fra Piemonte e Monaco. Nel territorio monegasco veniva stabilita una guarnigione piemontese mentre, sotto l'aspetto fiscale, veniva stabilito uno speciale regime per i sali ed i tabacchi e la riscossione, per mezzo delle dogane del Regno di Sardegna (Turbie, Gorbio, S. Agnes, Castiglione, Castellaro, Garavan), dei dazi sulle merci in entrata ed in uscita da Monaco, dazi che, successivamente, venivano versati all'erario del Principato. Le merci piemontesi avevano libertà di transito per il territorio monegasco.

7.1.10 Il Regolamento doganale

Nel disordinato contesto acquisiva molta importanza la emanazione del nuovo Regolamento Doganale, annesso al Regio Editto del 4 luglio 1816. L'Editto consisteva di quattro articoli che riguardavano:

- l'ordine di osservare l'allegato Regolamento Doganale;
- il mantenimento del porto franco di Genova;
- il mantenimento dei depositi di Oneglia, Novi e Savona;
- l'incarico dato dalla Camera dei Conti di emanare provvedimenti contro il contrabbando e gli abusi.

Il Regolamento era articolato in cinque titoli per complessivi 168 articoli e si presentava di agevole applicazione. Il titolo uno riguardava le merci, il due quelle in uscita, il tre il transito, il quattro regolava le dogane del litorale marittimo, il cinque dava disposizioni in materia di contrabbando e di prevenzione dello stesso. Naturalmente molte erano le prescrizioni di tecnica doganale.

7.1.11 L'organizzazione delle dogane

Le gabelle piemontesi erano divise in due rami: dogane e imposte di consumo ed erano amministrate da Conservatori, generali o particolari, secondo le competenze. Le dogane erano formate da impiegati civili e da "preposti" armati ai quali, in caso di necessità, dovevano dare man forte i soldati delle guarnigioni e gli abitanti delle comunità. Questi agenti doganali dovevano vestire l'uniforme ed essere armati di fucile e sciabola.

A quei tempi il contrabbando era assai diffuso ed esercitato anche da grosse bande. La sua repressione dava vita a scontri armati con le guardie doganali ed i militari assegnati a rinforzare la vigilanza dei confini. Ancora recente era il ricordo delle "guerre di contrabbando" occorse nella vicina Francia prerivoluzionaria ed in cui erano stati contrapposti i "fermieri" francesi (guardie doganali) da un lato ed i contrabbandieri guidati dal celebre Louis Mandrin, autodefinitosi "Généralissime des troupes des contrabandiers".

Vale però la pena di ricordare che, in quel caso, il contrabbando era favorito ed alimentato dagli allora Duchi di Savoia, che ne traevano profitto per sé e per i loro sudditi, tanto è vero che per favorire il lucroso commercio clandestino del sale, fra la costa nizzarda e le regioni alpine francesi, avevano fatto scavare una galleria sul Monviso, al fine di rendere tale passo di confine praticabile anche nella stagione invernale. Il braccio armato dell'Amministrazione doganale era costituito dal Corpo dei Preposti doganali. Il Regio Editto del 4 giugno 1816 aveva fissato le norme "per l'esercizio delle dogane in tutti gli Stati di terraferma" e nell'allegato Regolamento venivano stabilite le disposizioni che regolavano l'attività e l'organizzazione dei Preposti di dogana.

Per rendere più efficiente e, nello stesso tempo, remunerativo il servizio di prevenzione e repressione delle frodi e del contrabbando erano previsti sostanziosi incentivi per i dipendenti delle dogane. I proventi delle pene e delle confische erano così divisi: 1/4 all'Azienda Generale delle Regie Gabelle, 1/4 agli impiegati delle dogane, 2/4 ai "preposti" doganali; in casi di confisca di sali, tabacchi, polveri da sparo, carri e vetture, il tutto andava devoluto ai militari.

7.1.12 La situazione doganale complessiva

Da quanto sopra evidenziato, si ha un quadro piuttosto negativo del panorama in cui operavano le dogane nel Regno di Sardegna durante il periodo della Restaurazione. Era del tutto assente quell'uniformità di trattamento fiscale e di fluidità dei flussi commerciali che è indispensabile premessa per favorire un armonico sviluppo economico.

Il territorio appariva diviso da confini doganali interni e si presentava come un mosaico di differenti trattamenti fiscali. Si trattava di una situazione ancorata a realtà superate da secoli e che paesi come Inghilterra, Francia ed Austria avevano già lasciato alle spalle.

Una condizione simile a quella piemontese si riscontrava soltanto nella Confederazione germanica, ma in quell'area era giustificata dall'esistenza di molte linee doganali che dividevano stati e staterelli sovrani, mentre nel Regno di Sardegna le medesime linee delimitavano territori costituenti lo stesso Stato.

I provvedimenti economici illiberali (tariffa troppo fiscale ed esageratamente protezionistica, divieti di esportazione delle granaglie, tassazione delle navi estere, percorsi interni obbligati) causarono la prostrazione economica dello Stato Sabauda e provocarono gravi malcontenti e violente proteste da parte di genovesi, nizzardi e savoiani, i quali erano abituati o al regime economico-politico della Repubblica di Genova, che aveva nei commerci la ragione stessa della sua esistenza, o alla razionale e coerente azione dell'amministrazione francese. Nel 1818 vennero abolite le barriere doganali interne e venne emanata una Tariffa doganale di impronta nettamente protettiva, che restò in vigore fino al 1835.

Si aspettò l'avvento di Carlo Alberto per la promulgazione di provvedimenti in materia doganale e commerciale che segnarono una svolta nella politica piemontese nel settore; provvedimenti presi sotto l'ispirazione delle idee liberiste che vennero esportate in Europa dall'Inghilterra.

Nel 1838 e nel 1840 la Tariffa doganale venne leggermente ritoccata in senso liberale e nel 1846 il Cavour diede inizio ad una revisione liberista della stessa.

Fra il 1849 ed il 1851 vennero stipulati una serie di trattati commerciali con Toscana, Francia, Portogallo, Belgio, Inghilterra, Svizzera, Zollverein e Paesi Bassi, i quali comportarono la promulgazione di una nuova Tariffa doganale nel 1815. Essa subì alcune modifiche nel 1852 per recepire i nuovi trattati sottoscritti in quell'anno con Francia e Svezia, e nel 1858.

Nel frattempo, a seguito del riordinamento amministrativo attuato dal Conte di Cavour e varato con Legge 23 marzo 1853, l'Azienda delle Gabelle, che nell'ambito del Ministero delle Finanze rappresentava una amministrazione autonoma con propria politica gestionale, era entrata a far parte integrante della struttura del Ministero delle Finanze, con la denominazione di Direzione Generale delle Gabelle e delle Privative.

Infine il 9 luglio 1859 il Principe Eugenio di Savoia-Carignano, Luogotenente generale di Sua Maestà Vittorio Emanuele II, impegnato nella guerra d'Indipendenza nazionale, firmò il Decreto con il quale veniva emanata la nuova Tariffa Doganale.

Essa era destinata a diventare la prima Tariffa doganale italiana, man mano che veniva estesa nelle varie regioni d'Italia, già costituenti Stati autonomi. In quei giorni, però, l'aspetto saliente non era quello amministrativo bensì quello militare, ed in tale contesto è da rimarcare la partecipazione attiva di reparti di Preposti doganali. I Preposti delle Brigate situate alla sinistra del Po furono concentrati a Intra, Pallanza e Ivrea, quelli delle Brigate poste alla destra del fiume vennero concentrati a Bobbio.

Entrambi ebbero l'incarico di vigilare i tratti di confine non presidiati dall'esercito e furono impegnati attivamente nella difesa della sponda piemontese del Lago Maggiore, nella difesa del confine con il Ducato di Parma, nell'offensiva condotta nella zona a nord del Lago Maggiore dai Cacciatori delle Alpi di Garibaldi. Si distinsero nella difesa di Cannobbio, nella presa di Sesto Calende, nelle battaglie di Varese, San Fermo, Castelletto.

7.1.13 Gli spedizionieri doganali

Un notevole ausilio all'attività doganale era fornito dalla categoria degli spedizionieri doganali¹³, i quali svolgevano il compito di rappresentare i capitani dei bastimenti ed i proprietari delle merci nell'espletamento delle operazioni doganali oltre ad essere "risponsabili dell'ammontare dei diritti dovuti a termini delle dichiarazioni presentate, e dei caricamenti di revisione alle medesime relativi...". La professione dello spedizioniere doganale era regolamentata in modo puntuale. In particolare non si poteva essere spedizioniere se non dopo il compimento del venticinquesimo anno di età e si doveva prestare cauzione preventiva per l'attività da svolgere.

Il ricevitore principale curava la distribuzione degli spedizionieri nei vari locali delle dogane

¹³ Questa categoria professionale sta vivendo un periodo di trasformazione in quanto la costituzione dell'Unione Europea e gli accordi in sede W.T.O. (World Trade Organisation) hanno semplificato talune procedure richiedendo una maggiore specializzazione agli operatori del settore.

e “...i loro banchi debbono essere uniformi, né debbono protendere dal muro d'appoggio oltre un metro, compresi il banchino da sedere . Sono essi a due piazze, una cioè per lo Spedizionario, l'altra per il Sostituto di 1a classe, e la larghezza del banco non potrà eccedere il metro. La distribuzione dei banchi è stabilita dalla sorte. L'ammontare delle spese relative è sopportata per egual porzione dagli Spedizionieri”.

7.2 Le dogane del Lombardo-Veneto

Il territorio del Lombardo-Veneto, quale parte integrante dell'Impero austriaco, ha seguito le vicende doganali degli altri territori costituenti la compagine imperiale. Furono, quindi, le riforme austriache che modellarono la politica e l'organizzazione doganale di queste due regioni italiane, sia pure in tempi non coincidenti, essendo diversi i periodi in cui esse entrarono a far parte dei territori asburgici.

7.2.1 Le riforme doganali

Una prima riforma si ebbe nella seconda metà del Settecento, sotto il regno di Maria Teresa, prima, e di Giuseppe II, poi. Nel 1753 fu emanata la legislazione doganale, attraverso la quale si perseguiva il duplice scopo di ridurre i pedaggi e di armonizzare l'intero complesso economico dell'Impero in un unico mercato.

Nel 1764 fu innalzata un'unica barriera doganale alle frontiere esterne dell'Impero, con l'eccezione del Tirolo in considerazione dell'importanza rivestita per questa regione dal commercio di transito. Infine, nel 1775, si ebbe il completamento della riforma doganale attraverso l'adozione di una Tariffa daziaria unificata, che prevedeva un dazio all'importazione del 30%. All'interno dell'Impero vennero stabiliti quattro territori doganali autonomi: Austria, Ungheria, Belgio, Lombardia e litorale adriatico.

Ciascun territorio disponeva di una propria dogana, operante anche nei confronti degli altri territori doganali, sia pure attraverso dazi preferenziali (10%). All'interno di ciascun territorio erano completamente aboliti dazi interni e pedaggi.

Un'altra importante realizzazione di quel periodo fu l'abolizione della Ferma, cioè dell'appalto privato della riscossione dei dazi.

7.2.2 Il sistema doganale lombardo

Nello Stato lombardo l'abolizione della Ferma (gestione attraverso appaltatori) fu realizzata da una apposita Giunta di riforma presieduta dall'economista Pietro Verri.

Questa riforma andava a colpire interessi importanti e suscitò la dura opposizione delle categorie interessate, che tentarono di affossare il provvedimento con ogni mezzo, compresa la corruzione. Famoso è il tentativo fatto dai fermieri della Lombardia nei confronti del cancelliere Kaunitz, al quale fu fatto recapitare un cesto che, sotto uno strato di cioccolatini, nascondeva monete d'oro.

Non si sa se l'espedito abbia avuto un momentaneo successo, ma nel 1770 la Giunta per la riforma dell'imposizione indiretta, dopo sei anni dalla sua costituzione, riuscì a innovare le tariffe delle imposte di consumo ed a realizzare il passaggio del servizio alla gestione diretta da parte dello Stato a partire dall'anno successivo.

Gli eventi politici e militari, che portarono l'Impero francese di Napoleone a sostituirsi a quello asburgico nel dominio della penisola italiana ed alla costituzione dell'effimero Regno Italico, con la Lombardia assunta a suo nucleo territoriale principale e a suo centro amministrativo, comportarono un totale cambiamento del sistema doganale.

7.2.3 La Lombardia napoleonica

Milano divenne la capitale del Regno Italico, che comprendeva Lombardia, Veneto, Trentino, Emilia-Romagna, nel quale vennero introdotti gli ordinamenti e la legislazione francese.

Le dogane vennero organizzate sul modello francese, che prevedeva una struttura basata su funzionari civili e su di un corpo armato di guardie doganali. A tal fine venne istituito il corpo della Guardia di Finanza, forte di 3500 uomini a piedi ed a cavallo, comandati da un Ispettore Generale, che aveva sede a Milano presso il Ministero delle Finanze. Tale Corpo, dotato di una divisa di colore blu chiaro fu, a causa del particolare momento storico, più impegnato in compiti militari che doganali. Venne utilizzato nella difesa dei confini durante la guerra tra la Francia e Stati satelliti contro l'Austria nel 1809 e nel 1814.

Con la definitiva sconfitta di Napoleone a Waterloo si assistette al riordinamento politico dell'Europa, concertato nel Congresso di Vienna, in forza del quale l'Austria rientrò in possesso della Lombardia ed ottenne i territori già costituenti la Repubblica di Venezia. I possedimenti italiani vennero unificati in un'unica compagine statale, nell'ambito dell'Impero Asburgico: il Regno Lombardo-Veneto. L'ordinamento doganale del Regno era funzionalmente autonomo, ma dipendente dal governo centrale di Vienna sotto l'aspetto della politica commerciale e fiscale. Nel

1816, per iniziativa del Metternich, fu istituita una Commissione Aulica per il commercio, con competenza sui problemi delle importazioni, esportazioni, trattati commerciali e tariffe doganali. La Commissione abolì immediatamente i pochi dazi interni ancora esistenti e gettò le fondamenta della riforma doganale dell'Impero austriaco, che, appoggiata anche dall'Imperatore Francesco I, decollò nel 1817 e fu completamente attuata e perfezionata nel 1827. Con questa riforma le Regioni soggette alla casa d'Austria furono riunite in due territori doganali: il primo comprendeva tutte le province tedesche, slave ed italiane (tranne Dalmazia e litorale istriano), il secondo comprendeva l'Ungheria e le province ad essa soggette.

7.2.4 Il Regno Lombardo-Veneto

Il Lombardo-Veneto venne inglobato in un vasto territorio doganale economicamente integrato, che anticipava le unioni doganali ed economiche, propugnate poi, per tutto il secolo XIX, dall'Austria per cementare il suo composito Impero e contrastare la politica di unificazione nazionale portata avanti dalla Prussia, attraverso lo Zollverein tedesco.

Un primo elemento positivo contenuto nella riforma fu l'abolizione della linea doganale del Mincio, che divideva la Lombardia dal Veneto. La Tariffa doganale del territorio "austriaco", nel quale era inglobato il Regno Lombardo-Veneto, venne emanata nel 1823.

7.2.5 La politica doganale

Secondo la tradizione commerciale austriaca, tale Tariffa era di impronta nettamente protezionistica, comportante alti dazi e restrizioni quantitative all'importazione.

Tali restrizioni favorivano un diffuso contrabbando, trasformatosi ben presto in una delle più fiorenti industrie nazionali. Per combattere il contrabbando l'autorità austriaca dovette intensificare la vigilanza doganale.

Nel 1815, venne istituita nel Lombardo-Veneto la "Forza armata di finanza"; con successivo decreto aulico del 1829, la vigilanza doganale venne affidata ad un corpo unico per tutta la monarchia, denominato Guardie di Confine.

Nel 1835, venne istituita anche una Imperial Regia Guardia di Finanza, con il compito di reprimere il contrabbando e l'evasione delle imposte indirette e dei diritti di privativa all'interno dello Stato.

Con Decreto Imperiale del 22 dicembre 1842, la Guardia di Confine venne incorporata nella Imperial Regia Guardia di Finanza, composta da personale a piedi ed a cavallo, che, sebbene vestita con una divisa verde bosco ed ordinata militarmente, aveva un carattere essenzialmente civile. Tuttavia, durante i moti rivoluzionari del 1848, la Guardia di Finanza del Lombardo-Veneto, composta da elementi reclutati da province italiane, insorse compatta insieme alla popolazione civile e si rese protagonista di episodi

di valore durante la liberazione di Milano.

Si distinsero in particolar modo il brigadiere Montanari e le guardie Angelo Capra, Antonio Battaglia, Angelo Fiocchi, Luigi Borroni. Il Comitato Civico presieduto da Gabrio Casati, liberata Milano dagli austriaci, emise in data 1° aprile 1848 un manifesto di elogio e riconoscimento alla Guardia di Finanza di Milano, per l'apporto dato durante le famose cinque giornate.

In tutta la Lombardia i militari della Guardia di Finanza insorsero con la popolazione civile. Fra i molti che legarono il loro nome a quelle pagine di storia ricordiamo il brigadiere Santo Negri, che guidò l'insurrezione di Varese, ed il Commissario Superiore Stefano Barbarich, che guidò la rivolta di Gallarate.

Durante la Prima guerra d'Indipendenza, doganieri lombardi si arruolarono in massa nelle file dei volontari del corpo dei Bersaglieri lombardi, copertisi di gloria dopo la sconfitta di Novara, sotto la guida di Luciano Manara nella difesa della Repubblica Romana.

7.2.6 La situazione doganale dopo il 1848

I moti rivoluzionari del 1848, ed il tentativo secessionista ungherese nato da queste rivoluzioni, avevano convinto la monarchia austriaca a dare inizio ad una riforma costituzionale ed economica del vasto impero. Tali riforme erano anche dettate dalla necessità di controbilanciare la politica prussiana, che attraverso lo Zollverein (unione doganale) stava estromettendo, economicamente e politicamente, l'Austria dalla Confederazione Germanica.

Nel 1851, venne abolito il vecchio confine doganale fra Austria ed Ungheria e per la prima volta tutti i paesi sotto il governo della casa d'Austria furono riuniti in un solo territorio doganale, all'interno del quale la circolazione delle merci era completamente libera. Contestualmente il ministro del commercio Von Bruck abbassò notevolmente le tariffe doganali. Fallito il tentativo di entrare nello Zollverein, cercò di unirsi in una lega doganale con gli altri Stati d'Italia. Ma anche questo progetto incontrò un ostacolo insormontabile costituito dal Primo Ministro del Regno piemontese, Conte di Cavour.

Tuttavia, nel 1853, il Lombardo-Veneto, quale parte integrante dell'Impero austriaco, il Ducato di Parma e quello di Modena, dinasticamente e politicamente dipendenti dall'Austria, formarono un'unione doganale nell'estremo tentativo di bilanciare lo Zollverein tedesco.

L'unione ebbe breve durata poiché il trattato dell'unione fu denunciato nel 1857 dal Ducato di Parma, in quanto i prodotti lombardi facevano una concorrenza insopportabile alle merci parmensi. Ma ormai il Regno Lombardo-Veneto era giunto alla fine. Nel 1859, i franco-piemontesi passarono il Ticino, dando inizio all'occupazione della Lombardia ed alla Seconda guerra di Indipendenza.

In data 9 luglio 1859, il Principe Eugenio di Savoia-Carignano, Luogotenente Generale di Sua Maestà Vittorio Emanuele II, firmò il Decreto con il quale veniva emanata la nuova Tariffa Doganale del Regno di Sardegna, valevole anche per la Lombardia, che si trovava in stato di annessione per effetto della guerra sopra richiamata.

7.3 Le dogane nello Stato Pontificio

L'amministrazione doganale dello Stato Pontificio, nel periodo intercorrente fra la restaurazione del potere temporale papale e l'annessione nel Regno d'Italia, dipendeva dalla Reverenda Camera Apostolica, situata a Monte Citorio, ove aveva sede anche la Direzione Generale delle Dogane Pontificie.

Detta Camera, competente per tutte le questioni fiscali, traeva il suo nome dal tedesco "Kammer", l'istituzione consigliere che nei vari Stati tedeschi affiancava il sovrano nelle decisioni in materia finanziaria e, sotto diverso nome, rappresentava ciò che in altri Stati aveva il nome di Ministero.

7.3.1 L'organizzazione

La Dogana Pontificia era composta da Funzionari civili e da un Corpo militare denominato "Truppa di Finanza", istituito nel 1786 da monsignor Ruffo, Tesoriere Generale dello Stato Pontificio, ad imitazione della Legione Truppe Leggere, da qualche anno attiva nel Regno di Sardegna per combattere il dilagante contrabbando. Tale Corpo fu sciolto dal generale austriaco Enzo Caprara nel 1797, durante la riorganizzazione dell'esercito pontificio.

L'ordinamento doganale francese, succeduto a quello pontificio durante il periodo napoleonico, tradizionalmente organizzato su servizio civile e servizio attivo militare, ripristinò l'organizzazione militare delle Guardie doganali pontificie, che venne mantenuta anche con la restaurazione papale.

Il Tesoriere Generale, cardinale Guerrieri, ripristinò il Corpo delle "Truppe di Finanza", che fu portato a 100 uomini e, nel 1817, fu reso completamente autonomo dalle autorità doganali ed organizzato con un'impronta nettamente militare. Accanto ai militari di terra, il Cardinale Guerrieri, ai fini di provvedere alla vigilanza del mare territoriale, istituì squadriglie guardiacoste nei porti franchi di Ancona e Civitavecchia.

L'ordinamento militare dato alla Truppa di Finanza venne a lungo osteggiato dalle autorità doganali, in quanto venivano meno la necessaria sinergia e l'efficace coordinamento indispensabili per una seria lotta al contrabbando.

In un rapporto del 1833 sulle Dogane pontificie veniva evidenziato che: "quanto alla Truppa di Finanza era inutile pensare a qualsiasi riforma fino a quando quel corpo non si fosse spogliato dal suo carattere di truppa di linea e non avesse abbandonato discipline ed istruzione militare, per assumere soltanto la veste di forza armata doganale, esclusivamente adibita alla repressione del contrabbando"¹⁴.

Questo Corpo, vestito di una elegante divisa blu chiaro¹⁵, partecipò con molti elementi ai moti carbonari del 1831, e ciò gli diede una patente di scarsa affidabilità agli occhi del repressivo governo pontificio.

7.3.2 L'articolazione territoriale

Le principali dogane dello Stato Pontificio erano situate nei due porti franchi di Ancona e di Civitavecchia e nella città di Ferrara. Roma aveva molti uffici doganali:

- la Dogana di Terra, presso Piazza Colonna, competente per le verifiche su persone e merci provenienti via terra;
- la Dogana di Ripa Grande, presso Porta Portese, competente per il traffico con l'estero, effettuato tramite il Tevere nel tratto che congiungeva la città al mare;
- la Dogana di Fiumicino, alle foci del Tevere, che provvedeva a convogliare i battelli ed al loro movimento;
- la Dogana di Ripetta, situata nel porto di Ripetta tra il ponte e l'Ara Pacis, provvedeva al controllo del traffico interno;
- la Dogana del Popolo, situata a Porta del Popolo, che era principalmente adibita al traffico viaggiatori perché presso di essa confluivano le principali strade dello Stato Pontificio: Cassia e Flaminia.

La più importante dogana di Roma era indubbiamente quella di Ripa Grande, presso la quale confluiva la gran parte delle merci provenienti dall'estero; ed era anche quella nella quale avvenivano i maggiori tentativi di contrabbando.

¹⁴ Ai tradizionali compiti di vigilanza doganale antictrabbando e militari di difesa nazionale svolti dalla Guardia di Finanza si sono ora aggiunte importantissime funzioni in materia di ordine pubblico e di polizia giudiziaria e tributaria.

¹⁵ Il personale delle dogane italiane addetto ai servizi viaggiatori indossa l'uniforme blu oltre al badge di riconoscimento personale.

Nel 1849, il Direttore Generale Carleschi, provvedeva alla sistemazione del servizio doganale di guardia-porto, che, specie di notte, era essenziale per contrastare il contrabbando.

Le imbarcazioni della guardia-porto avevano un equipaggio composto da un nostromo e tre guardie di finanza del ramo mare e dipendevano dal Capitano del Porto e dal Regolatore della Dogana di Ripa.

Le altre più importanti dogane avevano sede ad Ancona, Civitavecchia e Senigallia, che costituivano i più importanti centri commerciali dello Stato. Le prime due città erano sedi di porto franco mentre, nella terza, si teneva una famosa Fiera Franca annuale, che risale al Medio Evo. Ancona era sede di una Soprintendenza delle Dogane e l'esistenza del Porto Franco richiedeva una assidua vigilanza doganale per contrastare il contrabbando.

