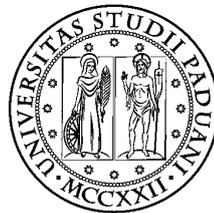


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in

DIRITTO DELL'ECONOMIA



LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI NELL'UNIONE
EUROPEA E LE CONSEGUENZE DEL COVID-19

Relatore: Prof. Elisa Chiaretto

Laureando: Noemi Pizzolla
matricola N. 1235878

A.A. 2021-2022

INDICE:

<u>INTRODUZIONE</u>	2
<u>CAPITOLO I: Libera circolazione delle merci</u>	
1.1 Definizione di merce e mercato interno.....	3
1.2 Trattati europei e la libera circolazione delle merci nell'UE.....	5
1.3 Applicazione delle norme.....	7
1.4 Divieto di dazi doganali e tasse ad effetto equivalente.....	10
1.5 Il mutuo riconoscimento e l'armonizzazione delle legislazioni.....	15
1.6 Divieto di imposizioni interne	19
1.7 Monopoli	21
<u>CAPITOLO II: I trasporti e le normative Covid-19</u>	
2.1 Perché l'UE si occupa di trasporti?.....	24
2.2 Politica Europea dei trasporti	26
2.3 I trasporti.....	28
2.4 L'intermodalità.....	30
2.5 Covid-19.....	32
2.5.1 Trasporto ferroviario.....	33
2.5.2 Trasporto su strada.....	33
2.5.3 Trasporto aereo.....	33
2.5.4 Trasporto marittimo.....	34
2.6 Piano di ripresa europeo.....	36
<u>CONCLUSIONI</u>	38
<u>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</u>	41

INTRODUZIONE

Nel processo di integrazione Europea globalmente considerato, la realizzazione di un mercato interno delle merci e dei fattori produttivi (lavoro, servizi e capitale), ha avuto da sempre un ruolo centrale.

L'obiettivo della tesi è di spiegare il processo che ha portato alla creazione della libera circolazione delle merci nell'Unione Europea, e identificare i problemi, che questa libertà fondamentale (una delle 4 libertà fondamentali dell'Unione Europea), ha subito a causa della diffusione del Covid 19 negli ultimi 2 anni.

Nel primo capitolo vengono approfonditi i concetti di mercato unico e di merce all'interno dell'Unione Europea e successivamente verrà spiegato il processo dei Trattati che hanno portato alla creazione della libera circolazione delle merci, con la creazione del mercato unico e gli obiettivi che i vari Trattati avevano.

Successivamente si identificano le norme del TFUE che trattano della libera circolazione delle merci, spiegando:

- I divieti che sono stati introdotti per riuscire a creare un mercato comune europeo e la conseguente liberalizzazione della circolazione delle merci agli Stati membri, e le relative deroghe
- Le restrizioni quantitative introdotte,
- Il principio del mutuo riconoscimento
- Le misure distintamente applicabili,
- Le restrizioni agli scambi connesse alla tutela della proprietà industriale e commerciale,
- I monopoli commerciali.

Nel secondo capitolo invece verrà trattata la politica Europea dei trasporti e delle iniziative, che l'Unione Europea prevede al riguardo.

Successivamente verranno individuati i vari tipi di trasporto e l'intermodalità.

Infine, il secondo capitolo si focalizzerà sulle manovre della politica Europea da marzo 2020, a seguito dell'impatto che il Covid-19 ha avuto, a livello europeo, sull'autotrasporto, considerando le strategie attuate dall'Unione Europea, i conseguenti sostegni ed aiuti economici indirizzati allo stesso.

CAPITOLO I

LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

1.1 Nozione di merce e mercato unico

“Una merce è un bene economico, naturale o tecnicamente prodotto, suscettibile di essere scambiato con altri beni¹, oppure contro denaro all'interno di un mercato. Non vengono definiti come merci né i beni in attesa di vendita presso i produttori né quelli presso il consumatore” (Wikipedia).