7.3.3 L'attività commerciale

Il traffico marittimo e commerciale era molto florido e comprendeva un sostenuto interscambio con Austria, Inghilterra, Spagna, Grecia, Francia, Belgio, oltre che con gli altri Stati italiani.

Se Ancona era il principale emporio commerciale dell'Adriatico, Civitavecchia svolgeva lo stesso ruolo nel Tirreno anche se su scala più ridotta. Il primo editto emanato nel 1630 da Urbano IV: "acciocché nel porto di Civitavecchia si conducano più volentieri da qualsivoglia parte del mondo mercantie... si concede universalissimo porto franco ad ogni vasello che verrà... con qualsivoglia robbe, mercantie, vittovaglie o grascie, le quali saranno per l'avvenire franche e libere et esenti da ogni datio, gabella, abberaggio, sensarie ed altri pesi e regaglie... et a mercanti, capitani od altri padroni e commissari sopra carichi... si concede libera facoltà di poter mandare dentro la terra di Civitavecchia o nella dogana pubblica, alli custodi della quale si pagherà per ogni collo quel poco che sarà conveniente per la guardia delle robbe".

L'editto sul Porto franco di Civitavecchia fu confermato nel 1669 da Clemente IX ed i privilegi di cui godeva vennero ampliati nel 1692 da Innocenzo XII. Fu il Papa Benedetto XIV che nel 1742 istituì un Consolato del Porto franco con il compito di sovrintendere alla direzione del commercio ed alla relativa giurisdizione, creò un'apposita magistratura commerciale, stabilì le tariffe del facchinaggio e permise anche operazioni di transito attraverso lo Stato.

L'interscambio commerciale era attivo principalmente con Inghilterra, Olanda, Francia, Germania, Spagna e Stati italiani. La Dogana di Senigallia era soprattutto interessata allo svolgimento dell'antica Fiera franca, che si svolgeva ogni anno in estate con il privilegio dell'"assegna doganale", cioè le merci estere ivi affluite erano sotto vincolo cauzionale e solo per quelle vendute nello Stato sorgevano obblighi daziari.

Molto importanti erano pure la Dogana di Ferrara e la dipendente dogana portuale di Pontelagoscuro, la prima, per i traffici che avvenivano con il vicino Regno Lombardo-Veneto, e la seconda, quale punto di passaggio della frontiera, nonché porto di Ferrara, dotato di ampie strutture ricettive.

7.3.4 La politica doganale

Le norme in materia doganale non erano uniformi su tutto il territorio dello Stato e, oltre ad essere valide in singole province, regolavano promiscuamente la materia doganale vera e propria e la materia inerente i dazi interni di consumo.

La città di Roma godeva di un regime doganale suo proprio, regolato da un decreto del 1738 di Clemente XII. Per quanto venisse sancito che "tutti debbono pagare la gabella", molti erano gli esentati: i Cardinali, il Tribunale del Santo Offizio e vari Ordini ecclesiastici.

Per quanto riguardava la Dogana di Terra esisteva l'obbligo per corrieri e conducenti di portare tutte le merci in Dogana per i controlli di rito. La città di Roma era circondata da mura ed i Portinai addetti alle porte non potevano aprirle senza ordine della Dogana; qualora i vettori non presentassero al Ministro Custode delle Dogane le proprie vetture,

con il carico di merci e viaggiatori, venivano puniti con tre tratti di corda, con la confisca delle merci e del mezzo di trasporto e con una penalità in denaro.

L'infedele dichiarazione era sanzionata con una multa di cento scudi e le false attestazioni dei funzionari doganali con tre tratti di corda da subire in pubblico. La legislazione doganale prevedeva l'istituto delle "merci da passo", ossia del transito, consentito previa garanzia e scorta del "bollettone" di cauzione, mentre, per gli arrivi via mare, era obbligatoria la consegna delle merci al Commissario della Dogana di Porto ed a quello della Dogana di Ripa della Nota.

Un istituto particolare era costituito dalla delazione, adottato per facilitare la scoperta di casi di contrabbando o di corruzione, da effettuarsi entro 24 ore dal fatto. Al segreto accusatore era destinato un premio di cento scudi.

La normativa doganale fu riordinata nel 1824 con decreto emesso dal Tesoriere Generale.

Con tale regolamentazione vennero abrogate le pene corporali, pur continuando a prevedersi pesanti sanzioni pecuniarie che arrivavano fino a 2/3 del valore del carico oltre alla confisca. Con l'occasione, vennero emanate più precise disposizioni in materia di manifesto del carico, verifica delle navi in arrivo, generi di consumo a disposizione dell'equipaggio.

La Tariffa doganale emessa nel 1738, contestualmente alle norme legislative emanate da Clemente XII, era molto semplice: 14% sul valore per le merci in entrata, 3% per quelle in uscita. Tale Tariffa fu sostituita da quella francese durante il periodo in cui lo Stato Pontificio fu inglobato nell'Impero Francese, ma venne ripristinata nel 1814 con il ritorno di Pio VII.

Una nuova Tariffa fu emanata nel 1830, più articolata della precedente, e nel 1847 lo Stato Pontificio aderì alla già accennata Unione Doganale col Granducato di Toscana e col Regno di Sardegna; unione rimasta però solo sulla carta a causa dei moti rivoluzionari verificatisi l'anno successivo. Gli introiti delle principali dogane dello Stato Pontificio nell'anno 1858 erano i seguenti:

Dogana di Terra di Roma: 420.000 scudi; Dogana di Ripa Grande¹⁶ di Roma: 396.000 scudi; Dogana di Ancona: 229.000 scudi; Dogana di Bologna: 228.000 scudi; Dogana di Pontelagoscuro: 180.000 scudi; Dogana di Civitavecchia: 92.000 scudi.

Infine, il commercio con l'estero era incentrato sulle seguenti principali voci merceologiche:

- in importazione: carbone, legnami, metalli, pesci salati, prodotti coloniali, filati, lana, carta, zucchero, panni, olio, oggetti di lusso, vetrerie, porcellane, metalli e loro manufatti;
- in esportazione: canapa, filati di seta e lana, formaggi, salumi, oggetti di antichità, terrecotte, farina, pelli grezze, cordami.

7.4 Le dogane del Regno delle due Sicilie

L'Amministrazione delle Dogane e dei Dazi indiretti costituiva nel Regno delle Due Sicilie un organo fiscale di primaria importanza, in quanto la politica doganale svolta dal governo dei Borboni era più indirizzata verso il reperimento di riserve finanziarie per l'Erario che non verso la regolazione dei traffici. Verso la fine del XVIII secolo, le condizioni economiche ed amministrative del Regno erano in buono stato, grazie alla proficua opera degli economisti della scuola napoletana che annoverava personaggi quali: Filangieri, Genovesi e Galliani.

7.4.1 L'occupazione napoleonica

Con l'occupazione francese e la successiva sostituzione dei Borboni con i napoleonici, vennero introdotti nei territori costituenti il Regno di Napoli (le sole regioni continentali in quanto la Sicilia era rimasta sotto il governo borbonico, con il nome di Regno di Sicilia) gli ordinamenti amministrativi e doganali francesi, che costituivano quanto di più efficiente

¹⁶ Sul Tevere attualmente è ubicato l'Ufficio delle dogane di Roma 1, ex dogana di Porto Fluviale.

fosse stato attuato in quel periodo.

L'Amministrazione doganale era retta da un Consigliere di Stato avente la carica di Direttore Generale, alle dirette dipendenze del Ministro delle Finanze e coadiuvato da un Consiglio di Amministrazione.

Sull'esempio delle riforme attuate in Francia, sotto la spinta dei principi rivoluzionari, anche nel Regno di Napoli vennero abolite le dogane interne (1810) e tutta una serie di balzelli pagati in parte allo Stato in parte a feudatari ed esattori privati.

L'esazione dei tributi venne interamente affidata allo Stato cosicché l'Amministrazione doganale rimase incaricata della riscossione dei dazi doganali, dei dazi di consumo, della privativa dei sali e dei tabacchi nonché della vendita e della ripartizione dei proventi delle prede di guerra. L'Amministrazione doganale era organizzata su due aziende: quella delle dogane e dei dazi di consumo e quella dei diritti riservati, e si avvaleva di un corpo armato, risalente a prima dell'occupazione francese. Già dal 1714 il servizio di vigilanza doganale era affidato a squadre di "soldati di campagna", istituite in ogni provincia.

Nel 1806, con l'istituzione dell'Amministrazione generale dei Dazi indiretti, fu riorganizzato anche il Corpo di forza armata sul modello francese. Era formato da personale di fanteria (forieri, brigadieri e guardie), a cavallo (brigadieri e guardie), di marina (piloti, nostromi, cannonieri, marinai, mozzi), ed era ripartito territorialmente in direzioni, controlli (rette da ispettori e controllori), tenenze e posti, comprendendo in totale un organico di circa 6000 uomini.

7.4.2 Le dogane dopo la riunificazione del Regno

Alla caduta del sistema politico imposto da Napoleone all'Europa, i Borboni rientrarono nella pienezza dei loro possedimenti e si ebbe la riunificazione del Regno di Napoli e del Regno di Sicilia nel Regno delle Due Sicilie, sotto Ferdinando I di Borbone. Esso comprendeva le attuali regioni di Campania, Calabria, Basilicata, Abruzzo, Molise, Puglia, Sicilia; le province continentali costituivano i "Dominii al di qua del faro" e la Sicilia i "Dominii al di là del faro".

All'interno di questi territori vi erano due enclaves appartenenti allo Stato Pontificio: i ducati di Benevento e di Pontecorvo.

La non appartenenza di queste due province al territorio doganale del Regno delle Due Sicilie costituiva una fonte di perenne e grave contrabbando a danno del Regno. Fu necessario addivenire ad una apposita Convenzione doganale, firmata il 7 dicembre 1819, con la quale: "Benevento e Pontecorvo debbono essere assimilati sotto questo rapporto a tutti gli altri Comuni di domini del governo di Sua Maestà e come tali dovranno in seguito essere considerati"; in pratica, un'unione doganale. Il Regno delle Due Sicilie era quasi interamente circondato dal mare ed aveva un solo confine di terra, quello con lo Stato Pontificio. Stante la scarsa vigilanza e l'elevatezza dei dazi vigenti nel Regno delle Due Sicilie era attivo un intenso contrabbando a danno del Regno, per combattere il quale venne stipulata una Convenzione fra i due Stati confinari regolante il traffico di terra.

Vennero individuate le dogane abilitate al transito nelle due direzioni e venne istituita una particolare "bolletta di scorta", che legittimava la regolarità dei traffici.

7.4.3 L'organizzazione

L'amministrazione finanziaria del Regno era alla dipendenza del Ministro delle Finanze e comprendeva la gestione delle Dogane e dei Dazi di consumo, dei Tributi diretti, del Bollo e Registro, delle Lotterie, delle Poste, del Demanio, della Zecca, del Debito pubblico, della Tesoreria e Ricevitorie.

La Direzione Generale dei Dazi indiretti faceva parte del Ministero delle Finanze, ubicato nel Palazzo del Ministero di Stato nel cosiddetto "Locale di San Giacomo".

Le dogane del Regno delle Due Sicilie avevano due Direzioni Generali: una a Napoli e una a

Palermo; ognuna era divisa in Direzioni Provinciali di cui dieci nel continente e cinque in Sicilia; ogni Direzione Provinciale era presieduta da un Direttore coadiuvato da segretari, contabili, commessi.

Il personale doganale operativo era composto da tre categorie: servizio “sedentario”, servizio misto, servizio attivo. Il primo era composto da ispettori, controllori, ricevitori, commessi, bollatori, interpreti. Il servizio misto era disimpegnato da controllori attivi, da tenenti d’ordine che operavano lungo i confini e le linee di controllo interne. Il servizio attivo era diviso in tre branche: a piedi, a cavallo, di mare; la prima e la seconda erano composte da forieri, brigadieri, sottobrigadieri, guardie; la terza da piloti e marinai.

Le due Direzioni Generali erano suddivise in sezioni ed a ciascuna era preposto un Consiglio di Amministrazione, presieduto dal Direttore Generale e composto anche da due Segretari Generali con diritto di voto, un Segretario senza diritto di voto, un Consigliere della Corte dei Conti in funzione di Pubblico Ministero.

Le principali materie di competenza del Consiglio di Amministrazione riguardavano: appalti per forniture e costruzioni, questioni di contrabbando fino ad un valore di 350.000 ducati, giudizi sui conti dei ricevitori, questioni disciplinari a carico degli impiegati, bilanci preventivi.

Le retribuzioni¹⁷ andavano dai 2.000 ducati annui del Direttore Generale ai 60 ducati annui del Marinaio. Va però tenuto conto che per il personale del “servizio attivo” erano previste indennità particolari, oltre ai proventi di multe ed ai ricavati dalla vendita dei generi confiscati, nonché un’indennità di trasferta per operazioni doganali effettuate presso gli operatori.

7.4.4 La struttura e l’organizzazione del personale

Le Dogane erano ordinate in varie classi: tre per quelle di mare, due per quelle di terra. Il mare territoriale era fissato in sei miglia dalla costa e la vigilanza era affidata al servizio attivo di mare, che disponeva di golette, gozzi, scorridoie.

Il personale ammontava complessivamente a 6200 unità, tra servizio attivo, misto e sedentario, ed aveva il compito di reprimere il contrabbando lungo un confine molto esteso, compito certamente non facile in considerazione dell’elevatezza dei dazi e della povertà della popolazione.

Il personale era dotato di un’uniforme color grigio marino, con mostrine verdi, bottoni bianchi con le lettere D.I. (Dazi Indiretti) sormontate da corona. I direttori provinciali avevano paramanche verdi, calzoni blu, stivali, sciabola, cappello con coccarda con gallone d’argento; gli ispettori avevano un’uniforme simile ai direttori, senza alcune insegne, mentre controllori e tenenti avevano la stessa uniforme con fregi ancor più ridotti.

L’armamento del servizio attivo era così costituito: per controllori e tenenti da una spada; per forieri e piloti da una sciabola corta; per brigadieri, guardie e marinai da un fucile con baionetta e sciabola. I forieri, i brigadieri e le guardie avevano un’uniforme più semplice, con giacca ornata di collare rosso, slakò guarnito con una placca di metallo. Il personale del servizio attivo era tenuto ad indossare sempre l’uniforme, i controllori ed il personale del servizio “sedentario” solo in servizio. Tutti gli impiegati dello Stato delle Due Sicilie erano di nomina regia, ogni funzionario o agente delle Dogane era munito di una patente da esibire a richiesta.

La Dogana di Napoli aveva sede al Piliero e rappresentava il centro più importante dei traffici da e per l’estero: veniva per questo denominata “Dogana Grande”, altre sezioni erano attivate al Molo Grande, al Molo Piccolo, al Mandracchio.

La seconda Dogana, per importanza, era quella di Messina, che regolava il Porto Franco, esteso a tutta la città. Il Porto Franco aveva due cinte doganali; nel territorio compreso fra

¹⁷ Fissate dai Decreti Reali 28.4.1856 e 18.9.1856.

queste due cinte le merci erano soggette al vincolo di una speciale bolletta per debellare il contrabbando.

Oltre al Porto Franco di Messina, nel 1844, venne istituita una Scala Franca a Brindisi. Queste, a grandi linee, sono le strutture organizzative della Dogana del Regno delle Due Sicilie.

7.4.5 L'ordinamento legislativo

Per quanto riguarda l'ordinamento legislativo si deve partire dal riordinamento delle norme doganali effettuato, unitamente a quelle in materia di navigazione e di tariffe doganali, con Regio Decreto del 15 dicembre 1823, estese alla Sicilia il 24 agosto 1824 ed unificate il 30 novembre 1824.

Con Regio Decreto 13 aprile 1826 fu stabilita la nuova organizzazione della Direzione Generale delle Dogane dei Reali Dominii al di qua del Faro (le province continentali). La Legge Doganale fu approvata il 19 giugno 1826, quella sul Contenzioso dei dazi indiretti fu approvata il 20 dicembre 1826. Le infrazioni erano giudicate dalla Magistratura, mentre i Funzionari doganali accertavano fatti mediante processo verbale. La procedura e la competenza per la cognizione delle infrazioni erano contenute nella Legge 20 dicembre 1826 ed attribuite a due giudici di Napoli ed a uno di Palermo, i quali erano incaricati di dedicarsi esclusivamente alle cause riguardanti affari doganali, dei dazi di consumo e privative, della navigazione. I prodotti maggiormente soggetti a contrabbando erano il sale, i tabacchi, il caffè (proveniente da Trieste) ed i prodotti finiti di pregio, di origine inglese e francese, in particolare prodotti tessili.

Per arginare il grande contrabbando, si dovevano adottare notevoli cautele per la circolazione, all'interno del territorio doganale, dei prodotti esteri sdoganati e dei prodotti nazionali.

L'art. 177 della Legge Doganale prevedeva che: "tutte le manifatture forastiere che sono introdotte ne' Reali Dominii di qua e di là dal Faro, e che sono suscettibili di un bollo dopo la verifica e la riscossione de' diritti, e prima d'essere consegnate ai proprietari, sono bollate a piombo, a secco penetrante o a colore, secondo la natura e la specie delle mercanzie". Di conseguenza, "tutti i colli, le pezze, i tessuti e gli altri generi che se ne trovassero sforniti, verranno confiscati assieme co' mezzi di trasporto; e qualora il mezzo fosse un bastimento, in luogo della confisca si riscuote, a titolo di multa, una somma uguale al decuplo del dazio sui generi sorpresi e caduti in confisca". Secondo il Titolo XX della Legge sulle Dogane, "i prodotti delle confiscazioni, delle ammende e delle transazioni" venivano divisi in otto parti: una a beneficio dell'Erario Regio, quattro ai capitani, due agli impiegati superiori, una (che si divideva in ulteriori due parti) per i funzionari delle Amministrazioni Generali e per le disposizioni del Luogotenente Generale.

Se il contrabbando era scoperto a seguito di denuncia di persona estranea all'Amministrazione, questa veniva ricompensata con un terzo del prodotto, mentre il resto veniva ripartito come sopra indicato.

Il personale del servizio attivo era sottoposto a sanzioni disciplinari che prevedevano arresti, degradazioni o la destituzione; gli arresti fino a cinque giorni venivano inflitti dal Controllore o dall'Ispettore, fino a dieci giorni dal Direttore, oltre i dieci giorni dall'Amministrazione Generale. Nell'Amministrazione Doganale borbonica era prevista una forma di pagamento differito, con una scadenza massima di sei mesi, concessa ad operatori ritenuti solventi e classificati in sette classi di credito che andavano da 120.000 a 5.000 ducati.

Un particolare istituto era quello della ritenzione¹⁸ prevista dall'articolo 67 della Legge doganale. Esso prevedeva: "se nell'atto della verifica gli agenti de' dazi indiretti si

¹⁸ Un istituto simile è configurabile nel diritto di riscatto contenuto nella legislazione doganale degli Stati Uniti.

accorgono che il valore dato da' dichiaranti... fè al di sotto del vero, possono ritenere per proprio conto quelle balle o colli che giudicano mal valutati, pagandone fra 48 ore a contare da quella visita, il prezzo dichiarato e il 10% in più". La facoltà poteva essere esercitata prima della liquidazione, dopo questo adempimento il diritto decadeva.

Le merci erano verificate dai commessi, che eseguivano, su delega dell'Ispettore, tutte le operazioni di visita, pesatura, liquidazione e bollatura. Alle visite potevano assistere i capi di servizio attivo (Controllore o Tenente). A fine operazioni i funzionari di grado più elevato (ispettori, controllori) revisionavano l'operato dei Commessi.

Il contenzioso doganale era diviso in due branche: civile e correzionale. Il contenzioso civile riguardava la classificazione e la valutazione delle merci; per la differenza di classificazione non si dava luogo a procedimento contravvenzionale se il proprietario dimostrava di essersi attenuto alle denominazioni in uso nel commercio. Negli altri casi e per le differenze di valore si procedeva in via giudiziaria a meno che il contravventore non chiedesse una "transazione"¹⁹. L'altra branca del contenzioso era quella correzionale e riguardava le infrazioni relative al contrabbando e alle differenze di quantità accertate dopo lo sdoganamento, le infrazioni ai divieti di importazione o esportazione, le infrazioni alle norme sui bolli²⁰ alle merci estere e nazionali, e le infrazioni relative alle mancanze di merci custodite nel Porto franco di Messina. Inoltre tutta una serie di articoli riguardava le infrazioni commesse dagli impiegati: richieste di merci o prestazioni non dovute, indebita esazione, estorsione con minaccia, abuso di potere.

7.4.6 I bastimenti corsari

Un particolare istituto era quello riguardante le "prede marittime", il cui trattamento era previsto dal Titolo XV della Legge sulle Dogane. Vi era anche una legge fondamentale del 2 settembre 1817, che regolava la giurisdizione in materia e stabiliva se il bottino poteva essere considerato di "buona o cattiva preda".

I capitani dei bastimenti corsari dovevano presentare alle dogane borboniche il manifesto del carico e le dichiarazioni in dettaglio della loro nave e di quelle catturate e presentare le polizze di carico al Tribunale delle Prede per il giudizio di legittimità. Se il giudizio stabiliva che trattavasi di "buona preda", le merci erano sottoposte ai dazi doganali e venivano immesse nel consumo interno; se riconosciute di "cattiva preda", cioè illegittimamente catturate, venivano restituite ai proprietari e riesportate in esenzione da dazi. All'equipaggio predatore spettava una quota del ricavato dalla vendita del bottino di "buona preda", secondo le determinazioni dell'Amministrazione Marittima.

7.4.7 Le carovane dei facchini doganali

Uno degli anelli fondamentali del traffico commerciale è il momento dell'imbarco e dello sbarco delle merci. Presso le dogane sono ancora presenti talune "carovane facchini" ora in via di esaurimento in termini di attività in quanto sempre meno vi è l'interesse a trattenere le merci in magazzini doganali in considerazione che i processi produttivi sono organizzati "just in time". L'istituto delle carovane facchini doganali nel passato è stato molto fiorente.

Durante la visita di Ferdinando II di Borbone a Bari, del 1859, il servizio di facchinaggio allora esistente al molo vecchio, con luogo privilegiato di ritrovo nei pressi della dogana, ottenne il riconoscimento in società, denominata "Carovana facchini doganali di Bari". La

¹⁹ Per la concessione erano competenti:

- i Direttori, per questioni fino a venti ducati;
- il Consiglio d'Amministrazione, per questioni da 20 a 350 ducati;
- il Ministro delle Finanze, per questioni da 350 a 1000 ducati;
- con la Nostra Approvazione (di Sua Maestà il Re), oltre i 1000 ducati.

²⁰ Dal 1997 il Dipartimento delle Dogane e delle Imposte Indirette ha adottato nuovi sigilli in plastica precodificati in sostituzione dei vecchi bolli a piombo impressi con speciali tenaglie.

società non aveva, a quel tempo, alcuna organizzazione; dinanzi alla colonna del Leone, in Piazza Mercantile, i lavoratori portuali dividevano fra loro i guadagni in determinate proporzioni.

Uno dei privilegi accordati alla società fu quello di poter sostituire il socio deceduto o allontanato, con figli di altri soci, venendo così a sancire la trasmissione del diritto di padre in figlio.

Il gruppo dei facchini doganali ottemperava, tra le altre cose, alle spese di culto della chiesetta della Vallisa vantando al 1867 ben 96 iscritti.

Nel 1885, con il monopolio del servizio di facchinaggio alla dogana, la Carovana Facchini doganali di Bari assunse veste giuridica.

La società ebbe vita non facile a causa del suo desiderio di preservarsi il privilegio di lavoro alla dogana, con lo scopo di non lasciare che il servizio di carico e scarico delle merci fosse abbandonato ad una sfrenata concorrenza.

Per evitare che gli stessi interessi della dogana fossero messi in pericolo il servizio di facchinaggio fu garantito dal Regio decreto 4 dicembre 1864, n. 2046. Con tale strumento giuridico il servizio di facchinaggio alla dogana veniva governato, almeno nelle nomine dei facchini, dal direttore compartimentale delle gabelle, su proposta della Camera di Commercio.

Sin dal 1878 era cessato il privilegio della carovana di sostituire i soci deceduti con altri figli di soci mentre, a partire dal 1882, la carovana iniziò a dotarsi di strumenti di lavoro propri quali carri e strumenti vari.

Essa, nel 1889, ebbe un regolamento provvisorio speciale approvato dall'Intendenza di Finanza nel quale, per la prima volta, veniva stabilita una retribuzione fissa settimanale ai facchini, dividendo quadrimestralmente le somme in avanzo.

Nel 1899 la Carovana vantava 74 operai attivi, 5 operai in ritiro a mezza pensione, 14 vedove e 9 facchini ritirati per vecchiaia o infermità.