La nozione di merce rilevante ai fini della disciplina dell'Unione è molto ampia. Essa comprende tutti i prodotti valutabili in denaro e quindi idonei ad essere l'oggetto di una transazione commerciale². Tale definizione è stata data dalla Corte³ in un caso, nel quale si trattava di stabilire se rientrassero nella nozione di merce gli oggetti di interesse artistico, storico, archeologico o etnologico, che si pensava non fossero assimilabili a beni di scambio e dunque venivano sottratti alla disciplina dell'Unione. Si è invece affermato che tali oggetti, indipendentemente dalle caratteristiche che li distinguono dagli altri beni commerciabili, hanno in comune la caratteristica di essere valutabili in denaro e quindi di poter costituire l'oggetto di transazioni commerciali.

Dopo, il regime della libera circolazione delle merci è stato dichiarato applicabile ai libri ed alle videocassette. Sono poi state comprese nella nozione di merce, le monete che non abbiano più corso legale, mentre costituiscono mezzi di pagamento le monete liberamente circolanti in uno Stato membro, anche se prodotte in uno Stato terzo. Sono comprese tra le merci anche i prodotti che incorporano opere dell'ingegno o artistiche, come i dischi e le videocassette; i prodotti che rivestano rilievo particolare per l'economia di uno Stato membro, come il petrolio e l'energia elettrica; infine, gli stupefacenti.

Un'ipotesi particolare è quella dei rifiuti, che si è dubitato rientrassero nella nozione di merce, almeno quando non riciclabili. La Corte⁴ al riguardo ha rilevato che tutti gli oggetti trasportati al di là di una frontiera per dar luogo a transazioni commerciali, sono sottoposti al regime della libera circolazione delle merci, quale che sia la natura della transazione; e che inoltre non si può operare una distinzione tra rifiuti riciclabili e non riciclabili, sia perché sarebbe di difficile applicazione, sia perché la natura riciclabile o meno dei rifiuti dipende da fattori del tutto variabili e principalmente dal costo delle relative operazioni.

I prodotti che riguardano la sicurezza in senso stretto (armi, munizioni e materiale bellico), inseriti in uno specifico elenco predisposto dal Consiglio sono fuori dalla sfera di applicazione materiale delle norme sulla libera circolazione delle merci. I prodotti agricoli, compresi i prodotti della pesca, rientrano in via generale nella disciplina del mercato interno (art. 38 TFUE⁵), salvo quando siano oggetto del regime specifico regolato dalle disposizioni sulla politica agricola dell'Unione. In concreto, i prodotti agricoli rientrano nel regime dei divieti di restrizioni quantitative quando non attengano ad un'organizzazione comune di mercato. Ad un particolare regime sono sottoposte anche le sostanze radioattive, i medicinali ad uso

¹ Baratto

² Compravendita

³ Sentenza Comm. c. Belgio, del 10 dicembre 1968, causa 7/68

⁴ sentenza Comm. C. Belgio, del 9 luglio 1992, causa C-2/90

⁵ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

umano e veterinario. Gli articoli 34 e 35 TFUE riguardano tutti i tipi di importazione ed esportazione di merci e prodotti. La serie di merci interessate è ampia tanto quanto la serie di merci esistenti, a condizione che abbiamo un valore economico: «per merci, ai sensi del trattato, si devono intendere i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali».

Il MEC ci si riferisce al mercato unico dell'Unione Europea e, prima, la CEE⁶, la cui creazione era uno degli obiettivi fondamentali dei trattati di Roma che istituì la CEE. L'espressione veniva inoltre spesso utilizzata come sinonimo di CEE.

La nozione di "Mercato interno" fondato sulla eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali fu introdotta nel Trattato CEE dall'atto unico europeo traendola da alcune dichiarazioni del Consiglio Europeo⁷ e dal Libro Bianco con cui nel 1985 la Commissione delle Comunità Europee propose di realizzare il "completamento del mercato interno" entro il 31 dicembre 1992.⁷

L'art. 26 TFUE afferma che: "Mercato interno è lo spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, persone, servizi e capitali. In base all'articolo 8 del Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea⁸, il processo che ha portato alla formazione del mercato comune fu diviso in 3 tappe, che si distanziavano di 4 anni l'una dall'altra, visto che il trattato aveva fissato un periodo transitorio di 12 anni, entro i quali si sarebbe dovuto realizzare il mercato unico europeo, inteso come libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali, sul territorio dei paesi aderenti.