Il servizio prestato dalla Carovana fu continuamente oggetto di discussione da parte della Camera di Commercio cui i commercianti si rivolgevano per le loro lamentele. I notevoli privilegi di cui godeva la Carovana, tra cui quello consuetudinario del trasferimento a domicilio delle merci, furono comunque infranti con la costituzione di altre compagnie di lavoratori del porto in libera concorrenza tra loro.

Così, il 28 maggio 1877, novantanove marinai inoperosi, chiesero alla Camera di Commercio l'autorizzazione a costituirsi in compagnia per poter essere impiegati nelle operazioni di imbarco e sbarco delle merci dai bastimenti.

L'iniziativa dei novantanove marinai baresi scaturiva dalla crisi subentrata nella marina mercantile a causa del trapasso dalla vela al vapore. Nel periodo post-unitario, infatti, molte navi a vela vennero demolite perché antieconomiche, per far posto a pochissimi piroscafi. La Camera di Commercio pubblicò, quindi, un apposito regolamento per il servizio di facchinaggio.

Nel regolamento erano posti in risalto gli obblighi cui gli affiliati alle varie cooperative erano sottoposti.

I lavoratori dovevano servire il commercio e rispettare i cittadini che li incaricavano al lavoro; dovevano contribuire alla cassa della società per il mutuo soccorso, rispettare ed osservare le disposizioni dei loro capi o di qualsiasi altra autorità loro preposta.

Tale regolamento era applicato ai soli rappresentanti della carovana, con esclusione di quelli della dogana, che erano invece regolati da altro strumento giuridico. Ogni squadra di lavoratori era composta da venti individui; era capeggiata da un caposquadra, quest'ultimo sotto la sorveglianza del Console, di un delegato del municipio ed un altro della Camera di Commercio. Il Console era nominato ogni due anni dal voto dell'intera corporazione e percepiva una retribuzione doppia dell'ammontare medio del guadagno di un facchino. I capisquadra distribuivano il lavoro tra i facchini, secondo i turni, mentre il Console dirigeva tutte le operazioni delle squadre, vegliava per la esecuzione del regolamento e manteneva

l'ordine e la disciplina informando il sindaco e la Camera di Commercio dell'andamento delle operazioni di scarico sugli scali. Così, nel 1916, si contavano a Bari ben quattro cooperative di lavoro: la Cooperativa Lavoratori del Mare, la Carovana Facchini Doganali, la Cooperativa Stivatori e Distivatori del porto e la Cooperativa Imbarchi e Sbarchi. Queste cooperative, sostenute nel loro lavoro dal grande aumento del traffico merci del primo ventennio del secolo, subirono una riorganizzazione attorno agli anni '30 allorquando il regime fascista costituì la Compagnia Portuale Nazario Sauro, che accorpò le quattro compagnie esistenti, dotandola di una idonea sede sociale tuttora esistente.

7.4.8 Il Porto Franco di Messina

Una particolare istituzione commerciale e doganale era costituita dal Porto Franco di Messina. Esso risaliva al XVII secolo e la franchigia era stata estesa dal porto all'intera città, ragion per cui più che di porto franco era più corretto parlare di città franca.

Tale estensione della franchigia mal si conciliava con la libertà di movimento, per cui si avevano delle restrizioni al movimento delle navi e delle merci. In relazione a ciò fu richiesto di rivedere lo statuto del Porto Franco, richiesta accolta da Sua Maestà, la quale "si riservava di riordinare il Porto Franco ai termini della primitiva istituzione, onde far godere alla fedelissima città di Messina, cumulativamente i vantaggi del Porto Franco ed i favori della libera circolazione".

Ne derivarono una serie di provvedimenti riguardanti:

- il passaggio delle merci depositate nei magazzini sparsi per la città, nel recinto portuale;
- l'assoggettamento ai dazi doganali dei generi destinati alla città di Messina;
- l'esenzione totale da ogni dazio dei generi immessi nel Porto Franco, i quali erano però soggetti ad un diritto di "stallaggio" dell'uno per cento;
- l'esclusione dal Porto Franco dei sali, tabacchi, polveri da sparo, nitrati, in considerazione che nei Reali Dominii al di qua del Faro erano soggetti a privativa;
- la libertà di contrattazione entro il Porto;
- l'obbligo a carico dei commercianti di rendere conto alla Dogana dell'uso fatto delle merci mancanti e in caso di deficienza ingiustificata era comminata una multa pari al doppio del dazio.

Nel Porto Franco operavano due dogane, una per le importazioni di merci dirette verso il continente ed una per quelle destinate alla Sicilia. Gli introiti venivano rispettivamente versati alla Tesoreria napoletana ed a quella siciliana. Il Porto Franco aveva due cinte doganali: prima e seconda; nel territorio compreso fra le due cinte le merci potevano circolare solo sotto scorta di una bolletta di cauzione. La vigilanza era affidata al servizio misto, diretto da due controllori attivi e da due tenenti d'ordine. Il movimento delle merci da e per il Porto Franco di Messina era regolato dal Titolo XII della Legge doganale.

7.4.9 La politica commerciale e tariffaria

La Tariffa doganale, emanata dai franco-partenopei nel 1806, aveva una impostazione commerciale piuttosto liberista (dazi lievi per le materie prime ed elevati per i prodotti finiti) però assolveva a finalità connesse alla politica francese e funzionò poco e male a causa del "blocco continentale" imposto da Napoleone all'Inghilterra e ai suoi alleati.

Con questa Tariffa vennero alleggeriti i dazi all'esportazione su olio, grano, sete, lana e nel 1814 venne eliminato il bollo sui prodotti delle manifatture nazionali. La tariffa era "ad valorem" con percentuali molto varie che, in alcuni casi, arrivavano al 100%. Molto tassati, a causa della lotta commerciale con la Gran Bretagna, erano i prodotti coloniali, attraverso elevati dazi specifici²¹. A seguito di una serie di modificazioni si pervenne ad una

²¹ Vale a dire commisurati alla qualità e quantità della merce.

Tariffa più lieve della precedente, emanata nel 1814 da Gioacchino Murat al fine di sganciarsi dalla politica francese ed avvicinarsi ad Austria e Gran Bretagna, vincitrici sul campo di battaglia.

Finito il predominio napoleonico, Ferdinando I di Borbone affidò il Ministero delle Finanze al Cavalier Luigi Medici, che, fra i vari provvedimenti, emanò una nuova Tariffa Doganale nel 1818. Essa era parecchio disorganica (alti dazi all'esportazione e sulle materie prime, divieti di esportazione) e fu, perciò, molto criticata dagli economisti.

I risultati negativi di questa Tariffa imposero la predisposizione di una nuova Tariffa Doganale, emanata nel 1824, più moderata della precedente ma pur sempre onerosa.

Anche quest'ultima Tariffa fu ampiamente rimaneggiata nel corso degli anni e fu caratterizzata, come la precedente, sia da dazi specifici che "ad valorem". Costituiva uno strumento prettamente fiscale; con essa alcune merci erano tassate in modo mite o addirittura esentate ed altre, per proteggere l'industria del Regno, erano assoggettate a dazi elevatissimi (i dazi andavano dal 3% al 30%). La Tariffa rappresentava anche il Repertorio delle merci essendo esse indicate in ordine alfabetico.

Riguardo alla politica commerciale, va evidenziato che con la caduta del dominio napoleonico i maggiori partner commerciali del Regno erano Francia, Spagna, Gran Bretagna, le quali, appellandosi a vecchi privilegi imposti dai Trattati di Madrid e dei Pirenei (1667) e di Utrecht e Rastadt (1713 e 1715), pretesero una riduzione fino al 10% per rinunciare a privilegi di bandiera.

In genere la politica doganale era confusa e contraddittoria e, per motivi di bilancio, a differenza di tutti gli altri Stati, venivano tassate di più le materie prime che non i prodotti finiti.

Con la nascita di una non disprezzabile attività manifatturiera (panni di lana, vetrerie, coralli lavorati, pellami, carta, industria molitoria ed olearia), si avvertì la necessità di una più coerente politica doganale e si perfezionarono le Tariffe.

Inoltre, la stipula di trattati commerciali con le altre potenze europee, a partire da quello con la Gran Bretagna del 1845, richiedeva delle riduzioni dei dazi al fine di ottenere adeguate contropartite.

Si venne a formare una nuova Tariffa doganale, articolata come quella del 1824 in quanto a classificazione merceologica, ma con dazi più bassi. Si registrò una diminuzione dell'imposizione daziaria in misura variabile dal 20 al 50 per cento. Mentre aumentavano i dazi su tessuti di lana, velluti e cotone e restavano immutati quelli protettivi su guanti, cuoi, cera, coralli lavorati, saponi e vetrerie, diminuivano quelli sugli altri prodotti.

Un'ultima Tariffa doganale del Regno venne formata dai Regii Decreti 1° marzo, 15 marzo e 15 maggio 1860, firmati da Francesco II, a seguito delle conclusioni cui era giunta una apposita Commissione incaricata di rivedere la Tariffa Doganale.

Le proposte di tale Commissione prevedevano un ulteriore abbassamento dei dazi in misura variabile dal 25 al 70 per cento, ma tutto ciò era destinato ad aver vita breve perché, a seguito dell'inglobamento del Regno delle Due Sicilie in quello d'Italia, il 24 settembre 1860, veniva estesa a tutto il territorio la Tariffa doganale italiana, mutuata da quella del Regno di Sardegna del 9 luglio 1859. Il Regno delle Due Sicilie apparteneva ormai alla storia.

7.5 I ducati minori

Per quanto riguarda la politica doganale dei due ducati ereditari della Casa d'Asburgo esistenti in Italia (Ducato di Parma e Piacenza, Ducato di Modena), va osservato che, gravitando tali entità statali nell'orbita politica ed economica dell'Impero d'Austria, le loro Tariffe doganali, entrambe emanate nel 1857, erano improntate al maggior protezionismo doganale.

Faceva eccezione il Granducato di Toscana, nel quale era in vigore la Tariffa doganale emanata da Leopoldo, nel 1791, che prevedeva dazi molto contenuti, resi possibili

dalla floridezza dell'economia di quella regione, guidata dal governo più illuminato ed efficiente di tutta la penisola. L'autonomia della politica doganale del Granducato di Toscana è anche dimostrata dal fatto che, nel 1847, lo Stato in questione aveva aderito ad una unione doganale con lo Stato Pontificio e con il Regno di Sardegna, politicamente nemico dell'Impero d'Austria. Nel 1853 lo stesso Granducato non aveva aderito all'unione doganale patrocinata dallo stesso Impero asburgico che aveva riunito in un unico territorio doganale tutti gli altri possedimenti degli Asburgo in Italia.

8. LE DOGANE ITALIANE DOPO L'UNITA'

8.1 L'unificazione (1859-1862)

In data 9 luglio 1859 il Principe Eugenio di Savoia-Carignano, Luogotenente generale di Sua Maestà Vittorio Emanuele II, in quel momento impegnato nella guerra di Indipendenza nazionale, firmò il Decreto con il quale venne emanata la nuova Tariffa Doganale del Regno di Sardegna, Tariffa valevole anche per la Lombardia, che era annessa di fatto per effetto della guerra.

Il Decreto fu controfirmato da due illustri personaggi: il Primo Ministro, Camillo Benso di Cavour, ed il Ministro per le finanze, Giovanni Lanza. La Tariffa del Regno di Sardegna venne estesa alle province italiane via via annesse fra il 1859 ed il 1860 e divenne, con la proclamazione del Regno d'Italia, la prima Tariffa doganale italiana. Essa entrò in vigore nei vari Stati preunitari in varie date. Con il conseguimento dell'unità politica si realizzò, dunque, l'unità doganale, attuando un processo di unificazione inverso a quanto successo in Germania durante lo stesso periodo storico, dove l'unione doganale (Zollverein) aveva preceduto l'unità politica di quella nazione, per la cui realizzazione lo Zollverein era stato lo strumento economico.

Già nel passato si era tentato di realizzare una sorta di unione doganale nel territorio della penisola. Un primo tentativo, auspicato dagli scritti del federalista Carlo Cattaneo, si ebbe nel 1847 e portò ad una unione fra Regno di Sardegna, Granducato di Toscana e Stato Pontificio; tale unione rimase però solo sulla carta a causa degli avvenimenti bellici del 1848. Un secondo tentativo fu portato avanti nel 1853 addirittura dall'Impero d'Austria che, direttamente o attraverso Stati satelliti, possedeva gran parte del nord Italia. Tale tentativo, avviato dal Ministro austriaco delle finanze Von Bruck per bilanciare l'esclusione dell'Austria dallo Zollverein, ebbe una sorte infelice per l'accanita opposizione del Cavour; a esso infatti aderirono solo il Lombardo-Veneto e i granducati emiliani.

8.1.1 La politica doganale

Essendo l'unificazione politica italiana avvenuta intorno ad un nucleo centrale predominante (Regno di Sardegna), ne derivò che, almeno all'inizio, la politica commerciale e doganale italiana seguì quella in atto nella componente politicamente più importante, vale a dire in Piemonte che, secondo gli indirizzi dell'epoca, aderiva ad un moderato liberalismo di stampo inglese, con la particolarità locale di una stretta unione di scambi con la vicina Francia. Del resto Francia ed Inghilterra erano referenti internazionali dell'indipendenza italiana ed il liberalismo economico aveva anche lo scopo di ingraziarsi la simpatia di quelle due grandi nazioni.

L'estensione della liberista Tariffa piemontese a tutte le province, che erano confluite nel Regno d'Italia e che fino ad allora, tranne la Toscana, erano state sottoposte ad un regime di notevole protezionismo, provocò in molte zone d'Italia un brusco contraccolpo. Tale fenomeno espose, infatti, alla concorrenza estera economie in alcuni casi molto arretrate, che avrebbero avuto bisogno di un graduale progressivo adeguamento per inserirsi nell'ambito nazionale.

Inoltre vennero ritenuti abrogati tutti i trattati commerciali stipulati dai singoli Stati annessi e vennero estesi ad essi i numerosissimi accordi esistenti fra Regno di Sardegna e gli altri paesi europei ed extra europei.

Si riteneva che l'arretratezza economica di alcune zone d'Italia fosse esclusivamente dovuta alla divisione politica ed al protezionismo doganale e che sarebbe bastata l'applicazione del libero scambio per provocare un rapido sviluppo economico, così come era successo in Piemonte dopo le riforme doganali attuate fra il 1851 ed il 1859.

Venne ignorato che il Piemonte era passato al libero scambio solamente quando fu ritenuto abbastanza forte per sostenerlo e dopo che ne erano state studiate le conseguenze. Mentre l'agricoltura riuscì a sopportare l'impatto, molto gravi furono i danni subiti dall'ancor fragile industria, specie quella meridionale²², sorta in regime di protezionismo e di per sé incapace di resistere alla concorrenza delle regioni settentrionali.

Un effetto positivo dell'unificazione fu l'eliminazione delle barriere doganali interne, con il loro insopportabile carico di limitazioni al commercio e di costi indotti.

La Tariffa doganale del 1859 era composta da: Disposizioni preliminari - Diritti accessori - Repertorio generale alfabetico - Tariffa d'importazione - Tariffa d'esportazione - Tariffa delle tare. La tabella dei dazi comprendeva 260 voci merceologiche, suddivise in 750 sottoposizioni e raggruppate in 20 categorie. I dazi specifici erano prevalenti nei confronti di quelli ad valorem. I dazi di uscita erano pochi: carbone, legna, armi, oli, stracci, zolfi, agrumi e frutta.

I diritti vari comprendevano: il decimo di guerra (soppresso nel 1879); diritti differenziali²³, a seconda della provenienza, sui vini, acquaviti, oli di oliva, avena, vetri; diritti di ostellaggio (riesportazione) soppressi nel 1870; diritti di transito su tabacchi, carte da gioco, sali (aboliti nel 1862); diritti di spedizione (soppressi nel 1878); diritti di bollo sulle bollette doganali; diritti di magazzinaggio.

Nelle Disposizioni preliminari erano regolamentate importanti materie doganali: controversie, prescrizioni, classificazioni, merci abbandonate od avariate, esenzioni, campioni e provviste di bordo, reintroduzioni di merci nazionali, temporanee importazioni.

Contestualmente all'unificazione dei dazi si dovette dare unità legislativa ed organizzativa alla nuova amministrazione doganale nazionale. Il Ministro Sella non perse tempo e già con il Bollettino Ufficiale dell'Amministrazione Gabellaria del 1862 furono emanati tutti i provvedimenti necessari al funzionamento delle Dogane.

È doveroso ricordare il nome di coloro che hanno ispirato e coordinato il vasto lavoro legislativo ed organizzativo, innanzitutto i Ministri: Pietro Bastogi e Quintino Sella e poi i Direttori Generali delle Gabelle: Conte Angelo e Cappellari della Colomba.

Le Dogane erano una branca della più ampia Amministrazione delle Gabelle e delle Privative, che comprendeva pure le Amministrazioni dei Dazi di consumo, delle Imposte di produzione, delle Privative (Tabacchi e Saline), nonché il Corpo delle Guardie Doganali.

Il Regolamento doganale del 1862 sostituì un analogo strumento emanato solamente un anno prima ma che per il suo contenuto troppo blando (zona di vigilanza limitata, penalità ridotte) si era rivelato inefficace a tutelare gli interessi dell'Erario. Con Legge 21 dicembre 1862 vennero altresì aboliti i privilegi di cui godevano, nei precedenti ordinamenti, le città franche di Ancona, Livorno, Messina, i porti franchi di Genova e Brindisi, la fiera franca di Sinigaglia.

Per quanto riguarda la strutturazione delle circoscrizioni, la classificazione degli uffici, la loro competenza territoriale, si provvide con i Regii Decreti del 9 e del 20 ottobre 1862, entrambi controfirmati da Quintino Sella. Dal primo Decreto risulta che il territorio doganale venne suddiviso in 27 Direzioni di circoscrizione²⁴. Le Direzioni comprendevano Ispezioni

²² Gli effetti della politica doganale di quegli anni sono presenti ancora oggi in termini di sottosviluppo in determinate zone del Paese.

²³ Vale a dire maggiori di quelli praticati verso altri Paesi.

²⁴ Ancona, Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Chieti, Como, Cosenza, Firenze, Foggia, Genova, Girgenti, Lecce, Livorno, Messina, Milano, Modena, Napoli, Novara, Oneglia, Orbetello, Palermo, Parma, Reggio, Salerno, Torino.

e Sotto-ispezioni per un numero di 57 delle prime e 91 delle seconde.

Le suddivisioni di quel tempo non hanno alcuna correlazione con quelle attualmente in essere perciò sarebbe azzardato fare un paragone fra la struttura territoriale di allora e gli attuali Compartimenti e Circostrizioni doganali.

Per quanto riguarda gli uffici territorialmente operativi, il Regio Decreto del 20 ottobre 1862 li suddivise in Dogane di primo e secondo ordine e ciascun ordine venne a sua volta suddiviso in quattro classi²⁵.

Nel rilevare l'elevato numero delle dogane va tenuto conto che con tale denominazione venivano indicati tutti gli uffici, compresi quelli che ai nostri giorni sono classificati come sezioni o posti doganali.

8.1.2 Il personale doganale

Un discorso particolare va fatto per il personale dell'Amministrazione doganale formatasi con l'Unità d'Italia. I problemi che immediatamente si posero furono due: a) l'assorbimento del personale delle amministrazioni doganali degli Stati soppressi; b) la notevole riduzione dell'insieme dei confini terrestri e una immutata situazione di quelli marittimi.

Inoltre, la situazione era aggravata dalle assunzioni personali effettuate da Garibaldi, nelle province meridionali, nel periodo della sua dittatura, tra gli emigrati politici ed il personale dell'ex armata borbonica che il governo unitario riteneva di mantenere per motivi di opportunità politica.

La situazione degli organici prima dell'unità ammontava a 21.712 addetti²⁶.

Non si dispone di elementi per affermare se si ricorse al soprannumero oppure al licenziamento di parte del personale proveniente dalle amministrazioni doganali degli Stati soppressi.

Il personale dell'Amministrazione doganale unitaria, o Direzione Generale delle Gabelle come era la sua ufficiale denominazione, era dunque composto da funzionari ed impiegati civili e da personale militare inquadrato nella Guardia doganale, facente parte integrale dell'organico dell'Amministrazione. Le retribuzioni erano molto differenziate.

8.1.3 Il Corpo delle Guardie doganali

Un particolare discorso va fatto per il Corpo delle Guardie doganali. Trattavasi di un Corpo armato, militarmente organizzato (lunghe ferme, divise, armamento regolamentare, disposizioni disciplinari analoghe a quelle dell'Esercito) ed era previsto il suo eventuale impiego in caso di guerra alle dipendenze di ufficiali dell'Esercito o della Marina. In tale veste le Guardie doganali furono mobilitate per la guerra del 1866 e per la campagna di repressione del brigantaggio. L'organizzazione territoriale prevedeva: circoli, distretti, luogotenenze e brigate. I circoli e i distretti erano diretti da ispettori e sotto-ispettori di dogana, i quali non erano compresi nell'organico della Guardia doganale, ma erano funzionari di dogana che rivestivano l'uniforme delle Guardie doganali solamente nello svolgimento delle loro funzioni in tale campo. Ne derivò che la gerarchia militare era limitata ai gradi più bassi, fino a tenente.

Funzionalmente il personale dipendeva dalle Direzioni doganali. Tale organizzazione non era gradita alla componente militare del Corpo, memore anche dell'impostazione

²⁵ Le dogane risultarono complessivamente essere: 8 di primo ordine – 1^a classe, 12 di primo ordine – 2^a classe, 9 di primo ordine – 3^a classe, 10 di primo ordine – 4^a classe, 23 di secondo ordine – 1^a classe, 63 di secondo ordine – 2^a classe, 70 di secondo ordine – 3^a classe, 210 di secondo ordine – 4^a classe.

²⁶ Il Regio Decreto 30.10.1862 fissò in 2.162 l'organico del personale delle dogane (operative), il Regio Decreto 30.11.1862 stabilì in 14.153 il contingente delle Guardie doganali, ed il Regio Decreto 11.10.1862 stabilì in 719 il personale direttivo e subalterno assegnato alle Direzioni di Circostrizione, Ispezione o Sotto-ispezione. In totale 17.034 unità.

prettamente militare dei precedenti organismi incaricati della vigilanza dei confini, per cui essa perseguì, e nel 1881 ottenne, la costituzione di un corpo militare diretto da propri Ufficiali. L'ordinamento organico del Corpo fu redatto dal Manna e venne emanato con Regio Decreto 13 novembre 1862 controfirmato dal Sella. Per quanto riguarda la situazione delle dogane nei primi anni dell'unificazione, essa venne dipinta dal Direttore Generale designato Cappellari della Colomba, in un rapporto inviato al Ministro Sella prima di assumere l'incarico, con tinte fosche e con toni disastrosi, mentre il contrabbando era definito: "sbrigliato, insolente".

8.1.4 La politica tariffaria

La politica tariffaria italiana si trovò ben presto ad un bivio. La necessità di integrare l'economia italiana in un contesto internazionale, dove era prevalente il sistema liberista, spingeva da un lato a mantenere la impostazione libero-scambista della Tariffa doganale, mentre le necessità di bilancio e le esigenze di protezione di un'industria ancora agli albori spingevano in senso opposto. I Ministri delle Finanze²⁷ del primo periodo post unitario dovettero barcamenarsi fra queste opposte esigenze e tentare di conciliarle.

Il contrarsi del gettito dei dazi doganali (da 77 milioni nel 1858 a 61 nel 1861), nonostante il rapido aumento delle importazioni e l'altrettanto rapido aumento del disavanzo commerciale, avvenuto in un momento di rilevanti difficoltà finanziarie, provocò una parziale modifica del regime doganale vigente.

Furono ridotti i dazi di importazione²⁸ sui tessuti di lana, seta, cotone; venne revocato²⁹ il diritto d'esportazione dalle regioni meridionali di cereali, agrumi, legumi.

Più radicali furono gli interventi successivi: nel 1862 furono abrogate le franchigie fiscali di cui godevano le città ed i porti franchi nei precedenti ordinamenti e, al fine di accrescere le entrate, furono innalzati³⁰ i dazi sui generi coloniali e fu istituito un diritto di bilancia sulle granaglie, pari a lire 0,50 per quintale.

Nel frattempo vennero contrattati e firmati una serie di accordi commerciali con gli Stati sovrani del tempo, i primi Trattati del genere firmati dall'Italia unificata³¹.

Il Trattato con la Francia del 1863 fu il più importante fra quelli stipulati, sia per l'ammontare dell'interscambio fra i due Paesi che per l'estensione delle riduzioni, che abbracciavano le intere Tariffe doganali dei due contraenti.

Come tutti gli accordi, aveva aspetti sia positivi che negativi, ma nell'insieme venne considerato un accordo equo e politicamente utile anche se economicamente prematuro.

La riduzione, e in alcuni casi l'abolizione, dei dazi francesi favorì l'esportazione dei prodotti agricoli italiani (olio, riso, agrumi, frutta secca, canapa, seta greggia), con effetti tonificanti sull'agricoltura nazionale, ma, di contro, aprì il mercato italiano ai prodotti industriali francesi, deprimendo ulteriormente la debole nascente industria, che già scontava una serie di congiunture sfavorevoli nel settore serico e cotoniero.

Un fattore nuovo venne altresì ad influire nei rapporti fra Dogana e contribuenti e provocò un effetto negativo nel gettito dei diritti doganali: nel Trattato di commercio italo-francese vennero istituiti molti dazi ad valorem e ciò incoraggiò gli importatori a dichiarare le merci ad un valore inferiore di quello effettivo e provocò una lunga serie di contesti fra l'Amministrazione e gli operatori; contesti che, come ebbe a dire il

²⁷ Bastogi, Sella, Scialoia, Minghetti.

²⁸ Regio Decreto 18.8.1860.

²⁹ Regio Decreto 28.8.1861.

³⁰ Legge n. 2006 del 24.11.1864.

³¹ Venezuela (1861), Svezia e Norvegia (1862), Liberia (1862), Persia (1861), Turchia ed Egitto (1862), Gran Bretagna (1863), Russia (1863), Paesi Bassi (1863), Danimarca (1864), Belgio (1863), Uruguay (1866), Spagna (1860), Stati Uniti (1871), Zollverein (1865), Francia (1863).

Ministro delle Finanze, Sella, nella “Relazione sul servizio delle Gabelle” per l’anno 1872, vedevano il fisco quasi sempre soccombente per la prevalenza del ceto commerciale nell’ambito dei tribunali di commercio.

Nel 1866, scoppiò la guerra con l’Austria e per far fronte alle spese di guerra il Parlamento concesse al Governo poteri straordinari, compreso quello di rivedere i dazi doganali entro limiti massimi del 10% all’importazione e del 3% all’esportazione³².

Vennero elevati³³ i dazi d’importazione su 57 voci merceologiche (in particolare su beni considerati di lusso) e vennero imposti dazi di esportazione su molti generi fra i quali prodotti agricoli e bestiame.

Venne stabilito che il pagamento dei dazi fosse effettuato esclusivamente con monete d’oro o d’argento³⁴, ed il Governo fu autorizzato ad istituire depositi franchi nelle principali città marittime³⁵.

Dopo la firma del Trattato di pace, Italia ed Austria giunsero ad amichevoli accordi in materia di commercio e navigazione, con i quali limitarono reciprocamente i rispettivi dazi d’importazione, regolarono la pesca nel mare Adriatico, stabilirono regole di cooperazione per la repressione del contrabbando.

Furono notevolmente avvantaggiate le esportazioni italiane di olio d’oliva, formaggi, vino, riso, frutta e legumi. L’Italia concesse all’Austria la clausola della nazione più favorita ed identica reciproca concessione fu prevista nel trattato di commercio italo-svizzero del 1868.

All’inizio degli anni settanta l’Italia si trovava in rapporto di dazi convenzionali³⁶ con tutti i più importanti paesi del mondo, e la Tariffa doganale italiana poteva considerarsi una delle più liberali esistenti.

Nel 1870, si svolse in Parlamento un importante dibattito sulla politica doganale del Regno, politica che fu da molte parti criticata con la motivazione che ormai molti Stati europei stavano abbandonando o attenuando la politica libero-scambista.

Il dibattito portò alla costituzione di una Commissione per lo studio delle condizioni industriali del Paese, avente il fine di preparare il rinnovo dei molti trattati di commercio decennali che erano in scadenza in quegli anni. La Commissione fu affidata alla presidenza di due eminenti economisti: Antonio Scialoja e Luigi Luzzatti. In attesa dell’esito dell’indagine vennero adottati alcuni limitati provvedimenti tariffari tesi al contenimento del disavanzo dello Stato³⁷.

Inoltre, nel 1873, venne concessa, in regime di reciprocità, la franchigia all’importazione di oggetti di pertinenza di Sovrani, Capi di Stato, Principi di sangue esteri.

8.1.5 Ordinamento legislativo ed amministrativo

Nel corso del periodo in esame non furono introdotte norme modificative delle disposizioni vigenti, se si esclude il Decreto Luogotenenziale del 28 giugno 1866, n. 3020, con il quale vennero inasprite le pene per il reato di contrabbando (fino a cinque anni di carcere per quello a mano armata o in connessione con falso o corruzione) e venne data una chiara

³² Legge 28.6.1866, n. 3019.

³³ Con Decreto Luogotenenziale n. 3086 del 14.7.1866, emanato da Eugenio di Savoia-Carignano, Luogotenente del Regno.

³⁴ Decreto del 14.7.1866.

³⁵ Legge n. 3261 del 6.8.1866.

³⁶ Per convenzionali si intendono dazi fissati sulla base di convenzioni (trattati) bilaterali o multilaterali tra Stati.

³⁷ Nel 1872 vennero aumentati i dazi su petrolio, macchinari e caffè; nel 1875 furono abrogate le franchigie doganali che godevano i porti di Venezia e Civitavecchia, città che facevano parte delle ultime regioni acquisite al Regno d’Italia; nel 1874 venne istituito un diritto di statistica di lire 0,10 ogni collo o tonnellata di merce.

specificazione della recidiva, abitudinarietà e professionalità della figura del contrabbandiere. Più continue e approfondite furono le modifiche all'ordinamento amministrativo. L'organizzazione territoriale ed organica, stabilita con i Regii Decreti del 9 e del 20 ottobre 1862, subì dei leggeri cambiamenti nel 1863 e nel 1864 (Ministro Marco Minghetti), per arrivare, con il 1867, ad una profonda ristrutturazione operata dal Ministro pro-tempore Urbano Rattazzi.

Essa fu strutturata su quattro provvedimenti³⁸:

- l'istituzione³⁹ di nuove circoscrizioni territoriali delle Direzioni compartimentali delle Gabelle e nuovo ruolo organico del personale relativo;
- la ripartizione⁴⁰ del personale fra le 22 Direzioni compartimentali e le circoscrizioni e le sedi delle Ispezioni;
- l'istituzione⁴¹ di quattro Direzioni Compartimentali nelle Province venete e di Mantova e la relativa ripartizione tra loro del personale e l'approvazione delle sedi delle Ispezioni. Il più importante di tali provvedimenti fu il Regio Decreto n. 4009/1867, che individuò le sedi e le circoscrizioni territoriali delle Direzioni compartimentali delle Gabelle precisamente in ventidue, nonché l'organico, assegnato alle Direzioni Compartimentali, che fu fissato in 596 impiegati⁴².

Esse furono articolate in 98 ispezioni (le attuali circoscrizioni) con funzioni operative (Decreto Ministeriale 17.11.1867).

8.1.6 L'organizzazione

Di maggior rilevanza storico-amministrativa è l'istituzione delle Intendenze di Finanza⁴³. A quegli uffici vennero attribuite le competenze spettanti alle Direzioni Compartimentali esistenti nei vari rami dell'Amministrazione finanziaria: a) Demanio e Tasse sugli affari; b) Imposte dirette, Catasto, Pesi e misure; c) Gabelle, nonché quelle delle Ispezioni distrettuali e delle Agenzie del Tesoro.

Nello stabilire (all'art. 3) che il servizio doganale era alle dipendenze formali dell'Intendenza di Finanza, lo stesso Regio Decreto 5286/1869 prevedeva ampie eccezioni a tale norma di massima, mantenendo alla responsabilità dei Direttori della Dogana l'esercizio del servizio doganale e tutte le facoltà a loro riservate dal Regolamento e dalla Tariffa doganale.

Per quanto riguardava la Guardia doganale essa fu divisa in Comandi posti sotto la direzione di un Ispettore Capo, che faceva parte dell'organico delle Intendenze di Finanza. Questa innaturale collocazione durò poco; ben presto dagli organici delle Intendenze sparirono gli ispettori della Guardia doganale⁴⁴.

Tale corpo subì una riorganizzazione con Regio Decreto n. 844 del 23 maggio 1872, con il quale venne rivista la pianta organica.

Ai cambiamenti apportati alla pianta ed alla dislocazione dei comandi non corrisposero modificazioni all'ordinamento, il quale prevedeva che i gradi di ispettore e sotto-ispettore

³⁸ Regio Decreto 13.10.1867, n. 4009.

³⁹ Decreto Ministeriale 17.11.1867.

⁴⁰ Regio Decreto 21.11.1867, n. 4044.

⁴¹ Decreto Ministeriale 21.11.1867

⁴² 22 Direttori, 22 Segretari capi ufficio, 22 Capi computisti, 54 Segretari, 66 Sotto segretari, 130 Computisti, 280 Scrivani, 30 Bollatori, 64 Inservienti.

⁴³ Regio Decreto n. 5286 del 26 settembre 1869 di Vittorio Emanuele II, su proposta di Cambray de Digny.

⁴⁴ Regio Decreto n. 5345 del 17.11.1869.

fossero rivestiti dalle corrispondenti qualifiche degli impiegati civili. Questi ultimi, quindi, finirono coll'assumere una duplice funzione all'interno delle due branche dell'Amministrazione delle Gabelle, cosa che creò notevole malcontento fra gli ufficiali subalterni, i quali aspiravano ad un maggior sviluppo di carriera.

Relativamente al periodo temporale in esame vi è ancora da ricordare la riorganizzazione dell'Amministrazione delle Gabelle compiuta dal Ministro Depretis⁴⁵. Sparite le Direzioni Compartimentali, la struttura territoriale delle dogane finì col basarsi su 113 Ispezioni⁴⁶, di varie dimensioni ed importanza.

Esse dipendevano dalle Intendenze di Finanza provinciali ed erano poste in sedi di importanza commerciale o nei principali centri posti ai confini di mare e di terra. Le Ispezioni comprendevano dogane di varie classi e sezioni doganali. Alle Ispezioni erano preposti degli ispettori, che nelle sedi principali erano coadiuvati da sotto-ispettori. I dipendenti della Direzione generale delle Gabelle, compresa la Guardia doganale, risultarono essere, nel 1877, 18.480 unità.

In merito all'entità di tali cifre ed al rilevante numero di uffici periferici esistenti, va precisato che la Direzione generale delle Gabelle comprendeva i seguenti settori di attività: Dogane - Imposte di produzione - Depositi di generi di privativa statale - Guardia doganale, e pertanto, attesa la molteplicità dei settori, richiedeva una struttura molto articolata, con la presenza di uffici anche all'interno del territorio ed in centri di non rilevante attività commerciale. In aggiunta⁴⁷ venne conferita anche l'amministrazione del Lotto pubblico.

Ad ogni buon conto può ritenersi che, con la riorganizzazione operata dal Ministro Depretis, fosse conclusa l'opera di consolidamento della Amministrazione, nata dalla scomparsa delle varie Dogane degli Stati pre-unitari e con l'attribuzione alla stessa di una fisionomia ben definita.

8.2 Il protezionismo (1878-1890)

8.2.1 La politica tariffaria

La commissione per lo studio della situazione economica italiana, istituita sotto la presidenza di Scialoja e Luzzatti nel 1870, terminò i propri lavori nel 1874 e presentò una relazione finale dal titolo: "L'inchiesta industriale ed i Trattati di commercio".

I risultati dell'inchiesta, nel loro insieme, suonavano come una condanna del liberoscambismo che, nella fase di industrializzazione iniziale in cui si trovava il Paese, aveva "seminato di morti il campo della industrializzazione, specie nel Mezzogiorno", e auspicavano l'avvio di una moderata politica protezionistica.

Le richieste complessive di modificazioni daziarie riguardavano: quarantotto richieste di aumento dei dazi di importazione e cinque di esportazione; venti richieste di riduzioni daziarie all'importazione e dieci all'esportazione; quindici domande di soppressione di diritti all'importazione e tredici all'esportazione.

A fianco di tali istanze di carattere economico dovevano anche innestarsi i provvedimenti sui dazi, richiesti dalla politica fiscale e di bilancio in quel momento praticata.

Il Governo, nelle more dell'emanazione di una nuova Tariffa doganale, che richiedeva tempi non brevi e la conoscenza di una più approfondita visione d'insieme, operò attraverso strumenti isolati di carattere fiscale e, soprattutto, attraverso la leva degli accordi commerciali (gran parte dei quali in scadenza nel periodo 1874/75, e la cui proroga, in attesa della nuova Tariffa, era effettuata per brevi periodi)⁴⁸.

⁴⁵ Regio Decreto del 31 dicembre 1876, n. 3614, e Decreto Ministeriale del 28 gennaio 1877.

⁴⁶ Decreto Ministeriale del 28 novembre 1877, attuativo del Regio Decreto.

⁴⁷ Regio Decreto. 30.12.1876, n. 3954.

⁴⁸ - Legge n. 3189 del 30.6.1876 con la quale venne abolito il diritto di ostellaggio gravante sulle merci depositate nei porti

Fu infatti nel campo degli accordi di commercio che prese corpo la politica tariffaria del Governo.

Nel 1875, furono denunciati i trattati con Francia e Svizzera; nel 1876, tutti i trattati vennero prorogati solamente fino al 31 dicembre 1877 anziché per gli usuali dieci anni, e ciò in attesa della nuova Tariffa doganale.

Alcuni di questi trattati (con Germania, Austria, Ungheria, Belgio, Svizzera, Inghilterra) vennero ancora prorogati a tutto il 1878, mentre si diede inizio alle trattative per un nuovo accordo con la Francia, per sostituire quello denunciato nel 1875 e scaduto l'anno successivo. Le trattative durarono dall'agosto 1875 al luglio 1877, nel frattempo i rapporti venivano regolati attraverso la proroga dell'accordo stipulato nel 1863.

I risultati delle trattative portarono ad un patto più equilibrato del precedente, attraverso l'elevazione dei dazi su alcuni prodotti francesi e l'esclusione di altri prodotti dalle liste delle merci convenzionate⁴⁹.

Il Parlamento italiano approvò l'accordo nell'aprile 1878 ma nel giugno dello stesso anno esso venne respinto da quello francese, influenzando in ciò, tanto le pressioni degli industriali tessili normanni quanto il nuovo indirizzo di politica economica, orientata dal Presidente Thiers verso il protezionismo.

I rapporti commerciali fra i due Paesi vennero così regolati dalla Tariffa generale, che nei confronti dell'Italia risultava assai elevata. Al fine di evitare la guerra doganale, le due parti in causa firmarono un accordo provvisorio (15 gennaio 1879) con il quale si sarebbero concessi reciprocamente la clausola della nazione più favorita fino alla stipula di un nuovo accordo.

Nel frattempo si erano conclusi gli studi per la predisposizione della nuova Tariffa doganale, iniziati nel 1874 e conclusi nel 1878, attraverso il susseguirsi di tre Ministri delle Finanze: Minghetti, Depretis, Magliani. La Tariffa fu, principalmente, opera dell'Ingegnere Axerio e del Commendatore Vittorio Ellena, esperto di commercio internazionale e futuro Direttore Generale delle Gabelle.

Fu emanata con Legge n. 4390 del 30 maggio 1878 ed entrò in vigore il primo luglio. I propositi alla base della ridisegnazione della Tariffa erano molteplici: protezione economica, aumento del gettito fiscale, eliminazione di errori di impostazione della precedente Tariffa, ove molte materie prime e semilavorati erano tassati più dei relativi manufatti, aggiornamento della classificazione merceologica, ritorno all'adozione dei dazi specifici.

Non tutti i risultati furono raggiunti ma la Tariffa del 1878 ottenne ugualmente significativi risultati. Essa venne strutturata su 16 categorie, comprendenti 309 posizioni tariffarie suddivise in 644 sottoposizioni. La Tariffa prevede 350 dazi d'importazione e 17 dazi di esportazione convenzionati da accordi.

Sotto l'aspetto tecnico, si riscontrava una maggiore specializzazione della nomenclatura⁵⁰, che favorì una più precisa classificazione merceologica. Sotto l'aspetto fiscale, il più importante risultato fu l'adozione dei dazi specifici, con la conseguente eliminazione del danno erariale dovuto alla sottofatturazione delle merci e si registrò un sensibile aumento dei dazi fiscali⁵¹. L'introduzione di dazi specifici, vale a dire commisurati alla quantità ed alla qualità delle merci, diede impulso alla scienza

franchi e ciò al fine di rendere i porti italiani concorrenti con gli altri scali mediterranei ed impedire la creazione di stock di merci all'estero;

- Legge n. 3860 del 2.6.1877 con la quale venne istituita un'imposta di fabbricazione sullo zucchero;

- Regio Decreto n. 3862 del 4.6.1877 con il quale venne approvato il Regolamento per l'esercizio dell'attività nei depositi franchi, istituiti con Legge n. 3261/1866.

⁴⁹ Merci per le quali erano applicabili dazi convenzionali.

⁵⁰ L'insieme della descrizione delle merci ai fini della loro classificazione tariffaria è denominato "nomenclatura".

⁵¹ Si intendono per dazi fiscali i dazi che mirano ad incrementare il gettito per l'erario più che a proteggere la produzione nazionale.

merceologica alla cui costruzione contribuì in modo determinante il Laboratorio Chimico delle Gabelle.

Sotto l'aspetto economico, si operò in modo da eliminare o ridurre i dazi sulle materie prime ed innalzare gradualmente quelli sui beni lavorati e prodotti finiti. Gli aumenti più significativi riguardarono quelli su tessuti di seta e pelli conciate (100%), vetri (70%), drappi di lana (67%), filati di cotone (55%), tessuti di cotone (33%), stoffe di seta (20%). I risultati fiscali furono pienamente centrati come risulta dalla seguente tabella delle entrate doganali:

Anno	Importo	Anno	Importo
1877	100 milioni	1882	156 milioni
1878	108 milioni	1883	179 milioni
1879	123 milioni	1884	208 milioni
1880	136 milioni.		

I risultati nel settore della protezione dell'economia nazionale furono considerati meno brillanti. Alcune industrie quali quelle della carta, del vetro, dei mobili, della lana e della seta ricevettero un buon impulso ed entrarono subito in competizione con la concorrenza estera, mentre altre sorsero in quell'epoca ed acquisirono ugualmente notevoli dimensioni (cotoniera e zuccheriera).

Minore fu la protezione concessa ai prodotti agricoli e di ciò se ne dolsero gli agrari che in Parlamento sostennero un maggior livello protezionistico del settore. Malgrado il criterio ispiratore della Tariffa del 1878 fosse più a sfondo fiscale che protezionistico, non va sottovalutato l'apporto dato all'industria nazionale, specie a quella tessile.

Entrata in vigore la nuova Tariffa, si riaprirono le trattative commerciali per giungere alla stipulazione di nuovi accordi con gli altri Stati. Fallite le trattative con la Francia, si giunse ad un vasto accordo con l'Austria-Ungheria (1878), con il quale venne favorita l'esportazione dei prodotti italiani nell'Impero austriaco e si concessero provvedimenti compensativi alla controparte (clausola della nazione più favorita, non applicabilità delle sovraimposte di confine).

Successivi accordi vennero conclusi con Belgio (1882), Gran Bretagna (1883), Germania (1883), Svizzera (1883), Uruguay (1885), accordi nei quali la parte più importante era data, più che dalle reciproche riduzioni daziarie, dalla concessione della clausola della nazione più favorita, attraverso la quale si estendevano ad uno Stato le facilitazioni concesse ad un altro.

8.2.2 La politica commerciale

Particolarmente laborioso fu l'accordo stipulato con la Francia (1881), che, malgrado le posizioni protezionistiche sorte nei due lati delle Alpi, era da considerarsi equo per entrambi i contraenti, forse maggiormente favorevole per l'Italia in virtù della clausola della nazione più favorita.

Fra i provvedimenti tariffari va rammentata la disciplina della materia delle temporanee importazioni ed esportazioni⁵²; l'abrogazione di alcuni dazi di esportazione⁵³; il regime delle tare⁵⁴ ed il Repertorio doganale⁵⁵.

In alcuni settori economici i risultati sperati tardarono a venire e da ciò si concluse che la

⁵² Legge n. 197 dell'11 maggio 1881.

⁵³ Legge n. 320 del 23.7.1881.

⁵⁴ Regio Decreto n. 5287 del 1° 2.1880

⁵⁵ Regio Decreto n. 4420 del 13.6.1878.

vigente Tariffa non era sufficiente a proteggere e stimolare la produzione nazionale, specie in considerazione del fatto che i dazi convenzionali avevano, di fatto, ridotto la protezione economica garantita dai dazi autonomi⁵⁶ nei confronti di quei paesi con i quali l'Italia aveva stipulato i nuovi accordi economici.

Una serie di fattori internazionali ed interni spingevano verso un rafforzamento della politica protezionista:

- in molti paesi: Germania, Austria-Ungheria, Russia, Spagna e Stati Uniti si erano abbandonati i principi di libero scambio di matrice inglese e si era decisamente imboccata la strada del protezionismo;
- l'apertura del Canale di Suez aveva fatto ribassare il prezzo dei noli marittimi e dato avvio alla concorrenza dei prodotti arabi (riso, seta, pellami e cotone);
- il miglioramento dei mezzi di trasporto aveva favorito l'esportazione dei prodotti agricoli dei Paesi d'oltre Atlantico, con conseguente ribasso di quelli europei, provocando la richiesta di protezione da parte dei produttori.

Questi fattori indussero, in un primo momento, il governo ad adottare provvedimenti d'urgenza:

- furono introdotte modifiche⁵⁷ tariffarie intese a: 1) aumentare il prelievo fiscale su prodotti considerati voluttuari (spiriti, cacao, cioccolata, tè, zucchero); 2) proteggere determinati settori industriali (tessile, concerie); 3) favorire industrie in fase di sviluppo (restituzione del diritto sul sale all'esportazione di formaggi, carni e burro salati ed esenzione all'importazione di orzo, luppolo, grassi, oli di cocco e palma);
- fu modificato il Repertorio doganale⁵⁸;
- vennero inaspriti i dazi⁵⁹ su zucchero, cacao, tabacco, prodotti zuccherieri;
- furono elevati i dazi⁶⁰ sui prodotti coloniali e agricoli.

8.2.3 La revisione della Tariffa

Successivamente venne istituita⁶¹ una nuova Commissione d'inchiesta per la revisione della Tariffa doganale. Le tendenze protezionistiche propugnate da agrari ed industriali non trovarono molto spazio nella relazione finale presentata dalla Commissione nel 1886. Lampertico si espresse in senso contrario all'introduzione del dazio sul grano e sui prodotti agricoli in genere, mentre Ellena propose dazi sostanzialmente moderati sui manufatti esteri.

Tuttavia le pressioni del ceto economico furono così pressanti che si finì per non tener conto delle conclusioni cui era addivenuta la Commissione. Nel gennaio 1887 il Ministro Magliani presentò un progetto per una Tariffa spiccatamente protettiva che, dopo ampi dibattiti, fu approvata ed emanata⁶².

La Tariffa del 1887 era strutturata su diciassette categorie e comprendeva 346 posizioni

⁵⁶ In assenza di convenzioni.

⁵⁷ Legge n. 1445 del 6.7.1883.

⁵⁸ Regio Decreto n. 1487 dell'8.7.1883.

⁵⁹ Legge n. 3497 del 29.11.1885.

⁶⁰ Legge n. 3754 del 2.4.1886.

⁶¹ Regio Decreto n. 1445 del 6.6.1883. La Commissione era presieduta dal Senatore Brioschi e dall'On. Luzzatti, ed aveva per relatori Vittorio Ellena per il settore industriale ed il Sen. Lampertico per quello agricolo.

⁶² Legge n. 4703 del 14.7.1887. L'entrata in vigore fu fissata al 1°1.1888.

tariffarie, suddivise in 773 sottoposizioni. Essa era dunque più articolata di quella del 1878 e ciò permise una migliore distribuzione sui vari prodotti della imposizione daziaria. In essa vennero introdotti i dazi differenziali⁶³, da applicarsi alle merci di quei paesi che applicavano un trattamento differenziale a quelle italiane.

La Tariffa approvata aumentò notevolmente le aliquote daziarie e complessivamente risultò essere altamente protezionistica per i prodotti industriali, specie nei settori cotoniero, metallurgico e meccanico, e moderatamente protezionistica nei riguardi di alcuni prodotti agricoli (cereali, oli, formaggi). Praticamente tutte le voci della Tariffa subirono aumenti più o meno sensibili, mentre i dazi di esportazione furono ridotti da 36 a 16 voci.