Tanto la prassi delle istituzioni comunitarie, quanto la Giurisprudenza della Corte di Giustizia hanno finito per trattare le due nozioni come sostanzialmente equivalenti. Come per le altre libertà di movimento, anche la libera circolazione delle merci è stata qualificata dalla Corte come uno dei principi fondamentali della Comunità Europea.

Nel 1986, l'Atto Unico Europeo permise di conseguire l'attuazione delle prime tre libertà fondamentali, vale a dire la libera circolazione dei lavoratori, delle merci e dei capitali. L'obiettivo di un unico mercato europeo comune è stato costantemente menzionato dai principali documenti successivi: Trattato di Maastricht (1992), Trattato di Amsterdam (1999), Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (2007) e Trattato di Lisbona (2009).

Il Trattato di Lisbona inserisce nella Parte III del TFUE il Titolo I con la denominazione "Mercato interno" che sostituisce quella di "Mercato comune" come espressamente stabilito dal medesimo Trattato di Lisbona (art. 2, par. 2, lett. G)⁹

⁶ Comunità economica Europea

⁷ Sbolci L., Prete L., *La libera circolazione delle merci*, in Strozzi G., Mastroianni R. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte Speciale*, Giappichelli, 2021

⁸ Trattato di Roma del 1957

⁹ Sbolci L., Prete L., *op.cit.* p 4

1.2 Trattati europei e libera circolazione delle merci nell'UE

L'Unione Europea mirava a creare un'unione sia economica che dei popoli, ma all'inizio l'obiettivo era creare delle basi economiche stabili.

La libera circolazione delle merci nell'UE è stata al centro dell'integrazione tra gli Stati membri fin dalla creazione dell'UE, ed è una delle libertà fondamentali che vengono garantite dall'ordinamento giuridico dell'Unione Europea (UE). La libera circolazione delle merci nell'Unione Europea comporta, per gli Stati membri, il divieto di dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, con la creazione di un'unione doganale e l'adozione di una tariffa doganale comune negli scambi con i Paesi terzi (art. 28 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea).

Per giungere alla libera circolazione delle merci, c'era bisogno innanzitutto della creazione di un mercato unico europeo, ideato con un progetto avanzato di integrazione economica e di liberalizzazione degli scambi nella dichiarazione di Schumann¹⁰, il quale affermò: "L'Europa non potrà farsi una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto".

Inizialmente il mercato comune trova applicazione nel settore limitato al carbone e all'acciaio, con il trattato che origina la CECA¹¹, e per la prima volta gli Stati membri, rinunciano a parte della loro sovranità in favore della comunità.

Ma agli inizi del 1956 venne istituito un comitato preparatorio, incaricato di approntare una relazione sulla creazione di un mercato comune europeo. Il comitato svolse i suoi lavori a Bruxelles e fu presieduto da P.H. Spaak, l'allora Ministro belga degli Affari Esteri. Nell'aprile 1956 presentò due progetti, corrispondenti alle due opzioni considerate dagli Stati: la creazione di un mercato comune generalizzato e la creazione di una comunità dell'energia atomica.

Successivamente la libera circolazione delle merci iniziò ad assumere una dimensione globale per la prima volta con i Trattati di Roma del 1957, che diedero origine al trattato istitutivo della CEE¹² e all'EURATOM¹³.

L'articolo 2 del Trattato CEE precisa che: "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano". Il MEC si basa sulle quattro libertà fondamentali, che sono, la libera circolazione di merci, di persone, di capitali e di servizi. Infatti, il MEC crea uno spazio economico comune che permette la libera concorrenza tra le imprese e sta alla base della creazione delle condizioni di scambio di prodotti e servizi che non sono coperti dalla CECA.

¹⁰ Dichiarazione del ministro degli affari esteri francese, Robert Schumann che nel marzo 1950 con i suoi collaboratori, era convinto che una completa apertura dei mercati nazionali e la loro reciproca interpenetrazione in un mercato comune, avrebbero offerto alle economie degli Stati europei una grande opportunità di crescita economica e ciò si sarebbe poi tradotto in un miglioramento del tenore di vita di quelle popolazioni

¹¹ Comunità economica del carbone e dell'acciaio

¹² Comunità economica Europea, che riuniva Francia, Germania, Italia e Paesi Bassi

¹³ Comunità Europea dell'energia atomica

In una fase iniziale, la libera circolazione delle merci era stata concepita nel quadro di un'unione doganale tra gli Stati membri con l'abolizione dei dazi doganali, delle restrizioni quantitative agli scambi, delle misure di effetto equivalente e con la fissazione di una tariffa esterna comune dell'Unione, successivamente ci si è focalizzati sull'eliminazione di tutti gli ostacoli restanti frapposti alla libera circolazione delle merci al fine di realizzare il mercato interno.