Accanto alle misure tariffarie ne vennero prese altre di carattere legislativo (modifica della Legge doganale in materia di sequestro delle merci ed introduzione dell'obbligo del manifesto del carico), di carattere fiscale (regime di alcune imposte di fabbricazione), di carattere economico (denuncia di tutti i trattati di commercio in scadenza nel 1887).

8.2.4 Il personale

Nell'anno 1881, il Ministro Antonio Magliani procedette ad una completa ristrutturazione dell'organico del personale del Ministro delle Finanze e Tesoro, sia a livello centrale che periferico intendenzioso, nonché del personale delle Dogane⁶⁴. Il personale civile delle Dogane fu fissato in complessive 2025 unità.

Le retribuzioni erano uguali a quelle stabilite con il Regio Decreto 30 ottobre 1862.

Una innovazione si ebbe nel settore della Guardia doganale. Accogliendo le aspirazioni di tale categoria, il Governo Cairoli propose la legge di riordinamento che trasformò il Corpo delle Guardie doganali in Guardie di Finanza e realizzò una maggior militarizzazione dello stesso⁶⁵.

Tale legge rappresentò l'atto di nascita dell'odierna Guardia di Finanza. All'articolo 1 venne stabilito che il Corpo delle Guardie doganali assumeva titolo ed ufficio delle Guardie di Finanza.

Il Corpo delle Guardie di Finanza faceva parte integrante della forza pubblica ed era deputato a:

- impedire, reprimere e denunciare il contrabbando e qualsiasi contravvenzione e trasgressione alle leggi ed ai regolamenti di finanza;
- tutelare gli uffici esecutivi della finanza;
- vigilare per conto dello Stato ed anche per conto dei Comuni che ne facevano domanda, sulla riscossione dei dazi di consumo;
- concorrere alla difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Nessun appartenente al Corpo delle Guardie di Finanza poteva essere impiegato altrimenti che per il servizio del Corpo medesimo, salvo casi specifici.

L'articolo 2 stabiliva l'organico del Corpo.

8.2.5 L'organizzazione amministrativa

Le modificazioni avvenute in materia legislativa (1880 - 1883 - 1889) e l'emanazione della Tariffa protettiva del 1887, unite a sostanziali mutamenti economico-commerciali, intervenuti in un paese nel quale si verificava una sensibile industrializzazione e dove il periodo di pace susseguito alle guerre di indipendenza poneva fine alla mutevolezza dei confini del periodo precedente, richiesero la ridisegnazione organica e geografica dell'Amministrazione Gabellaria.

⁶³ Per differenziali si intendono dazi particolarmente elevati.

⁶⁴ Regio Decreto n.116 del 6.3.1881.

⁶⁵ Legge n. 149 dell'8.4.1881 promulgata da parte del re Umberto I.

Nel 1887, unitamente alla Tariffa, vennero emanati diversi decreti che rappresentarono una organica riforma del sistema doganale, sulla fattispecie di quanto effettuato nel primo anno della costituzione del Regno.

Il promotore e coordinatore della riforma fu il Ministro Magliani, che con tale opera praticamente chiudeva il lungo periodo di direzione del dicastero (1881/1888), validamente coadiuvato dal Direttore Generale Castorina.

L'insieme degli strumenti legislativi emanati comprendeva:

- Regio Decreto n. 5072 del 17 novembre 1887, con il quale vennero stabilite le categorie delle dogane e le operazioni che le stesse erano abilitate a compiere;
- Regio Decreto n. 5073 del 17 novembre 1887, con il quale venne approvato ed emanato il Regolamento sul personale delle Dogane;
- Decreto Ministeriale 23 novembre 1887, che stabilì le sedi delle Direzioni doganali, delle dogane principali e secondarie che le componevano, delle sezioni doganali, del personale da assegnare a ciascun ufficio, le indennità per spese di giro assegnate ai Direttori e le indennità nelle sedi disagiate.

La situazione che emerse risultò essere la seguente: n. 20 Direzioni Doganali⁶⁶ che comprendevano: 57 dogane di la classe, 98 dogane di 2a classe, 192 dogane di 3a classe, 204 sezioni doganali.

In merito alla suddivisione degli uffici sopra indicata vi è da osservare che: a) non vi era alcun ufficio paragonabile alle attuali Direzioni compartimentali in quanto l'alta vigilanza e direzione delle dogane era riservata alle Intendenze di Finanza, dalle quali dipendevano le Direzioni doganali; b) queste ultime sono equiparabili alle attuali Circostrizioni doganali; c) le dogane potevano essere, in base alle competenze, di I o II ordine ed erano ulteriormente suddivise in 1a - 2a e 3a classe; d) il grande numero di esse non deve trarre in inganno in quanto, secondo gli attuali concetti, molte di esse potevano essere paragonabili a semplici sezioni. Il personale ammontava a 2351 unità.

8.2.6 Il regolamento di servizio

Nella costruzione dell'ordinamento doganale una notevole importanza assunse il Regolamento di Servizio. In esso furono indicati i compiti dei Direttori (che dipendevano direttamente dagli Intendenti di Finanza e che erano anche capi della dogana ove avevano sede), dei Commissari alle visite ed alle scritture (che avevano compiti analoghi agli attuali Capi servizio dei due settori), dei Commissari ai depositi (responsabili della custodia delle merci nei magazzini doganali di diretta custodia e del controllo di quelli di proprietà privata), dei Ricevitori (oltre alle competenze attuali erano anche responsabili dell'archivio e della statistica), e di tutte le altre qualifiche.

È da notare che i ricevitori, i cassieri ed i commissari ai depositi erano tenuti a versare una cauzione, che per le prime due qualifiche era proporzionale alla classe rivestita. Un aspetto discusso della riforma fu rappresentato dalla commistione di personale civile e militare, come si evidenzia dall'organico, in gran parte formato da sottufficiali della Guardia di Finanza, e dal fatto che gli ufficiali superiori del predetto corpo (ispettori e vice ispettori) potevano autonomamente effettuare controvisite alle merci anche entro gli spazi doganali.

Gli impiegati furono divisi in due categorie: alla prima appartenevano i direttori, vice direttori, ricevitori, commissari ed ufficiali alle visite; alla seconda appartenevano i commissari alle scritture ed ai depositi, cassieri, ufficiali alle scritture.

Le retribuzioni erano praticamente uguali a quelle fissate nel 1862, al momento dell'unificazione nazionale, con una tendenza ad incrementi dovuti alla concentrazione delle

⁶⁶ Ancona - Bari - Cagliari - Catania - Como - Firenze - Genova - Civitavecchia - Livorno - Messina - Milano - Napoli - Palermo - Roma - Savona - Torino - Udine - Venezia - Verona - Ventimiglia.

qualifiche e delle classi all'interno delle qualifiche.

Va ricordato che la Direzione Generale delle Gabelle comprendeva i seguenti settori:

- Dogane
- Imposte di produzione
- Dazi di consumo
- Privative
- Guardia di Finanza
- Lotto pubblico.

8.2.7 Il Laboratorio chimico-merceologico

Un importantissimo avvenimento di quel periodo è rappresentato dall'istituzione dei Laboratori chimici della Gabella⁶⁷.

Il Laboratorio, con sede in Roma, era diviso in due sezioni. La prima procedeva a ricerche, analisi, esami di prodotti e procedimenti relativi alla manipolazione e produzione dei sali e dei tabacchi, la seconda era incaricata dei controlli di qualità sugli zuccheri esportati e delle analisi per l'esatta applicazione della Tariffa doganale e delle imposte di fabbricazione. In relazione alla preponderanza dell'attività della prima sezione sulla seconda, il Laboratorio fu inserito nel settore Privativa anziché in quello delle Dogane. Con la riforma della Direzione Generale delle Gabelle effettuata dal Ministro Gagliardo nel 1893, il Laboratorio chimico entrò a far parte dell'Amministrazione doganale. La responsabilità della prima organizzazione dei Laboratori delle Gabelle fu affidata al Senatore Cannizzaro, scienziato di notevole fama.

Fra i molti eminenti direttori dei Laboratori chimici delle Dogane emerge la figura di Vittorio Villavecchia, professore emerito di merceologia all'Istituto Superiore di Scienze economiche e commerciali di Roma, autore del Dizionario di merceologia e chimica applicata, ancora oggi fondamentale in materia.

Al riguardo, si può affermare che la moderna merceologia è nata nell'amministrazione doganale.

8.2.8 L'ordinamento legislativo

Lo strumento giuridico base dell'attività delle Dogane italiane a partire dall'unificazione, era costituito dal Regolamento Doganale, emanato con Regio Decreto dell'11 settembre 1862 ed approvato con Legge 21 dicembre 1862, n. 1061.

Esso appariva ormai insufficiente, causa l'evoluzione della legislazione e della tecnica doganale avvenuta nel corso degli anni, e, pertanto, lo stesso era stato più volte integrato o modificato.

Al fine di coordinare in un unico testo le disposizioni in materia doganale, disperse in vari strumenti legislativi, il Governo ottenne la delega a preparare un Testo unico delle Leggi doganali⁶⁸. Dopo soli dieci giorni venne emanato il predetto Testo Unico⁶⁹, il quale rappresentò la fusione coordinata e riveduta di molte disposizioni.

La nuova Legge Doganale, più completa ed articolata del precedente Regolamento, constava di 137 articoli suddivisi in dieci titoli: Disposizioni Generali - Arrivi e Manifesti - Importazione - Spedizioni da una dogana all'altra e transito - Deposito e riesportazione (comprendente tre capitoli: Depositi doganali, Magazzini Generali, Depositi franchi) - Esportazione - Cabotaggio e circolazione - Vigilanza e perquisizioni - Contravvenzioni e contrabbando (con tre capitoli: Contravvenzioni, Contrabbando, Disposizioni comuni) - Disposizioni finali.

⁶⁷ Stabilita con Regio Decreto del 7 giugno 1886 su proposta del Ministro Magliani.

⁶⁸ Legge 29.8.1889, n. 6363.

⁶⁹ Regio Decreto n. 6387 dell'8.9.1889.

9. IL PERIODO FINO ALLA PRIMA GUERRA MONDIALE (1891-1919)

9.1 La politica tariffaria

L'emanazione della Tariffa doganale del 1887 comportò la denuncia dei trattati commerciali bilaterali e l'avvio di trattative commerciali della nuova Tariffa. Particolarmente aspra fu la contesa commerciale che scaturì con la Francia alla scadenza (31 dicembre 1887) del vecchio trattato.

La Francia intendeva mantenere sostanzialmente invariate le aliquote del 1881, cosa che avrebbe vanificato la riforma tariffaria italiana. La rigidità delle posizioni, inserite in un quadro generale di diffusa tendenza protezionistica ed in uno, più particolare, di ostilità politica (l'Italia era da poco entrata nella Triplice Alleanza), portò alla rottura delle trattative ed alla guerra doganale.

Il Parlamento francese approvò una legge con la quale si stabilì che le merci italiane dovevano essere sottoposte alla Tariffa generale non convenzionata, cui potevano essere aggiunti dei dazi differenziali qualora la Tariffa generale risultasse inferiore a quella italiana.

Il governo italiano, che già si era fatto autorizzare⁷⁰ ad aumentare i dazi ogni qual volta lo avessero richiesto gli interessi dell'economia nazionale, applicò diritti differenziali sulle merci francesi. In molti casi le aliquote reciprocamente applicate dalle due nazioni, riferite a quelle base delle Tariffe generali, erano superiori del 100% (quelle francesi) e del 50% (quelle italiane).

La guerra doganale provocò una brusca caduta dell'interscambio dell'ordine del 50%. Questo fatto incentivò l'Italia ad intensificare i rapporti commerciali con altri Stati, rapporti che fecero registrare significativi aumenti percentuali soprattutto con Germania, Gran Bretagna, Russia e Colonie britanniche.

Si rese altresì necessario portare a definizione le trattative in corso con gli altri paesi per la stipula di accordi commerciali bilaterali.

In breve tempo vennero sottoscritti quelli con Austria-Ungheria (1887), Svizzera (1888), Spagna (1888), Grecia (1889). A quel punto l'Italia volle dare un esempio di buona volontà ed abrogò i dazi differenziali verso le merci francesi⁷¹ applicando alle stesse la sola Tariffa generale non convenzionata. La Francia corrispose con analoga misura attraverso la Tariffa del 1° febbraio 1892. Il periodo successivo all'adozione della Tariffa del 1887 fu caratterizzato da una grave depressione economica, in gran parte dovuta a motivi finanziari, ma alla quale contribuì pure la guerra commerciale con la Francia.

Nel periodo 1885-1890 la bilancia commerciale fece registrare sensibili e progressivi saldi negativi e per frenare questa tendenza fu introdotto l'obbligo del pagamento dei dazi con lire oro. Per rimediare alla chiusura del mercato francese, vennero cercati nuovi sbocchi commerciali attraverso una più stretta cooperazione economica con le altre nazioni della Triplice Alleanza.

La sostituzione di Bismarck con Von Caprivi, quale Cancelliere del Reich tedesco, favorì una politica doganale più conciliante, improntata a concessioni tariffarie reciproche con gli Stati alleati; politica che si concretizzò con una serie di trattati commerciali basati sulla riduzione dei dazi e sulla reciproca concessione della clausola della nazione più favorita. Tali accordi, definiti "trattati di dicembre", formarono il cosiddetto "sistema Caprivi", che regolò i rapporti commerciali della Triplice dal 1892 al 1904.

Le esportazioni italiane verso l'Austria e la Germania, anche favorite dall'apertura delle ferrovie alpine (Pontebba, San Gottardo), crebbero notevolmente, così come quelle verso la Svizzera e, in misura minore, verso Gran Bretagna, Belgio e Olanda. La firma dei trattati

⁷⁰ Legge n. 5190 del 10.2.1888 e Regio Decreto n. 5221 del 29.2.1888.

⁷¹ Legge n. 6558 del 25-12-1889.

del dicembre 1891 non poteva certo considerarsi esaustiva per l'insieme dei rapporti fra l'Italia e gli altri partners commerciali e, quindi, al fine di preparare il rinnovo dei trattati di commercio, in gran parte in scadenza nel 1892, venne nominata una Commissione Reale⁷² con il compito di effettuare un'inchiesta sulla situazione tariffaria e proporre le politiche necessarie. Nella relazione finale⁷³ prendendo le mosse dalla Tariffa del 1887, si auspicarono, attraverso dazi convenzionali e clausole della nazione più favorita, reciproci ed equilibrati vantaggi ed una sostanziale apertura dei mercati. La stipula degli accordi commerciali con Germania ed Austria-Ungheria fu la base dalla quale si poté trattare e definire tutta una serie di successivi accordi commerciali: Svizzera, Spagna, Romania (1892), Paraguay (1893), Argentina, Giappone (1894). I provvedimenti di carattere generale in materia di regime dei dazi autonomi registrarono una serie di modifiche nel corso dell'ultimo decennio del secolo. Nel 1898, ebbe termine la guerra doganale con la Francia e grazie alle trattative condotte dall'Onorevole Luzzatti si giunse ad un "modus vivendi" che prevedeva, per le merci italiane, l'applicazione della tariffa minima francese e, per quelle francesi, la concessione della clausola della nazione più favorita.

9.2 La situazione commerciale

Verso la fine del secolo lo sviluppo industriale ebbe un incremento notevole: l'industria cotoniera entrò in piena competizione con quella straniera imponendosi in molti mercati mondiali, quella siderurgica e meccanica assunsero a livello di grande industria e, contemporaneamente, si affermarono a livello mondiale industrie di minori dimensioni ma di primaria qualità, come quella della carta, del vetro, della ceramica, dell'oreficeria, dei mobili, delle paste alimentari, delle conserve e degli oli di oliva.

La situazione economica italiana, esistente al momento della stipulazione dei trattati commerciali (1892), era molto diversa da quella esistente al momento del loro rinnovo (1902), così come era diverso l'atteggiamento doganale di quasi tutta l'Europa in considerazione del periodo di crisi che attraversavano le agricolture nazionali. Ciò induceva gli Stati ad aumentare e perfezionare le tariffe doganali, al fine di difendere la propria produzione agricola, con gravi riflessi nei confronti di quei paesi, quali l'Italia, a prevalente esportazione agraria.

L'orientamento protezionista permise la riforma doganale del 1902 in Germania, la Tariffa dell'Austria-Ungheria del 1903, la Tariffa russa del 1903 e le modifiche tariffarie della Svizzera del 1902.

La situazione commerciale venutasi a creare richiese la revisione della posizione italiana e la preparazione adeguata dei rinnovi dei trattati commerciali decennali in scadenza nel 1902-3.

Al fine di progettare una riforma tariffaria che dovesse "tener conto, da una parte, dei nuovi bisogni della produzione nazionale e, dall'altra, delle minacce che gli sbocchi all'estero di questa produzione si stavano apprestando" venne istituita una "Commissione per il regime economico doganale"⁷⁴ presieduta dall'economista Bonaldo Stringher.

L'intenzione della Commissione non era quella di varare una Tariffa di ritorsione ma di predisporre il rinnovo dei trattati di commercio da una posizione più solida, rettificando le imperfezioni che la Tariffa dal 1887 aveva rivelato nel corso degli anni.

La Commissione esaurì i suoi lavori con la presentazione al Governo, nel 1903, di un progetto di Tariffa doganale composta da 491 voci (contro le 370 della vigente Tariffa), suddivise in 1188 sottovoci (contro 847).

Il Governo non ritenne di presentare al Parlamento la riforma proposta dalla Commissione, ma si servì delle sue conclusioni nel corso delle negoziazioni per i rinnovi dei trattati di

⁷² Regio Decreto n. 167 del 2.4.1891.

⁷³ Redatta da Di Rudini (Presidente del consiglio), Colombo (Finanze) e Chimirri (Agricoltura, Industria, Commercio).

⁷⁴ Regio Decreto del 25.10.1899.

commercio, tanto per individuare le concessioni da chiedere e da concedere, quanto per meglio indicare le voci doganali oggetto degli accordi.

Le negoziazioni più importanti si svolsero nel periodo 1904/1906 con Germania, Austria-Ungheria e Svizzera e registrarono un clima difficile poiché la tendenza commerciale degli Stati era incline ai rialzi tariffari ed all'attuazione di meccanismi di protezione delle produzioni agricole.

I trattati conclusi in Germania (1904), Austria-Ungheria (1906) e Svizzera (1904) rilevarono la necessità, da parte dell'Italia, di concedere riduzioni daziarie sui prodotti industriali, al fine di conservare le agevolazioni a favore della produzione agricola.

Ne risultò che i trattati del periodo 1904/1906 furono per l'Italia meno vantaggiosi di quelli precedentemente conclusi, anche se non danneggiarono la nostra economia, la quale era ormai cresciuta ed era in grado di reggere la concorrenza, in virtù sia del notevole sviluppo dell'industria che della internazionalizzazione ormai consolidata del nostro commercio.

Il complesso dei dazi negoziati con questi tre Paesi formò la struttura della Tariffa convenzionale italiana dopo il 1904 ed il modello per gli accordi successivamente stipulati con: Bulgaria (1906), Romania (1907), Russia (1907) e Serbia (1907).

Per effetto della clausola della nazione più favorita i dazi convenzionali negoziati con i Paesi su indicati vennero automaticamente ed integralmente estesi a quasi tutti gli altri Stati, con alcune limitazioni per gli Stati Uniti, il Canada, la Spagna ed il Portogallo.

Nel campo degli atti normativi in materia tariffaria, emanati nel periodo in considerazione, spicca il Testo Unico del 1910⁷⁵ nel quale vennero coordinate tutte le disposizioni tariffarie uscite dopo la pubblicazione del precedente Testo Unico del 1895⁷⁶.

I principali trattati di commercio esistenti scadevano nel 1917, ma prima del loro spirare intervenne lo scoppio della Grande Guerra e con essa si iniziò una politica economica che vide tutte le risorse produttive assoggettate alle necessità dello sforzo bellico.

Tuttavia è da evidenziare che già dal 1913, avvicinandosi la scadenza dei principali trattati di commercio, su proposta del liberale F.S. Nitti, era stata istituita⁷⁷ una Commissione Reale con l'incarico di riesaminare il vigente regime economico doganale e formulare criteri guida per le future trattative commerciali.

La Commissione continuò i propri lavori anche durante la guerra mondiale, prendendo a base i costi ed i valori del biennio 1913-15, sui quali, a guerra finita, si sarebbero dovuti applicare idonei coefficienti di rivalutazione.

Ma, come fatto giustamente osservare da Calderoni⁷⁸ nella sua opera sulla politica tariffaria italiana, "parlare di politica doganale in tempo di guerra significa solo enumerare una più o meno lunga serie di provvedimenti adottati dai Governi, muniti di pieni poteri, al fine di realizzare la massima autosufficienza, il massimo gettito erariale ed anche il massimo approvvigionamento di materie prime e di derrate". Vi furono molti provvedimenti intesi al raggiungimento di questi obiettivi.

La situazione particolare creatasi nel periodo di guerra influenzò i membri della Commissione per il regime doganale, indirizzandoli verso concetti autarchici e verso un sistema tariffario basato su dazi autonomi.

L'anomala situazione economica e commerciale creata dallo stato di guerra, quando l'isolamento commerciale dei singoli mercati, il controllo sul commercio esercitato attraverso la rete dei divieti ed il controllo dei mezzi di pagamento alterava la situazione degli scambi, fece ritenere opportuno rinviare ogni decisione in merito alla nuova Tariffa

⁷⁵ Approvato con Regio Decreto n. 577 del 28.7.1910.

⁷⁶ Approvato con Regio Decreto n. 679 del 24.11.1895.

⁷⁷ Regio Decreto 23.3.1913, n. 42.

⁷⁸ Ugo Calderoni - I cento anni della politica doganale italiana (Ed. CEDAM - Padova).

doganale.

9.3 L'ordinamento legislativo

Le numerose disposizioni emanate nel periodo di guerra, pur rappresentando atti legislativi di

primaria importanza nel quadro dell'attività istituzionale dell'Amministrazione doganale, riguardarono per lo più il settore tariffario, valutario e dei divieti economici e andavano inquadrate nel campo della politica commerciale piuttosto che in quello della legislazione degli istituti doganali.

A ciò si era provveduto, in modo organico, nel 1896, sotto l'impulso del savonese Ministro per le Finanze, Paolo Boselli, che già nel 1894 aveva provveduto alla riorganizzazione della struttura periferica delle Dogane.

Il Boselli si era fatto rilasciare⁷⁹ delega a procedere al riordinamento delle disposizioni vigenti in materia doganale ed a redigere un testo unico delle leggi doganali, in sostituzione della Legge doganale del 1889⁸⁰.

L'anno successivo vide la luce il nuovo testo unico e, insieme ad esso, il Regolamento di applicazione e la Legge sull'ordinamento della Guardia di Finanza.

Nel giro di soli tre anni, il Boselli portò a termine una completa ristrutturazione legislativa ed amministrativa dell'ordinamento doganale, tanto a livello centrale che periferico.

Naturalmente il merito della riuscita della riforma non può essere attribuito al solo Ministro, la cui azione di propulsione avrebbe potuto ben poco se ad essa non si fosse affiancata l'opera intelligente ed appassionata dei Funzionari dell'Amministrazione, primo fra tutti del Direttore Generale, Gioacchino Busca.

Mentre l'ordinamento amministrativo verrà esaminato nell'apposito paragrafo, in questo verranno brevemente indicate la struttura della Legge e del Regolamento doganale.

La Legge doganale, emanata da Umberto I con Regio Decreto del 26 gennaio 1896, n. 20, controfirmata da Paolo Boselli, consisteva nell'organica riunione in un unico testo delle norme uscite dopo l'emanazione del Regio Decreto dell'8 settembre 89, n. 6387⁸¹.

A solo commento del valore dell'opera basta rilevare che si tratta dell'ultimo Regolamento doganale organico emanato e, pertanto, ancora in vigore per quelle parti non in contrasto con le norme legislative di successiva emanazione. La revisione e l'aggiornamento delle norme doganali fu completata con la Legge sulle temporanee importazioni ed esportazioni, predisposta sotto il ministro Facta⁸².

9.4 L'ordinamento amministrativo ed il personale

Nel 1891, il Ministro Giuseppe Colombo procedette ad un'ulteriore revisione territoriale degli uffici doganali, che non mutò di molto la preesistente situazione. Le dogane continuarono a dipendere direttamente dalle Intendenze di Finanza e gli uffici furono ripartiti in due ordini e tre classi, in totale ben 543 uffici, comprese le sezioni ed i posti di

⁷⁹ Con Regio Decreto 8.8.1895 n. 643.

⁸⁰ Approvata con Regio Decreto 8.9.1889, n. 6387.

⁸¹ Era composta da 128 articoli raggruppati in 11 titoli: Disposizioni generali - Arrivi e Manifesti - Importazione - Spedizione da una dogana all'altra e transito - Deposito e Riesportazione (comprensivo di tre capitoli: Depositi doganali - Magazzini generali - Depositi franchi) - Esportazione - Cabotaggio e Circolazioni - Vigilanza e Perquisizioni - Contravvenzioni e Contrabbando (divisioni: Contravvenzioni - Contrabbando - Disposizioni comuni) - Importazioni ed Esportazioni temporanee - Disposizioni finali. La legge doganale fu corredata con il Regolamento di esecuzione, approvato con Regio Decreto 13.2.1896, n. 65, la cui struttura ripeteva quella della Legge.

⁸² Emanata con Decreto Legge 18.12.1913, n. 1453; venne successivamente regolamentata con Regio Decreto 6.4.1922, n. 547.

osservazione.

Venti di essi⁸³ erano retti da funzionari aventi la qualifica di Direttore ed avevano compiti di direzione sugli uffici posti nella loro circoscrizione territoriale.

In pratica erano nate le circoscrizioni doganali e la struttura dell'ordinamento periferico era simile all'attuale. Il personale ammontava a 2245 unità.

Una importante riforma del periodo fu attuata da Gagliardo durante il suo breve ministero (1893), dividendo la Direzione Generale delle Gabelle in due diverse Direzioni Generali: Gabelle e Privative⁸⁴. Da quest'ultima deriva l'Azienda dei Monopoli di Stato.

La prima sovrintendeva ai servizi della dogana, dei dazi di consumo e delle tasse di fabbricazione, dei servizi di vigilanza della Guardia di Finanza; la seconda ai servizi dei sali, dei tabacchi, del lotto.

Nel 1894, assunse la direzione del dicastero delle Finanze il savonese Paolo Boselli, che disponeva di uno spiccato interesse e di notevole competenza nel campo delle dogane, quale autore di studi e ricerche in materia tariffaria. Il Crispi gli aveva già affidato l'incarico di capo delegazione, durante gli incontri del 1887 fra Italia e Francia, per il rinnovo del trattato di commercio.

Il Boselli procedette ad una completa revisione dell'ordinamento doganale⁸⁵.

La riforma fu completata due anni dopo con l'emanazione della Legge e del Regolamento doganale, dei quali si è fatto cenno nel precedente paragrafo, e con il Testo Unico sull'ordinamento della Guardia di Finanza⁸⁶.

L'organico complessivo fu fissato in 1383 unità per il personale civile e a 821 unità per il personale militare.

Il Regolamento di servizio del personale divise gli impiegati in due categorie. Alla prima appartenevano: Direttori - Commissari delle visite - Ricevitori delle prime tre classi. Alla seconda i Commissari alle scritture, i Ricevitori della quarta alla sesta classe, i Cassieri, gli Ufficiali.

I Direttori erano i capi delle circoscrizioni ed oltre a dirigere la dogana di residenza vigilavano sugli altri uffici compresi nella circoscrizione territoriale di competenza.

Il Commissario alle visite era responsabile del servizio di accertamento e verifica e sostituiva il Direttore in caso di assenza.

Il Ricevitore era responsabile dei servizi di riscossione, della sorveglianza sulle casse, della contabilità, della statistica, dei beni mobili, della custodia delle merci nei depositi di diretta custodia ed esercitava le funzioni di archivista ed economo. Il Commissario alle scritture oltre ai compiti di capo del servizio scritture era responsabile della gestione degli stampati, dei bolli e contrassegni doganali, delle scritture dei magazzini ed esercitava la funzione di Controllore della cassa depositi. Gli Ufficiali erano incaricati, secondo assegnazione, del servizio delle visite o delle scritture.

Per quanto riguarda l'ordinamento territoriale, è degno di menzione l'avvenuto sganciamento della struttura doganale da quella delle Intendenze di Finanza e l'istituzione delle Direzioni doganali territoriali.

⁸³ Ancona, Bari, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Como, Firenze, Genova, Livorno, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Savona, Torino, Udine, Venezia, Ventimiglia, Verona.

⁸⁴ Regio Decreto 27.9.1893, n. 557.

⁸⁵ Con Regio Decreto n. 265 del 28.6.1894 venne stabilita la circoscrizione territoriale degli uffici doganali, con Regio Decreto n. 380 del 22.7.1894 venne approvato il Regolamento di servizio per il personale, con Regio Decreto n. 366 del 22.7.1894 si approvarono le facoltà e gli organici dei singoli uffici.

⁸⁶ Approvato con Regio Decreto n. 40 del 13.2.1896.

Gli uffici erano ancora divisi in due ordini ed in tre classi, nonché, ai fini contabili, in principali e secondari. Le direzioni circoscrizionali erano diciotto⁸⁷.

Non tutte le circoscrizioni erano sedi di direttore, atteso che il numero delle circoscrizioni (18) eccedeva l'organico dei Direttori (14), dei quali uno era assegnato all'Ufficio di revisione delle scritture doganali ed uno al Laboratorio chimico presso la Direzione Generale delle Gabelle.

Infine si procedette al riordino⁸⁸ del Corpo delle Guardie di Finanza.

I compiti d'istituto restano quelli individuati nella legge istitutiva, mentre, a livello di qualifiche, si ebbe la trasformazione degli ispettori di divisione in ispettori superiori e degli ispettori di circolo in ispettori, fermo restando l'equiparazione dei primi ai gradi di colonnello o tenente colonnello, e dei secondi a quello di maggiore dell'esercito.

All'articolo 37, venne ancora mantenuta la costituzione del quadro organico dei sotto-ispettori, attraverso il passaggio dei Funzionari doganali, vincitori di apposito concorso e fisicamente idonei, nel corpo delle Guardie di Finanza.

L'integrazione organica della Guardia di Finanza nella Dogana venne troncata con una successiva legge⁸⁹.

Con questa legge la Guardia di Finanza ottenne una completa autonomia ed una impostazione completamente militare. Al comando del Corpo venne posto un generale dell'esercito e sparirono tutte le qualifiche di tradizione doganale per essere sostituite dai gradi militari.

In tal modo l'attività di vigilanza del confine terrestre e marittimo necessaria per contrastare il contrabbando fu affidata ad un corpo militare, mentre tutta l'attività di applicazione degli istituti normativi doganali, nel campo delle accise, del controllo merceologico, dell'applicazione delle tariffe e della riscossione dei tributi, restò di competenza della Direzione Generale delle Dogane e delle Imposte Indirette.

Un'ultima revisione strutturale fu predisposta dal Ministro Carcano nel 1902⁹⁰.

In materia di ruoli organici assunse importanza la Tabella n. 2 allegata alla legge in questione poiché per la prima volta veniva istituito anche il ruolo del personale dei laboratori chimici delle dogane. L'organico complessivo era di 1502 unità. La Direzione Generale delle Gabelle venne quindi trasformata⁹¹ in Direzione Generale delle Dogane e delle Imposte Indirette, strutturata, come la precedente in tre branche: Dogane, Imposte di fabbricazione, Dazi di consumo.

10. IL PERIODO FRA LE DUE GUERRE

10.1 La politica tariffaria

Come indicato nel precedente capitolo ogni decisione in merito alla struttura della Tariffa doganale era stata rinviata a fine guerra, limitando gli interventi tariffari alle preponderanti esigenze dell'economia di guerra. Tuttavia non si era fermata l'attività conoscitiva tesa ad acquisire elementi per stabilire quale politica tariffaria meglio si confacesse alla situazione economica italiana.

⁸⁷ Ancona - Bari - Cagliari - Catania - Como - Firenze - Genova - Livorno - Messina - Milano - Napoli - Palermo - Roma - Savona - Torino - Udine - Venezia - Verona.

⁸⁸ Con il Regio Decreto n. 40 del 13.12.1896.

⁸⁹ Legge 19.7.1906, n. 367, da Vittorio Emanuele III su proposta del Ministro delle Finanze Massimini, e del Tesoro Majorana.

⁹⁰ Con Legge 12.6.1902, n. 176, vennero approvati i nuovi ruoli organici e con Regio Decreto n.361 del 2.8.1902 vennero stabiliti gli organici degli uffici doganali, le circoscrizioni territoriali e le loro facoltà.

⁹¹ Decreto Luogotenenziale del 3 febbraio 1918, n. 235.

La Commissione Reale, istituita nel 1913, aveva continuato i lavori e come principale problema aveva incontrato quello della struttura da dare al sistema daziario.

Le alternative consistevano nella conservazione della tariffa generale ed autonoma, formata dai dazi generali riducibili attraverso trattative bilaterali, o nell'introduzione delle tariffe autonome con un dazio massimo ed uno minimo, quest'ultimo applicabile alle merci dei paesi con i quali venivano concordati trattati di commercio.

Il secondo sistema era applicato in Francia e per la sua rigidità (il limite massimo non poteva essere ridotto attraverso trattati) era favorito dai protezionisti. Non a caso il Comitato nazionale per le Tariffe doganali ed i Trattati di commercio, sostituito dall'Associazione fra le Società per azioni, aveva espresso il proprio favore per il sistema della duplice tariffa. Alla stessa conclusione pervenne la Commissione Reale al termine dei propri lavori (1918).

La fine del conflitto aveva messo in particolare evidenza la soluzione del problema tariffario, atteso che la fine del controllo amministrativo sugli scambi aveva annullato ogni effetto protezionistico e, per di più, l'economia italiana stava subendo gli effetti concorrenziali delle economie con moneta in rapida svalutazione e delle industrie straniere potenziatesi durante la guerra.

Fu quindi preso in esame il ponderoso lavoro svolto dalla "Commissione Reale", adeguandolo attraverso l'opera di una prima Commissione incaricata di valutare le modifiche intervenute nel settore industriale (1920) e, quindi, di una seconda Commissione (1921), composta da esperti funzionari, che, ritenuto adeguato il progetto di Tariffa sotto l'aspetto tecnico-merceologico, modificò le aliquote daziarie originarie, aggiornando le stesse alle mutate situazioni dell'economia internazionale ed ai mutati orientamenti politici. A questo risultato si pervenne attraverso l'applicazione di moltiplicatori ai dazi base originari.

Il governo non ritenne, però, di adottare il sistema della doppia aliquota e dispose che il progetto⁹² di Tariffa da proporre al Parlamento fosse impostato sul tradizionale sistema delle tariffe generali negoziabili.

Il malcontento generato dalla Tariffa, ritenuta poco protettiva dai ceti economici, fece sì che la trasformazione della stessa in legge non avvenisse prima del 1925.

La nuova Tariffa era composta da 953 voci, ripartite in 52 categorie, raggruppate in 8 sezioni. Il sistema di tassazione era principalmente basato su dazi specifici, pur essendo presenti alcune aliquote ad valorem o miste. Il decreto che approvò la nuova Tariffa autorizzò il Governo a modificare i coefficienti di maggiorazione a seconda delle mutate condizioni della produzione e dei traffici internazionali.

La delega al Governo di tale potere fu spiegata dal Ministro dell'industria e commercio, Alessio, con la necessità di poter ridurre i dazi in caso di diminuzione dei costi di produzione interni. L'opinione pubblica ed il Parlamento ritennero però molto pericoloso questo principio, che permetteva al Governo di modificare i dazi senza controllo parlamentare e ciò portò a modificare la norma con il Regio Decreto Legge 11 luglio 1923, n. 1545, che limitò il potere alle sole variazioni al ribasso dei coefficienti di maggiorazione.

Varie furono le ragioni che indussero a non allontanarsi dalla tradizionale politica commerciale italiana e ad adottare una Tariffa generale, malgrado il contrario avviso della Commissione reale.

Il Governo ritenne che il sistema della Tariffa generale "valesse meglio ad assicurare lo sviluppo e l'incremento dell'esportazione di alcuni nostri tipici prodotti soprattutto agricoli e lasciasse ai negozianti un campo più vasto per lo svolgimento delle trattative e per la concessione di riduzioni daziarie sopra prodotti che dal punto di vista dell'interesse collettivo della nazione meno importasse proteggere in cambio di agevolazioni a favore di certe altre nostre merci".

⁹² Tale progetto venne adottato dal Governo su proposta dal Ministro Soleri, e reso esecutivo con Regio Decreto Legge 9.9.1921, n. 806.

La sostituzione del regime autonomo al convenzionale avrebbe inoltre implicato un profondo cambiamento della politica commerciale italiana che il governo non poteva attuare con un decreto d'urgenza, mentre, d'altra parte, la situazione interna e la politica protezionista attuata da molti Stati, nonché la denuncia dei trattati di commercio, rendevano indilazionabile l'approvazione della nuova Tariffa, sia per raccordare le aliquote daziarie all'enorme aumento dei prezzi, sia per disporre di uno strumento adeguato nelle imminenti negoziazioni dei trattati commerciali.

La Tariffa risultò quindi essere generale e negoziabile ma, in armonia con la situazione interna e con la situazione internazionale, ebbe un carattere protettivo; carattere evidenziato tanto dall'aumento delle aliquote quanto dall'accurata specializzazione della nomenclatura.

L'entità dello sbarramento protezionista venne rafforzata dall'obbligo del pagamento dei dazi in lire oro o in moneta cartacea con l'aggiunta di un tasso di cambio.

Contro l'indirizzo protezionista si levò la protesta degli agrari e dei liberisti, mentre i fautori del sistema autonomo, rappresentati dagli industriali, lamentarono la non adozione di tale sistema e l'abolizione quasi totale dei divieti.

In quest'ultimo campo il Governo aveva ritenuto di procedere ad un notevole allentamento del regime delle restrizioni imposto durante la guerra. Attraverso una serie di decreti emanati tra il 1918 ed il 1924 si limitarono⁹³ a poche voci (25 all'importazione e 19 all'esportazione) le merci soggette al regime dei divieti.

In materia di cambi, si continuò a registrare il controllo dello Stato e l'obbligo della cessione della valuta, ciò fino all'emanazione del Regio Decreto 12 marzo 1930, n. 125, con il quale venne liberalizzato tale commercio.

La Tariffa del 1921 venne applicata integralmente per un breve periodo in quanto intervennero ben presto a modificarla una serie di provvedimenti doganali riflettenti la politica del governo fascista, che fra il 1922 ed il 1925 adottò provvedimenti intesi a diminuire i diritti di confine, in special modo su generi alimentari e di largo consumo, nonché a concedere esenzioni e riduzioni daziarie per l'acquisto di macchinari, concimi e materie prime.

Naturalmente la causa di maggior effetto per la riduzione dei livelli daziari fu la stipulazione dei trattati di commercio.

10.2 La situazione del commercio internazionale

Alla fine della prima guerra mondiale la situazione politica e commerciale si presentava piuttosto complessa.

Erano sorti ben dieci nuovi Stati e con essi dieci barriere doganali e sistemi monetari.

Mentre alcuni di essi erano restaurazioni di apparati già esistenti altri si affacciavano per la prima volta alla ribalta della storia e dovevano instaurare ex-novo ogni forma di rapporti con il resto del mondo.

La rinnovazione dei trattati di commercio, tutti denunciati o decaduti al 31 dicembre 1917, si presentava oltremodo complessa. In un primo momento, per ovvi motivi, si prorogarono al 31 dicembre 1918 i trattati in essere con i paesi alleati⁹⁴.

Le eccezionali condizioni del dopo guerra imposero una proroga dei trattati di cui sopra⁹⁵, ai quali si sostituirono, gradatamente, nuovi trattati commerciali⁹⁶.

⁹³ Regio Decreto Legge 25.9.1924, n. 1462. Tale decreto verrà più volte modificato, anche in virtù della Convenzione di Ginevra dell'8.11.1927.

⁹⁴ Francia, Gran Bretagna, Serbia, Romania, Grecia, Giappone, Brasile, cui si unirono Svizzera e Spagna.

⁹⁵ Decreto Legge 31.12.1918, n. 2077.

⁹⁶ Francia (1922), Romania (1919), Grecia (1919), Brasile (1919), Jugoslavia (1924), Svizzera (1921), Spagna (1919).

Particolarmente interessanti furono gli accordi siglati (o meglio imposti) con le potenze sconfitte, le quali, per obbligo dei Trattati di pace, erano tenute a concedere unilateralmente la clausola della nazione più favorita ed a non superare le barriere tariffarie in vigore nell'anteguerra.

Alla scadenza di queste clausole, previste nei Trattati di pace, si ritenne opportuno normalizzare i rapporti ed anche con questi Stati si stipularono regolari accordi commerciali bilaterali: con l'Austria e la Turchia nel 1923, con Germania ed Ungheria nel 1925.

Per quanto riguarda i nuovi Stati sorti dai Trattati del 1919 si dovettero contrattare una serie di nuovi accordi, che ebbero la loro conclusione con Polonia (1921), Albania (1924), Cecoslovacchia (1921) e Lussemburgo (1922).

Con Finlandia, Lettonia, Estonia, Lituania, l'accordo consistette nell'adozione del Trattato stipulato nel 1907 con l'Impero russo, del quale essi avevano fatto parte.

Partendo dall'accordo stipulato con la Francia nel 1922 si conclusero, oltre che con i Paesi sopra elencati, una serie di trattati con altri partners commerciali: Canada (1923), Cina (1928), Siam (1926), Paesi del Centro America, Russia (1924), mentre con altri ancora rimasero in vigore i trattati esistenti (Gran Bretagna, Belgio, Olanda, Egitto, Stati Uniti, Portogallo, Giappone, Svizzera, Svezia).

I trattati sottoscritti nel periodo in esame oltre che da effetti commerciali erano anche ispirati dal riconoscimento della legittimità delle nuove compagini statali e dalla volontà di far cadere le discriminazioni esistenti verso le nazioni sconfitte.

La crisi del 1929, trascinatasi poi per buona parte degli anni Trenta, determinò, su scala internazionale, una recrudescenza del protezionismo, che si manifestò con aumenti daziari, inasprimento dei divieti economici⁹⁷, ripristino dei controlli statali sui pagamenti con l'estero⁹⁸, restrizioni nelle clausole degli accordi commerciali.

La politica tariffaria venne dibattuta in una sessione speciale del Consiglio Nazionale delle Corporazioni (1921) e nel corso dei dibattiti emerse che la politica classica dei trattati bilaterali era ancora ritenuta la più produttiva per gli interessi nazionali.

Malgrado i tentativi messi in atto dalla Società delle Nazioni, si registrò un continuo incremento dei dazi doganali.

In Italia tale politica venne attuata con il Regio Decreto Legge 13 aprile 1933, n. 348, con il quale venne data facoltà al Governo di imporre sopraddazi, pari al 50% della Tariffa generale, sulle merci provenienti da paesi che ostacolassero l'importazione di merci italiane; si autorizzò il Governo ad imporre dazi dal 20% al 40% sulle merci provenienti da paesi non legati al nostro con accordi commerciali⁹⁹; si elevarono i coefficienti di compensazione sulle merci provenienti da Paesi a valuta deprezzata¹⁰⁰.

Tutti questi provvedimenti ebbero un'incidenza assai ridotta nell'insieme della politica tariffaria poiché, sull'esempio di quanto avveniva in Francia ed in Germania, negli anni Trenta si diffuse in tutto il mondo il sistema degli scambi bilanciati.

Esso consisteva in accordi bilaterali attraverso i quali due paesi stabilivano i contingenti annuali di merci da scambiarsi e regolavano le reciproche situazioni debitorie e creditizie con il sistema del clearing, attraverso appropriati istituti governativi. A tal fine venne creato in Italia l'istituto nazionale per l'esportazione trasformato poi in Istituto Nazionale

⁹⁷ Regio Decreto Legge 1931 n. 1574.

⁹⁸ Regio Decreto Legge 21.12.1931, n. 1680.

⁹⁹ Regio Decreto Legge 28.9.1933, n. 1428.

¹⁰⁰ Regio Decreto Legge 10.12.1934, n. 2023.

Fascista per gli scambi con l'Estero¹⁰¹.

Il regime degli scambi fu articolato in quattro sottosistemi¹⁰²:

- merci di libera importazione;
- merci di licenza;
- merci a contingente;
- merci soggette ad autorizzazioni da rilasciarsi dalle dogane.

È evidente che in un sistema così congegnato i dazi avessero una importanza relativa e prettamente fiscale, essendo la funzione economica completamente assorbita dalla regolamentazione commerciale e valutaria.

In breve gli accordi bilaterali di contingentamento commerciale coprirono la quasi totalità degli scambi tra l'Italia e gli altri paesi.

Le sanzioni adottate contro l'Italia nel 1935, a causa dell'impresa d'Etiopia, determinarono da parte nostra la rappresaglia delle controsanzioni¹⁰³ e quindi l'adozione del nazionalismo economico o autarchia, che improntò la politica economica italiana fino allo scoppio della seconda guerra mondiale, anche dopo che furono revocate le sanzioni economiche e che furono ripresi regolari rapporti commerciali, attraverso una lunga serie di accordi conclusi fra il 1936 ed il 1937.

Allo scoppio della guerra, l'Italia aveva stipulato Trattati di commercio con 72 Stati; con 55 di essi applicava la clausola della nazione più favorita, con 16 aveva negoziato accordi sulla base della Tariffa generale e con 25 aveva accordi di contingentamento, di pagamento e di compensazione.

10.3 Le colonie italiane

Una breve nota merita la politica doganale adottata dall'Italia con le proprie colonie. Il sistema adottato era mutuato da quello delle altre potenze coloniali verso i paesi assoggettati: le colonie riservavano un trattamento preferenziale, e talvolta esclusivo, verso i prodotti della madre patria, nel mentre conservavano la propria autonomia doganale verso i paesi terzi. Di contro venivano accordate agevolazioni tariffarie ai prodotti coloniali, talora proteggendoli attraverso il sistema dei divieti economici dalla concorrenza dei prodotti delle altre nazioni. Dal 1921, la tariffa italiana prevedeva lo stesso trattamento per tutte le provenienze coloniali¹⁰⁴, ma dopo la conquista dell'Etiopia vennero stabiliti due diversi trattamenti tariffari, uno per la Libia ed uno per l'Africa orientale italiana.

Le colonie disponevano di singole Tariffe doganali che risultavano essere così impostate:

- Libia: tariffa per lo più a dazi specifici che riservava il trattamento preferenziale alle merci italiane e delle altre colonie italiane;
- Africa orientale italiana (Eritrea, Etiopia, Somalia): Tariffa mista con riserva di franchigia alle merci italiane e libiche;
- Somalia a sud del quinto parallelo: in base all'Atto Generale di Berlino del 1885 tutte le merci all'importazione, qualunque fosse la loro provenienza, erano soggette allo stesso regime doganale;
- Dodecanneso: Tariffa autonoma ad valorem integrata da una Tariffa preferenziale con l'Italia.

¹⁰¹ Regio Decreto Legge 7.3.1936, n. 370.

¹⁰² Decreto Ministeriale 25.6.1935.

¹⁰³ Regio Decreto Legge 3.11.1936, n. 1891.

¹⁰⁴ Regio Decreto Legge 23.11.1921, n. 1897.

Regimi particolari disciplinavano i territori dalmati (Zara e isole di Lagosta e Pelagosa) e la Zona franca del Carnaro (Fiume, Abbazia, Volosca, Lauriana).

Per quanto riguarda l'Albania si costituì un'Unione doganale completa per mezzo di un Trattato doganale-valutario ratificato con la Legge 6 giugno 1939, n. 1046.

10.4 L'ordinamento amministrativo

Durante il periodo fascista, si ebbero quattro riforme strutturali amministrative di vasta portata: nel 1923, nel 1927, nel 1931, nel 1942.

Della prima fu artefice Alberto De Stefani, insigne economista ed amministratore, che come Ministro delle finanze (1922-1925) portò a pareggio il bilancio, riformando il sistema tributario e l'Amministrazione finanziaria. Con la prima riforma¹⁰⁵ venivano individuate la sede, l'ordine, la classe di ciascuna dogana, le vie doganali, le facoltà per il deposito, l'uscita in transito delle merci e le facoltà speciali.

Successivamente¹⁰⁶ vennero stabilite le Circostrizioni doganali, le dogane secondarie, le sezioni ed i posti doganali.

Tale riforma acquistò importanza storica per l'inglobamento nell'organizzazione del territorio doganale delle province acquisite con la prima guerra mondiale. L'ordinamento era molto articolato.

Nell'ambito della ristrutturazione del 1923 venne scorporato dalla Direzione Generale delle Dogane

ed Imposte Indirette l'Ufficio Trattati e Legislazione doganale, il quale costituì il nucleo originario del Ministero degli Scambi e delle Valute, da cui trae origine il Ministero del Commercio con l'estero.

Successivamente¹⁰⁷ venne scorporata dalle competenze della Direzione Generale delle Dogane e Imposte Indirette l'amministrazione dei Dazi di consumo, che venne affidata ai Comuni, sotto la vigilanza di una Commissione Centrale per i dazi interni di consumo.

Infine, questi tributi furono soppressi per effetto del Regio Decreto 20 marzo 1930, n. 141, che abolì le cinte daziarie interne.

I rami di attività della Direzione Generale delle Dogane e Imposte Indirette vennero ad essere articolati in: Dogane, Imposte di fabbricazione, Imposte erariali di consumo.

La seconda ristrutturazione fu opera del Ministro Volpi di Misurata e venne attuata con Regio Decreto 30 giugno 1927, n. 1349.

Vennero individuate le Direzioni circostrizionali, che da 19 salivano a 20, per l'aggiunta di Fiume¹⁰⁸.

Un successivo riordinamento fu effettuato¹⁰⁹ dal Ministro Antonio Mosconi¹¹⁰.

La quarta ristrutturazione fu opera del Ministro Thaon di Revel coadiuvato dal Direttore Generale delle Dogane, Ivo Bagli.

Il riassetto organizzativo, così come quello operato nel 1896 da Paolo Boselli, era compreso

¹⁰⁵ Regio Decreto 19.4.1923, n. 1314.

¹⁰⁶ Decreto Ministeriale 7.7.1923.

¹⁰⁷ Regio Decreto 25.5.1924, n. 997.

¹⁰⁸ Le dogane di 1° ordine della 2ª classe rimasero 37, quelle di 2° ordine della 1ª classe passarono a 64, quelle di 2° ordine della 2ª classe passarono a 55, quelle di 2° ordine della 3ª classe a 57. In totale 243 uffici contro i precedenti 265.

¹⁰⁹ Regio Decreto 16.2.1931, n. 1349 e Decreto Ministeriale 1.7.1927.

¹¹⁰ La struttura risultò così articolata: 20 Direzioni circostrizionali, 37 dogane di 1° ordine della 1ª classe (precedentemente 1° ordine della 2ª classe), 63 dogane di 2° ordine della 1ª classe, 49 dogane di 2° ordine della 2ª classe, 51 dogane di 2° ordine della 3ª classe. In totale 220 uffici.

in una più vasta riforma organica che comprendeva pure l'emanazione di una nuova Legge doganale e di un nuovo Regolamento di servizio del personale.

Tralasciando per il momento l'iter della legge doganale, della quale si parlerà brevemente nel prossimo paragrafo, si evidenziano le linee portanti della ristrutturazione operata.

Le dogane vennero ripartite¹¹¹ in sei classi a seconda delle operazioni che erano autorizzate a compiere; furono previste le sezioni doganali, i posti doganali e i posti d'osservazione e si procedette ad una provvisoria assegnazione alle circoscrizioni di Savona e Torino di alcuni uffici, già in territorio francese, inglobati in Italia dopo l'armistizio con la Francia.

Fu inoltre stabilita¹¹² la ripartizione dei servizi e degli uffici doganali e vennero istituiti i Compartimenti doganali d'ispezione con compiti ispettivi sulle dogane comprese nelle rispettive delimitazioni territoriali.

Una seconda innovazione era rappresentata dall'istituzione delle Dogane Internazionali di la classe, le quali costituivano circoscrizioni a sé stanti. In totale si ebbero 7 Compartimenti comprendenti 22 Circoscrizioni doganali e 5 Dogane internazionali.

10.5 L'ordinamento legislativo

La grande riforma legislativa doganale degli anni Quaranta era stata preceduta dall'emanazione di strumenti legislativi di notevole portata giuridica e di validità tecnica tale che permise loro di produrre effetti per molti decenni dopo l'approvazione.

La riforma legislativa dell'ordinamento doganale fu originata da un disegno di legge presentato il 23 aprile 1940 dal Ministro delle Finanze, Thaon di Revel, e dal Ministro per gli scambi e valute, Riccardi¹¹³.

L'approvazione del testo avvenne nel corso dello stesso anno e la Legge Doganale fu emanata come Legge 25 settembre 1940, n. 1424.

Essa constava di complessivi 52 articoli suddivisi in dieci titoli: Disposizioni generali - Arrivi - Importazione - Spedizione da una dogana all'altra e Transito - Deposito doganale - Esportazione - Cabotaggio e Circolazione - Zone di vigilanza - Reati doganali - Disposizioni finali e transitorie.

La riforma fu completata con l'emanazione del Regolamento di servizio del personale delle Dogane¹¹⁴.

In esso venivano delineate le competenze del personale ispettivo addetto agli istituendi Compartimenti doganali ed al Servizio ispettivo del Ministero, nonché quelle di tutte le altre categorie del personale doganale e di quello assegnato ad incarichi particolari: Direttore sostituto, Ispettore Capo di giro, Cassiere, Magazziniere, Revisori. Il personale risultava organicamente inquadrato in gruppi e gradi.

11. IL SECONDO DOPOGUERRA (1946-1960)

11.1 La Politica tariffaria

Con lo scoppio della seconda guerra mondiale entrò in applicazione la legge di guerra¹¹⁵, la

¹¹¹ Regio Decreto 16.11.1941, n. 1484.

¹¹² Decreto Ministeriale 1.12.1942.

¹¹³ Tale disegno di legge, oltre a coordinare in un unico testo le norme modificative del Regio Decreto 26.1.1896, n.20, intervenute nel decorso del tempo (Decreto Legge 2.9.1923, n. 1960 e Legge 29.11.1928, n. 2676), aveva lo scopo di coordinare le norme di carattere generale contenute nella Legge 7.1.1929, n. 4, con quelle concernenti la materia doganale e di aggiornarle con i moderni aspetti dei traffici e dei sistemi commerciali.

¹¹⁴ Regio Decreto 22.5.1941, n. 1132.

¹¹⁵ Regio Decreto n. 1415 dell'8.7.1938.

quale proibiva, nel territorio dello Stato ed in quelli occupati, l'importazione ed il transito di merci di origine e provenienza nemica, nonché l'esportazione e il transito di merci destinate a Paesi nemici.

I vari provvedimenti emessi man mano che si delineavano i sistemi di alleanza fra i Paesi implicati nel conflitto mondiale vennero condensati nel Decreto Ministeriale 6 marzo 1942.

La fine della guerra vide l'Italia completamente prostrata e totalmente dipendente dall'aiuto americano.

La lenta rinascita economica della seconda metà degli anni quaranta fu caratterizzata dalla contestuale ripresa del commercio internazionale. Fra il 1947 ed il 1949 vennero stipulati 115 trattati di commercio, essenzialmente per regolare il regime dei divieti e dei pagamenti.

In quel periodo, sotto la spinta degli Stati Uniti d'America, si assistette alla ricostruzione economica su scala mondiale, la cui strategia era già stata elaborata nella conferenza monetaria di Bretton Woods, ed alla progressiva liberalizzazione del commercio mondiale, per la cui realizzazione gli U.S.A. favorirono la liquidazione degli imperi coloniali inglese e francese. Aveva così inizio un periodo di internazionalizzazione e di globalizzazione dei rapporti commerciali.

In tale contesto vennero superate le motivazioni e l'utilità degli accordi commerciali bilaterali e prese avvio l'epoca dei grandi accordi multilaterali tesi allo sviluppo e alla liberalizzazione del commercio internazionale. Il primo di questi organismi fu l'International Trade Organization (I.T.O.), entrato in funzione nell'ambito dell'O.N.U. e che preludeva alla costituzione del General Agreement on Tariffs and Trade (G.A.T.T.).

Le premesse alla nascita di questo organismo partirono dagli U.S.A., i quali assunsero l'iniziativa di indire una conferenza internazionale destinata a regolamentare gli scambi con spirito liberistico. Venne così presentato un "Progetto di carta per una organizzazione internazionale del commercio" che condusse alla Conferenza dell'Avana del 1947. Questa Carta produsse notevoli divergenze tra Paesi industrializzati e Paesi sottosviluppati, divergenze che portarono alla non ratifica del progetto. Tutti gli sforzi sarebbero sfumati nel nulla se nello stesso anno, a Ginevra, non si fosse pervenuti ad una convenzione plurilaterale ristretta al solo ambito doganale. Nasceva così il G.A.T.T., il cui Accordo Generale, sottoscritto da 23 Paesi, entrava in vigore nel 1948. Le linee portanti della sua azione consistevano nella:

- riduzione delle barriere tariffarie;
- eliminazione delle restrizioni quantitative;
- instaurazione generalizzata della clausola della nazione più favorita.
- L'azione del G.A.T.T. veniva svolta attraverso sessioni generali.

L'idea e la pratica della cooperazione per lo sviluppo economico e sociale venne recepita nello Statuto delle Nazioni Unite, sottoscritto a San Francisco nel 1946.

Le iniziative concrete dell'O.N.U. in questo campo non si sono estrinsecate nella sola istituzione del G.A.T.T., ma anche nella Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD), organizzata per la prima volta a Ginevra nel 1964 e dalle cui periodiche sessioni sono scaturiti una serie di accordi internazionali sul commercio dei prodotti di base: grano, zucchero, cacao, caffè, olio d'oliva, gomma, ecc..

L'esigenza di istituire una organizzazione che facilitasse i rapporti commerciali fra gli Stati europei era molto sentita nell'immediato dopoguerra.

Nasceva così, nel 1948, l'Organizzazione di cooperazione economica europea (O.E.C.E.) comprendente inizialmente 17 Stati europei, oltre agli U.S.A. in qualità di associato.

Essa creò un comitato di studi con il mandato di preparare delle unioni doganali basate sulla comunanza del linguaggio tecnico-merceologico e dei metodi di tassazione.

Però tali progetti furono destinati ad arenarsi e l'O.E.C.E. lasciò il campo strettamente

doganale all'azione del G.A.T.T. e si sforzò di eliminare le restrizioni quantitative e di facilitare il regolamento multilaterale dei pagamenti. Per raggiungere tali scopi, nel 1950 venne emanato un "Codice di liberazione" e fu siglato l'accordo che portò all'istituzione dell'Unione europea dei pagamenti.

La costituzione del G.A.T.T., della C.E.C.A. (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), del M.E.C. (Mercato Comune Europeo) e dell'E.F.T.A. (Associazione Europea di Libero Scambio) superò i progetti dell'O.E.C.E., che, nel 1960, si trasformò in una Organizzazione di Cooperazione e Sviluppo Economico (O.C.S.E.).

Tale struttura, non più necessariamente europea, favorì l'adesione di altre nazioni quali: U.S.A., Canada, Giappone, Australia e Nuova Zelanda. Tuttavia nella vecchia formulazione era riuscita a portare a conclusione tre importanti convenzioni doganali:

- Convenzione per la creazione del Consiglio di Cooperazione doganale;
- Convenzione sulla nomenclatura per la classificazione delle merci;
- Convenzione sul valore, tutte firmate a Bruxelles nel 1951.

Le spinte all'unificazione si manifestarono in Europa dall'autunno del 1947 alla primavera del 1948 ed il 21 gennaio 1948 nasceva il Patto di Bruxelles che raggruppava Francia, Regno Unito e Benelux.

Il 5 maggio 1949 nacque poi il Consiglio d'Europa, al quale aderirono sedici Paesi dell'Europa occidentale.

Il 9 maggio del 1950, il Ministro degli Esteri francese propose la fondazione della CECA, alla quale aderirono Italia, Belgio, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. Il ruolo della Francia in questo periodo fu completamente opposto a quello del Regno Unito, che si schierò costantemente contro le iniziative francesi negli anni '50 e '60, non aderendo alla CECA e opponendosi alla firma dei Trattati di Roma.

Il ruolo della Francia e del Regno Unito era autonomo e attivo, a differenza di quello dell'Italia e della Germania. Queste ultime, infatti, essendo entrambe sconfitte nel secondo conflitto mondiale e giunte all'unificazione nazionale da meno di un secolo, erano maggiormente disposte ad un movimento di unificazione.

I tre Paesi del Benelux, salvo qualche rara eccezione, hanno per lo più seguito il corso degli avvenimenti.

L'Italia aderì e divenne pertanto parte integrante di tutte queste associazioni, aprendo la via ad una progressiva liberalizzazione della sua politica commerciale. Tale impostazione si evidenziò più che altro nella seconda metà degli anni cinquanta, in concomitanza con l'adesione del Trattato di Roma, dato che la Tariffa doganale, adottata con Decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1950, n. 453, su proposta del Ministro Vanoni, si presentava ancora come uno strumento di politica doganale protezionistica.

Fin dalla prima fase di applicazione fu necessario adottare alcuni temperamenti. La nuova Tariffa doganale passò da un sistema di dazi specifici ad uno di dazi ad valorem, che, unitamente ai successivi provvedimenti di riduzione daziaria ed alla larga adesione dei dazi convenzionali, entrarono in vigore con i vari trattati sottoscritti dall'Italia, finì col dare un'impronta liberista alla Tariffa doganale. I dazi erano di gran lunga inferiori ai soppressi dazi specifici e con una vasta gamma di prodotti esenti, agevolati o sottoposti ad un regime di riduzione.

L'abbassamento dell'incidenza daziaria era conseguenza della politica economica adottata dal Governo e metteva in evidenza il mutato carattere dei dazi doganali, che avevano perduto molto della tradizionale funzione fiscale per adempiere a più complessi compiti di politica economica e sociale.

La struttura fiscale della Tariffa doganale era composta da un 35% di merci esenti (per lo più materie prime), da circa il 40% di merci ad aliquote basse o moderate, dal 25% di merci ad aliquote elevate (prodotti finiti, merci non essenziali, articoli voluttuari).

Nella sua formulazione originaria, la Tariffa dei dazi generali registrava un'incidenza media del 25%, che per effetto delle riduzioni previste dal regime temporaneo di prima

applicazione faceva scendere tale incidenza al 17%.

Si trattava però di un dato destinato a cambiare, poiché le ulteriori riduzioni concesse in virtù di accordi commerciali con altri Stati e le esenzioni su merci impiegate per destinazioni particolari portavano alla determinazione di una Tariffa d'uso la cui incidenza media si abbassava ulteriormente, attestandosi su livelli medi pari a: 7,3% nel 1950 - 6,7% nel 1951 - 6,8% nel 1952 - 8,57 nel 1953 - 9,5 nel 1954.

Nel primo quinquennio di applicazione, quindi, la Tariffa del 1950 registrava un'incidenza media del 7,7%, contro una del 15,33% calcolata nel 1938 ed una del 12% della vecchia Tariffa nel periodo intercorrente fra la fine della guerra ed il 1950.

Tutto ciò considerato, la Tariffa del 1950 deve essere vista come un passo in avanti verso il liberismo commerciale. Ma ormai stava cambiando il quadro storico in cui si muovevano le dogane nazionali.

Il 25 marzo 1957 tra il Regno del Belgio, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Granducato del Lussemburgo e il Regno d'Olanda veniva stipulato a Roma il Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea, il cui fondamento era la costituzione di un mercato comune entro il quale si doveva realizzare:

- l'abbattimento delle barriere doganali fra gli Stati membri;
- l'abbattimento delle restrizioni quantitative fra medesimi Stati;
- l'emanazione di una Tariffa doganale comune nei confronti degli altri Paesi.

Si ritiene che sia importante riportare integralmente i principi che hanno ispirato il Trattato stesso: "...Determinati a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta tra popoli europei; decisi ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro Paesi, eliminando le carenze che dividono l'Europa; assegnando ai loro sforzi per scopo essenziale il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli; solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurare lo sviluppo armonioso, riducendo le disparità fra le differenti regioni ed il ritardo di quelle meno favorite... i Presidenti dei sei Stati promotori hanno deciso di creare la Comunità Economica Europea...". Tutto ciò non poteva essere attuato di colpo e veniva, per questo motivo, previsto un regime transitorio, a decorrere dal primo gennaio 1958, durante il quale si sarebbe dovuto provvedere alla progressiva riduzione delle barriere ed all'allineamento dei dazi verso i Paesi esteri della Comunità.

A tal fine era prevista una serie di riduzioni percentuali, a determinate scadenze, dei dazi esistenti¹¹⁶. Le ulteriori riduzioni per il conseguimento del risultato del dazio zero non erano considerate nel Trattato ma dovevano essere concordate dal Consiglio delle Comunità Europee. Di fatto il calendario subì un acceleramento nei confronti di quanto previsto e dal 1° luglio 1968 vennero completamente aboliti i dazi doganali negli scambi all'interno della Comunità.

Le ulteriori fasi dell'integrazione e dell'espansione della Comunità Economica Europea saranno brevemente delineate più avanti, unitamente alle ulteriori fasi delle negoziazioni in ambito G.A.T.T..

A questo punto non potrà più correttamente parlarsi di politica tariffaria nazionale ma di politica comunitaria.

11.1.2 L'ordinamento legislativo

Nel periodo in esame non si verificarono rilevanti cambiamenti nell'ambito degli ordinamenti legislativi ed amministrativi vigenti. La Legge doganale, il Regolamento doganale, il Regolamento di servizio, la Legge e Regolamenti sulle temporanee importazioni

¹¹⁶ 1° gennaio 1959: 10%; 1° luglio 1960: 10%; 1° gennaio 1962: 10%; 1° luglio 1965: 10%; 1° gennaio 1967: 10%; 1° gennaio 1968: 10%.

ed esportazioni, nonché gli omologhi strumenti legislativi sui Magazzini generali, sui Depositi e Punti franchi, erano ancora quelli in vigore nell'anteguerra e dovevano passare ancora una decina di anni prima che si ponesse mano ad una riforma degli istituti doganali e una trentina di anni prima che si procedesse ad una riforma dell'Amministrazione doganale. Entrambe le volte fu l'impellente necessità di adeguarsi alle modifiche tecnico-legislative imposte dalla Comunità Europea che agì da molla per le innovazioni apportate nella struttura doganale nazionale.

11.2 L'ordinamento amministrativo

Per quanto riguarda l'ordinamento amministrativo deve essere ricordata l'opera di riorganizzazione

che il Ministro Ezio Vanoni realizzò nell'intera Amministrazione finanziaria e che nel settore doganale fu principalmente rappresentata dal Decreto Ministeriale 1° settembre 1949 con il quale vennero istituite alcune Circostrizioni doganali¹¹⁷ che si aggiungevano a quelle previste dal Decreto Ministeriale 1° febbraio 1942.

12. LA REALTÀ EUROPEA

12.1 La politica tariffaria

Il 1° luglio 1968, con l'entrata in vigore della Tariffa doganale comune (TDC)¹¹⁸, non solo cadeva ogni residua barriera tariffaria negli scambi tra Paesi membri, ma cadevano anche le restrizioni quantitative ancora esistenti e si realizzava così, in modo compiuto, l'unione tariffaria fra i sei firmatari del Trattato di Roma, primo passo verso la realizzazione dell'unione doganale.

La Tariffa doganale comune consisteva di due parti: la prima contemplava le Regole Generali e le Disposizioni Speciali, la seconda riportava le aliquote dei dazi autonomi e convenzionali da applicare alle varie merci, che erano comprese in 99 Capitoli merceologici.

Infine, vi erano cinque Allegati relativi a merci i cui dazi di importazione erano sospesi o ridotti in conseguenza di determinate provenienze o impieghi. I dazi stabiliti erano pari alla media matematica dei dazi vigenti nei Paesi membri alla data del 1° gennaio 1957. Complessivamente i dazi entrati in vigore il 1° luglio 1968 risultavano più bassi di quelli delle Tariffe italiana e francese, lievemente più bassi di quelli del Benelux, circa uguali a quelli della Tariffa tedesca.

È evidente come le Tariffe doganali italiane¹¹⁹, emanate nel periodo intercorrente tra la stipulazione del Trattato di Roma e l'emanazione della prima Tariffa Comunitaria, fossero completamente influenzate dal raggiungimento delle scadenze previste dall'abbattimento dei dazi negli scambi intracomunitari nonché dalle riduzioni tariffarie, concordate nell'ambito delle trattative multilaterali in sede GATT.

La Tariffa del 1958 era redatta in conformità alla nomenclatura per la classificazione delle merci, stabilita a Bruxelles nel gennaio 1950, nell'ambito del Consiglio di Cooperazione doganale.

Rispetto alla Tariffa del 1950, quella del 1958, tranne la trasposizione integrale della nomenclatura di Bruxelles, aveva mantenuto lo stesso livello daziario, sul quale, per quanto riguardava i Paesi CEE, venivano operate le riduzioni percentuali concordate.

¹¹⁷ Aosta - Firenze - Fortezza - Gorizia - Imperia - Novara - Reggio Calabria - Salerno - Siracusa - Taranto - Trapani - Verona.

¹¹⁸ Emanata con Regolamento C.E.E. n. 950 del 28.6.1968.

¹¹⁹ Le Tariffe nazionali nel periodo in questione furono emanate con: Decreto del Presidente della Repubblica 2612-58, n. 1105; Decreto del Presidente della Repubblica 21.12.61, n. 1339; Decreto del Presidente della Repubblica 26.6.65, n. 723 e particolare importanza ha avuto la prima, entrata in vigore il 1.2.1959.

Tuttavia, grazie all'applicazione della Convenzione di Bruxelles, le Tariffe doganali dei sei Paesi pervenivano alla prima unificazione: quella della nomenclatura.

Con l'entrata in vigore della Tariffa comunitaria, le Tariffe nazionali venivano meno e la politica tariffaria veniva elaborata a Bruxelles. Ma anche in tale sede le aliquote dei dazi non rappresentavano tanto l'estrinsecazione di una politica comunitaria quanto la sintesi di una più vasta strategia doganale a livello mondiale, che vedeva i suoi momenti culminanti nelle negoziazioni multilaterali in sede GATT, nelle conferenze UNCTAD e negli accordi multilaterali di cooperazione economica, a livello mondiale e/o regionale, fra la Comunità Economica Europea (CEE) ed i Paesi in via di sviluppo.

Per quanto riguarda l'attività del GATT¹²⁰, si registrano, nel periodo in esame, le seguenti sessioni:

Dillon Round (Ginevra - 1960/62), nella quale si ebbe una riduzione media del 7% delle tariffe daziarie medie e dalla quale iniziò una revisione della tradizionale politica protezionistica americana;

- Kennedy Round (Ginevra - 1967/68), nella quale si diede avvio alla politica delle concessioni a favore dei Paesi in via di sviluppo, attraverso l'attuazione di riduzioni daziarie unilaterali a favore di detti Paesi;
- Nixon Round (Tokio - 1973/79), nella quale vennero stabilite una serie di regole e principi che possono considerarsi i fondamenti del commercio internazionale degli anni Ottanta: riduzioni daziarie, accordo sul valore in dogana, sulle sovvenzioni e sui diritti di compensazione, sulle licenze di importazione, ecc.;
- Uruguay Round, iniziato nel settembre 1986 a Punta de l'Este (Uruguay) e conclusosi con la firma dell'atto finale il 15 aprile 1994 a Marrakech, nel quale, per favorire ulteriormente i Paesi in via di sviluppo, si è giunti ad un ulteriore abbassamento dei livelli dei dazi e ad una maggiore liberalizzazione.

Dal canto suo, l'UNCTAD elaborava i suoi programmi di cooperazione economica mondiale e di aiuto al terzo mondo attraverso una serie di Conferenze¹²¹.

Le Nazioni Unite e le sue istituzioni collegate non hanno costituito il solo quadro giuridico ed istituzionale nel quale si è organizzato un sistema di cooperazione allo sviluppo.

Anche la CEE ha quindi il merito di aver adottato una fitta serie di accordi commerciali (Accordi multilaterali di cooperazione, Accordi regionali di cooperazione, Accordi bilaterali di associazione, Sistema delle preferenze generalizzate) che legano l'Europa al Terzo Mondo attraverso strategie di cooperazione che rispondono alle specifiche esigenze di aree regionali o di singoli paesi. Le preferenze, inizialmente decennali e quindi prorogate alle varie scadenze, concedono franchigie totali o parziali dai diritti doganali sui prodotti provenienti da Paesi in via di sviluppo, che a seconda del grado di sviluppo del Paese beneficiario possono essere senza limiti quantitativi o soggette a contingenti tariffari.

Dal quadro degli accordi sopra delineati emerge che la CEE ha attuato, in via autonoma, una politica di progressivo abbattimento delle barriere tariffarie anticipando le risoluzioni e gli accordi stipulati nell'ambito del GATT.

Sotto l'aspetto tecnico, infine, assume particolare rilievo l'azione del Consiglio di Cooperazione doganale¹²² che ha permesso la realizzazione di una nuova nomenclatura per la classificazione delle merci, sulla quale è stata redatta la vigente Tariffa Doganale Comunitaria, emanata con Regolamento Comunitario n. 3816/86 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1988¹²³.

¹²⁰ Ora trasformato in World Trade Organisation (WTO).

¹²¹ Ginevra 1964 - Nuova Delhi 1968 - Santiago 1972 - Nairobi 1976 - Manila 1979 - Belgrado 1983.

¹²² Trasformatosi in WCO (World Customs Organization).

¹²³ La stessa nomenclatura del WCO è stata approvata dai 118 Paesi membri ed adottata in sede tariffaria.

In collegamento con la politica svolta dal WTO opera l'Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO - World Customs Organisation) che si pone come obiettivo l'armonizzazione in campo doganale oltre allo sviluppo delle tematiche relative alla legislazione, alla nomenclatura ed al valore delle merci.

Attualmente il WCO è impegnato in programmi di formazione comune nonché, nella riforma e nella modernizzazione delle dogane (RMD).

A livello di OMD (Organizzazione Mondiale delle Dogane) nel 2001 è stato attivato un sistema di scambio di informazioni denominato CEN (Customs Enforcement Network) che collega tutte le amministrazioni doganali mondiali attraverso i RILO (Regional Intelligence Liaison Office). Emerge, dall'elencazione degli Accordi tariffari sopra indicati, che la politica doganale mondiale del secondo dopoguerra è sostanzialmente improntata al liberismo e gli scambi sono indirizzati verso la realizzazione del cosiddetto "mercato globale".

L'esempio europeo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e della CEE è propedeutico ad analoghe realizzazioni in ogni parte del mondo.

L'elenco delle unioni economiche, unioni doganali, aree di libero scambio realizzate negli ultimi quarant'anni è piuttosto numeroso e comprende l'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA), l'Associazione Latino-Americana di Libero Scambio (LAFTA), l'Associazione Latino- Americana di integrazione economica (ALADI), il Consiglio di Mutua Assistenza Economica (COMECON), l'Associazione Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN), l'Accordo di Cartagena per l'integrazione andina, il Mercato Comune dell'America Centrale (CACM), la Comunità Economica Caraibica (CARICOM).

La stessa Comunità Economica Europea agisce da polo di attrazione e con il passare degli anni altri Stati si uniscono al nucleo originario:

- Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca dal 1973;
- Grecia dal 1981;
- Spagna e Portogallo dal 1986;
- Austria, Finlandia e Svezia dal 1995;
- Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria dal 2004;
- Bulgaria e Romania dal 2007.

In questa linea nel 1998 sono stati realizzati i "Customs Blueprint" che individuano nell'ambito della strategia di pre-adesione tutti i requisiti che devono essere in possesso ai paesi candidati perché possano aderire all'Unione Europea¹²⁴.

La CEE è però qualcosa di più di una semplice unione doganale, più o meno vasta sotto l'aspetto territoriale, i suoi scopi si prefiggono di realizzare attraverso una completa libertà di movimento di tutti i fattori della produzione (capitali, merci, servizi, lavoro), sia pure in modo graduale, una completa unione economica.

Nel gennaio 1985 furono presentati al Parlamento europeo da Jacques Delors, Presidente della Commissione europea, i principali obiettivi da raggiungere.

La Comunità doveva trasformare l'immagine di un'Europa feudale che mostrava solo barriere, dogane e formalità burocratiche.

Entro la fine del 1992 tutte le frontiere all'interno dell'Europa dovevano essere soppresse, sulla base del programma di consolidamento del mercato interno presentato dalla

¹²⁴ I requisiti riguardano i seguenti aspetti: legislazione - organizzazione e gestione - gestione delle risorse umane - etica doganale - formazione - riscossione - controlli ai confini e all'interno - investigazione e supporto - laboratori doganali - infrastrutture ed equipaggiamento - facilitazione dei commerci e relazioni con il mondo degli affari - transito e movimento dei beni - computerizzazione.

precedente Commissione¹²⁵.

Il 14 giugno 1985, la Commissione europea trasmetteva al Consiglio un “Libro Bianco” sul completamento del Mercato interno.

Questo atto conteneva indicazioni di circa 300 proposte di direttive e regolamenti volti alla realizzazione del Mercato Unico Europeo.

Le proposte riguardavano principalmente i settori relativi alle barriere fisiche, a quelle tecniche e infine a quelle fiscali.

Il “quadro unico²” delle proposte della Commissione ha trovato l’accordo del Consiglio Europeo riunitosi in Lussemburgo il 2 e il 3 dicembre del 1985, ed è stato realizzato sotto la forma di un “Atto unico”.

Questo insieme di atti integra il Trattato di Roma, tracciando i grandi assi dell’integrazione europea fino alla fine del secolo, la realizzazione del Mercato unico entro il 1992 ed il rafforzamento della coesione economica e sociale tra gli Stati membri e la previsione dell’unione economica e monetaria.

E a ciò si è pervenuti il 1° gennaio 1993, con l’attuazione del mercato unico integrato, ma ancora altre unificazioni sono in scadenza, affinché il processo di integrazione risulti ancora più completo ed investa in pieno anche il campo politico e sociale.

Di questa vasta azione di unificazione, una vera e propria rivoluzione pacifica, la Dogana italiana, così come le altre Dogane comunitarie, è stata protagonista in prima linea, dimostrando come l’alternarsi delle politiche protezioniste o liberiste non ha mai messo in dubbio la funzione delle Dogane, ma ne ha, anzi, esaltato le caratteristiche di flessibilità e le capacità di adeguamento alle mutate condizioni economiche e alle mutevoli politiche commerciali dei Governi.

Al riguardo le dogane, pur essendo sempre meno uno strumento di reperimento di risorse tributarie e sempre più uno strumento di politica commerciale e per la sicurezza, sono, in quanto tali, strutture insostituibili per qualsiasi tipo di politica si voglia adottare, a livello comunitario e nazionale.

12.2 Il Codice Doganale Comunitario

Il Codice Doganale Comunitario¹²⁶ e le successive Disposizioni di applicazione¹²⁷ costituiscono la base dell’unione economica tra i diversi Stati membri, che rappresentano un unico complesso nei confronti di tutti gli altri Paesi definiti “terzi” rispetto a quelli dell’Unione Europea.

Il Codice Doganale Comunitario è quindi l’unico strumento legislativo, valevole per tutti i Paesi della Comunità e, prevedendo norme e procedure identiche per tutti i Paesi membri, si configura come la sola fondamentale legge doganale esistente per l’Unione europea negli scambi da effettuare con i Paesi non facenti parte del Mercato Unico ed appartenenti ad aree economiche diverse.

Esso è composto da 253 articoli che disciplinano organicamente la vasta area di intervento delle dogane comunitarie partendo dal campo di applicazione e dalle definizioni di base, dell’attività doganale fino ai principi operativi ed alle relative norme attuative.

Dal 1° gennaio 1993 con la realizzazione del Mercato Unico Europeo sono cadute quindi tutte le leggi doganali interne e si è realizzato un codice unico, la cui futura evoluzione potrà essere stabilita solo dagli organi comunitari a ciò espressamente deputati.

¹²⁵ Il Consiglio europeo riunitosi a Fontainebleau il 25 e il 26 giugno 1984, sotto la presidenza di François Mitterand, incaricava un apposito comitato di proporre suggerimenti per migliorare il funzionamento della cooperazione economica e politica.

¹²⁶ Regolamento CEE n. 2913/92 del 12 ottobre 1992.

¹²⁷ Regolamento n. 2454/93 della Commissione del 2 luglio 1993.

Il Codice Doganale Comunitario rappresenta il risultato finale di oltre 35 anni di continuo lavoro di sperimentazione, di adeguamento e di modifica delle leggi doganali dei singoli Paesi membri. Gli scambi intracomunitari, che vedono eliminati tutti i vincoli e le limitazioni preesistenti, ne costituiscono il primo traguardo. Le merci, infatti, possono transitare liberamente da un Paese all'altro della Comunità prive ormai di vincoli doganali.

Ovviamente, esistono ancora alcune limitazioni che possono essere così riassunte:

- regime provvisorio dell'IVA, per il quale, in attesa dei futuri provvedimenti di armonizzazione (ancora sono applicate aliquote differenziate nei vari Paesi membri) la riscossione, anziché essere eseguita all'origine viene effettuata a destino, con conseguenti controlli contabili presso le imprese acquirenti;
- procedure di transito per le merci spedite da un Paese all'altro della comunità mediante l'attraversamento di un Paese terzo (transito indiretto).

Il secondo traguardo raggiunto concerne gli scambi tra i singoli Paesi comunitari e quelli terzi.

Fatti salvi alcuni accordi generali (GATT) e speciali tra la Comunità ed i Paesi terzi, ciascuno Stato membro si muove soltanto sulla base di accordi globali comunitari realizzati sulla traccia operativa del Codice.

Con la creazione del Mercato Unico Europeo, essendo cadute tutte le formalità doganali correlate allo scambio delle merci tra i Paesi della Comunità sono venute meno tutte le norme per l'accertamento, sia che lo stesso venga qualificato come ordinario, sia che esso consegua a procedura semplificata.

A prescindere dai controlli IVA a posteriori su tali scambi, valevoli esclusivamente per il periodo transitorio, nessuna remora è più prevista nel libero scambio delle merci. Le procedure ordinarie e semplificate di accertamento restano quindi operanti solo tra i Paesi comunitari e quelli terzi. Occorre tuttavia precisare che la sistemazione delle disposizioni nel Codice Doganale Comunitario differisce notevolmente da quella data nel Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale¹²⁸, poiché, purtroppo, taluni campi sono lasciati completamente scoperti.

Non risultano disciplinate infatti, le provviste e le dotazioni di bordo, settore molto importante dell'attività mercantile e marittima, che interessa tutti gli Stati membri e le sanzioni da applicare nei singoli casi in cui si infrangono le disposizioni. In particolare per la lotta alle frodi comunitarie è stato istituito nel 1999 l'OLAF (già UCLAF) con potere di investigazione amministrativa indipendente concessa al legislatore. Rispetto alla precedente UCLAF l'organizzazione ha visto un forte ampliamento delle attività verso una competenza generale sulle frodi a danno dell'unione Europea e quindi anche verso gli stessi organi della commissione. Ne consegue che ciascun Paese aderente deve a volte fare ricorso alle proprie norme interne con rischi di distorsioni di traffico.

Il Codice ha introdotto, poi, all'articolo 12 il diritto all'informazione, che, specie per il nostro Paese, costituisce un'importante novità per la segnalazione a livello intercomunitario di fatti operativi che potrebbero costituire violazione alle norme comunitarie ed interne sull'attività di interscambio delle merci (sistema informatico AFIS - Antifraud Information System).

12.3 L'ordinamento giuridico ed amministrativo

Per l'adeguamento alla realtà europea, un primo provvedimento, nel settore organizzativo, venne preso con il Decreto Ministeriale dell'8 agosto 1967, concernente le piante organiche del personale degli Uffici periferici delle Dogane e degli altri Uffici e Servizi speciali della stessa Amministrazione. In totale l'organico venne stabilito in 6160 unità. Fin dal momento dell'adesione dell'Italia al Mercato Comune Europeo, si pose il problema dell'adeguamento

¹²⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 23.1.1973, n. 43.

delle strutture e delle procedure doganali, pur se all'acquisizione ideologica del problema non fece seguito una decisa azione realizzativa.

Le cause di questa difficoltà operativa dei titolari del Ministero delle Finanze sono da ricercarsi nei tempi lunghi degli iter legislativi e nel rapido evolversi della materia doganale che faceva sì che i progetti all'esame sembrassero, dopo poco, non più aderenti alla mutata realtà commerciale.

Inoltre danneggiava la riforma doganale il volerla inserire in troppo ampi e complessi progetti di riforma dell'intero Ministero delle Finanze.

Tuttavia l'importanza delle Dogane, così strettamente inserite nel tessuto economico di uno Stato, faceva sì che il problema della riforma doganale divenisse un problema politico, la cui soluzione veniva reclamata anche dagli operatori economici, che evidenziavano l'insufficienza delle strutture e degli organici e la necessità della completa autonomia amministrativa.

Nel 1971¹²⁹, si procedette ad una revisione degli Uffici doganali ai fini di una migliore razionalizzazione della distribuzione territoriale degli stessi.

Il riordinamento venne attuato con il Decreto del Presidente della Repubblica 12 giugno 1972, n. 424, che stabilì la soppressione di 42 dogane e l'istituzione di altre 40. Con successivo decreto¹³⁰ si procedette alla delimitazione territoriale dei Compartimenti doganali e delle Circoscrizioni, all'individuazione delle Dogane, Sezioni, Posti doganali, all'assegnazione delle categorie, da prima a terza, alle varie dogane ed all'assegnazione delle competenze per ciascuna categoria.

12.4 L'adeguamento all'Unione Europea

Dopo una serie di tentativi parziali e senza effetto per risolvere il problema della struttura doganale, nel 1984 si affrontò¹³¹ con energia¹³² la questione attraverso una serie di provvedimenti¹³³.

Sostenuto anche da un apposito studio elaborato dal Comitato Nazionale Economia e Lavoro (CNEL) e da proposte specifiche avanzate dalla Commissione per la delegiferazione istituita presso la Presidenza del Consiglio, il Ministro delle Finanze ritenne necessario approfondire con tutte le parti interessate i problemi sul tappeto, al fine di dar vita ad un provvedimento organico che tenesse in particolare evidenza la realizzazione al 1° gennaio 1993 del Mercato Unico.

A tal fine¹³⁴ venne nominata una "Commissione di studio per la verifica dell'attuale rispondenza dell'organizzazione dei servizi doganali e delle procedure di accertamento e controllo delle relative operazioni alle esigenze della produzione e dei traffici, oltre che alla necessità della sicurezza fiscale e per la valutazione dell'adeguatezza dell'attuale ordinamento del personale ai nuovi compiti e responsabilità. Per brevità dal nome del suo Presidente, venne definita "Commissione Anelli"¹³⁵. La Commissione Anelli iniziava i suoi lavori l'11 settembre 1985 e li concludeva il 24 luglio 1986, dopo 46 riunioni complessive.

¹²⁹ Ai sensi dell'art. 13 del Decreto del Presidente della Repubblica 18.2.1971, n. 18.

¹³⁰ Decreto Ministeriale del 18.12.1972 del Ministro Valsecchi.

¹³¹ Era ministro delle Finanze Bruno Visentini.

¹³² Era Direttore generale Giovambattista Cantiello.

¹³³ Legge 13.7.1984, n. 302, che accoglieva parte delle istanze economiche e normative del personale riportando una tregua negli Uffici in attesa di una più completa riforma; Legge Delega 29.10.84, n. 734, relativa all'attuazione della Direttiva C.E.E. n. 643/83 per la semplificazione dei controlli fisici e della formalità amministrativa, dalla quale derivò il Decreto del Presidente della Repubblica 8.5.85, n. 254.

¹³⁴ Decreto Ministeriale 14.7.1985.

¹³⁵ La Commissione era composta dal presidente Carlo Anelli - Presidente di Sezione del Consiglio di Stato - e dai membri: Cardarelli, Manganiello, Cantiello, Moneta, Giordano, Primerano, Cervone, Zarmati, Valle, Attard, Favale, Pezzano, De Felice, De Mari, Mernone, Gagliasso, Boschetti, Silvano (segretario).

La relazione conclusiva della Commissione Anelli venne rassegnata nel luglio 1986 e da quel momento ebbe inizio l'iter interminabile per tradurre i principi individuati per l'ammodernamento dell'Amministrazione in concreti atti legislativi. L'obiettivo era la costituzione di un Dipartimento, dotato di autonomia contabile ed amministrativa, ed il riconoscimento delle peculiarità operative e giuridiche che caratterizzavano l'azione sia dell'organo che del personale.

Ciò è stato poi in gran parte realizzato con la Legge Delega 10 ottobre 1989, n. 349, per l'aggiornamento delle disposizioni legislative in materia doganale e per la riorganizzazione dell'Amministrazione delle Dogane e Imposte Indirette.

Sulla base della delega 349/89 sono stati emanati una serie di decreti per la costituzione del Dipartimento¹³⁶.

Si è così inteso rinnovare l'ordinamento, la struttura, le competenze e la gestione operativa delle dogane italiane, attribuendo al nuovo organismo un'autonomia organizzativa e funzionale adeguata al dinamismo dei servizi doganali, alla complessità e peculiarità degli stessi ed alle esigenze della produzione e dei traffici¹³⁷. La Direzione Generale del Dipartimento era articolata in 4 Direzioni Centrali a Roma, 14 Direzioni Compartimentali¹³⁸ più una Direzione per le Contabilità Centralizzate, 49 Circoscrizioni doganali, 150 dogane, 41 Uffici Tecnici di Finanza e 16 Laboratori chimici (12 compartimentali e 4 speciali).

La costituzione del Dipartimento delle Dogane e delle Imposte Indirette ha comportato il riconoscimento dell'autonomia funzionale, della peculiarità delle funzioni svolte e del suo ruolo nel contesto della realtà comunitaria; dall'unificazione dei ruoli del personale centrale e periferico del Dipartimento; dallo svolgimento di tutte le funzioni inerenti il servizio doganale a suo tempo assegnato alle sopresse Intendenze di Finanza; dalla diretta gestione del personale, dell'informatica, del contenzioso; dallo snellimento dei controlli contabili; dalla previsione di addetti doganali presso le rappresentanze diplomatiche.

Il sistema informativo (AIDA - Automazione Integrata Dogane e Accise) ha sempre fornito un valido supporto informatico per il potenziamento dei risultati. Di particolare rilevanza è la presentazione telematica delle dichiarazioni doganali e degli elenchi relativi agli scambi Intracomunitari, la Tariffa doganale comune informatizzata, il circuito di controllo, che sulla base dell'analisi dei rischi coadiuva nell'attività ispettiva. La quasi totalità delle procedure è informatizzata. Le dimensioni europee in cui si muove il Dipartimento delle Dogane e delle Imposte Indirette non permette cadute di tensione che si potrebbero riflettere negativamente sulle capacità produttive e commerciali italiane e degli altri Stati membri.

Del resto la lunga storia delle Dogane dimostra che esse non temono né sfide né mutamenti e che la loro capacità di adattamento alle mutevoli esigenze dei tempi non è mai venuta meno. Si è infatti trasformata da sovrastruttura ad infrastruttura indispensabile per la corretta regolazione degli scambi internazionali.

In tal senso si registra la trasformazione della Dogana da amministrativa in investigativa attraverso la costante adozione delle procedure dell'analisi dei rischi e dei controlli mirati, supportati da adeguati sistemi informatici, collegati sia in campo nazionale che comunitario a banche dati che consentano di acquisire in tempo reale gli elementi utili per attivare azioni di contrasto alle frodi. Nell'ambito della Commissione Europea la Direzione Generale XXI – Per le dogane e la tassazione indiretta è stata trasformata in Direzione Generale per la Tassazione e l'Unione Doganale – Politica Doganale.

¹³⁶ Decreto legislativo 26 aprile 1990, n. 105; 8 novembre 1990, n. 374, 375,376.

¹³⁷ Michele del Giudice: "Le dogane europee secondo l'Amministrazione italiana: cosa si sta facendo e cosa si farà" (Pubblicato su Rassegna di diritto e di tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione - Maggio 1992).

¹³⁸ Con sede a: Ancona, Bari, Bologna, Bolzano, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste, Venezia.

I sistemi di acquisizione dati e di informazione (AFIS, VIES e SEED)¹³⁹ sono divenuti strumenti quotidiani dell'operatività doganale.

Deve poi sottolinearsi, come già visto, l'unificazione, a livello comunitario, della normativa doganale, attraverso l'emanazione del codice Doganale Comunitario, oltre all'emanazione nel settore delle accise del Testo Unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative¹⁴⁰.

Sarà però necessaria la definizione comune dei reati doganali, a cui far corrispondere comuni sanzioni, in modo da porre a carico degli operatori scorretti rischi uguali in tutti gli Stati membri ed impedendo così la ricerca del Paese con la normativa sanzionatoria meno severa nel quale tentare operazioni fraudolente.

Le nuove aree di azione investigativa non possono ritenersi tali in modo assoluto perché già facenti parte, in modo più o meno approfondito, dell'attività doganale. Al riguardo si sta sviluppando sempre più un impegno sistematico, attraverso strutture dedicate come i servizi antifrode dogane ed accise (che operano presso le strutture del Dipartimento), nelle materie già previste dall'Accordo di Schengen (droga, armi, rifiuti tossici), nonché in quelle del commercio clandestino di opere d'arte, merci contraffatte, flora e fauna in via di estinzione, controlli stradali sulle merci viaggianti e revisione presso le aziende delle merci già sdoganate, verifiche in materia di politica agricola comune, nonché in materia di scambi intracomunitari. Altro aspetto rilevante è il potenziamento dei Laboratori chimici delle Dogane¹⁴¹ nonché della possibilità di emettere certificazioni oltre alla effettuazione di analisi merceologiche su richiesta di Dogane, Uffici Tecnici di Finanza e di altri enti.

12.5 Le dogane per il terzo millennio

La necessità di rendere ancor più pronte le risposte agli operatori economici in materia di dogane, accise e di analisi merceologiche la legge n. 59 del 15 marzo 1997 ed il successivo decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 hanno attribuito all'Amministrazione doganale una nuova configurazione giuridica.

Il riconoscimento che gli scambi economici internazionali necessitano di un'amministrazione estremamente dinamica ha fatto sì che il legislatore costituisse dal 1° gennaio 2001 l'Agenzia delle dogane, ente pubblico dotato di personalità giuridica, con ampia autonomia.

Uno statuto presiede al suo funzionamento e sulle sue basi si è costituita la nuova struttura centrale ed è in corso di realizzazione anche quella periferica che vedrà l'integrazione di vari uffici presenti sul territorio in entità polifunzionali.

L'Agenzia delle Dogane che è derivata dal processo di riforma e di adeguamento alle esigenze del mercato unico europeo non è un qualcosa di definitivo ma potrebbe essere, e sarebbe augurabile che fosse, una tappa di passaggio e di avvicinamento alla realizzazione della Amministrazione doganale comunitaria in modo da poter assicurare a tutti gli operatori economici dell'Unione Europea parità di servizi resi.

¹³⁹ VIES: Vat Information Exchange System. SEED: System for Exchange Excise Data.

¹⁴⁰ Decreto legislativo 26.10.1995, n. 504.

¹⁴¹ Nel 1993 è stata costituita la Direzione Centrale per l'Analisi Merceologica ed il Laboratorio Chimico, nell'ambito della Direzione Generale.

DIRETTORI GENERALI dall'attuazione dell'ordinamento Cavour, 23 ottobre 1853

dal 20 novembre 1853	Camillo Bongioanni di Castelborgo
dal 18 dicembre 1859	Angelo Conte
dal 1° agosto 1862	Giovanni Cappellari della Colomba
dal 10 febbraio 1867	Andrea Calenda di Tavani
dal 27 maggio 1867	Luigi Bennati di Baylon
dal 31 marzo 1881	Vittorio Ellena
dal 5 ottobre 1885	Giuseppe Castorina
dal 11 ottobre 1893	Gioacchino Busca
dal 1° febbraio 1908	Giovanni Varvelli
dal 1° gennaio 1912	Lodovico Lucioli
dal 10 marzo 1923	Pasquale Troise
dal 12 febbraio 1931	Silvio Mathis
dal 16 ottobre 1933	Ivo Bagli
dal 1° novembre 1943	Mariano Alinei
dal 12 maggio 1945	Dante Crudele
dal 30 aprile 1947	Alberto Balbi
dal 1° giugno 1950	Ettore Spallazzi
dal 6 agosto 1955	Franco Gioia
dal 20 febbraio 1960	Ugo Calderoni
dal 24 luglio 1963	Bruno Tenti
dal 22 giugno 1964	Alvaro Perfetti
dal 11 luglio 1966	Guido Tomasone
dal 1° giugno 1977	Ernesto del Gizzo
dal 13 gennaio 1981	Giovanbattista Cantiello
dal 1° luglio 1990	Michele del Giudice
dal 19 maggio 1992	Carmelo Sapienza
dal 18 dicembre 1996	Michele del Giudice
dal 1° luglio 2000	Mario Andrea Guaiana
dal 14 febbraio 2008	Giuseppe Peleggi

* **Antonio Nicali.** Tortona 1942 - Savona 1998. Dirigente dell'Amministrazione doganale, pubblicò numerosi studi in materia doganale, tra i quali *Proposte per la creazione di un'amministrazione doganale della CEE* (premio Matthaeus Italia 1993) e *Storia delle Dogane – Profili storici della politica doganale italiana* (premio Matthaeus Italia 1997). Ha collaborato alle riviste "Scambi e Dogane", "Tribuna finanziaria", "Dinamismo finanziario".

** **Giuseppe Favale.** Entrato giovanissimo nell'Amministrazione doganale, dal 1990 è dirigente generale e dal 1° gennaio 2012 è Direttore della Tariff and Trade Affairs dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (O.M.D.). Ha curato ed aggiornato l'edizione del 1997 della *Storia delle Dogane – Profili storici della politica doganale italiana* di Antonio Nicali per l'Agenzia delle Dogane, anche nell'edizione in occasione del cinquantenario dell'OMD. È autore di articoli e saggi di argomento tributario.