L'abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative (contingenti) fra gli Stati membri è stata portata a termine entro il 1° luglio 1968, poi l'Atto unico europeo del 1986 ha fissato tutte le misure necessarie per una completa realizzazione del mercato interno, compresa l'introduzione delle misure di armonizzazione fiscale.

La sfera di applicazione territoriale della disciplina del mercato comune delle merci coincide in via di principio con quella dell'intero Trattato e dunque con il territorio degli Stati membri, ivi comprese le zone di mare e gli spazi aerei che soggiacciono alla loro giurisdizione.

Il campo di applicazione territoriale delle disposizioni del Trattato relativo alla circolazione delle merci, poi, va distinto dal territorio doganale dell'Unione, che è invece il territorio entro il quale trova applicazione la normativa doganale dell'Unione.

Le norme che disciplinano il mercato comune sono in genere dirette agli Stati membri, nel senso che impongono a quest'ultimi una serie di obblighi che ruotano attorno alla liberalizzazione degli scambi in merci, persone, servizi e capitali.

1.3 Applicazione delle norme

La vigente disciplina giuridica della libera circolazione delle merci è in larga parte contenuta nel TFUE. Il testo affonda le proprie radici sia nel Trattato sulla fondazione della Comunità Economica Europea sia in quello istituyente la CEE, detta anche EURATOM o Comunità Europea dell'energia Atomica; i due testi costituiscono, assieme, i Trattati di Roma risalenti al 1957 a cui il TFUE si riconduce. Tuttavia, il Trattato della CEE è stato più volte modificato poiché le norme non risultavano più idonee a far fronte ai bisogni a seguito della liberalizzazione dei mercati: tra le rettifiche più importanti menzioniamo quella dovuta all'introduzione del Trattato di Maastricht, attraverso la quale il Trattato della CEE fu denominato "Trattato per la Fondazione dell'Unione Europea", e la rettifica in seguito all'introduzione, nel 2009, del Trattato di Lisbona. Al giorno d'oggi, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea svolge un ruolo di completamento e, come riportato all'articolo 1, comma 1¹⁴, persegue l'obiettivo di determinazione dei settori, delle delimitazioni e delle modalità d'esercizio di tutte le competenze spettanti all'Unione Europea.

Il TFUE è formato da un preambolo e 358 articoli, che sono raccolti in sette parti, e la disciplina della libera circolazione delle merci è collocata nella Parte Terza del Trattato, Politiche e azioni interne dell'Unione Europea, ma più specificatamente nel Titolo II della Parte terza del testo. La disciplina riguardante il tema della libera circolazione delle merci e gli ambiti di applicazione della medesima, risulta composta da tre principali gruppi di norme il cui contenuto è rimasto pressoché inalterato a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il primo gruppo di norme è formato dagli artt. 28 e 29 del TFUE definiscono l'ambito di applicazione dei divieti dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative per quel che riguarda l'origine delle merci, qui sono compresi sia i prodotti originari degli Stati membri, sia quelli provenienti dagli Stati terzi. (questi ultimi vi sono compresi purché si trovino in libera pratica in uno Stato membro, ovvero siano stati importati da un paese terzo in osservanza delle pertinenti disposizioni)

L'articolo 28 TFUE stabilisce l'ambito di applicazione oggettivo della disciplina, che è ampio e comprende l'ambito della circolazione delle merci. La Corte ha concluso che le merci devono essere intese come prodotti con un buon rapporto qualità-prezzo e che possono essere costruiti come oggetti di commercio, inclusi rifiuti, elettricità, oggetti di interesse storico o artistico, ecc. Sono incluse anche le droghe, ma sono importanti le regole dei trattati internazionali di cui gli Stati membri sono parti. Secondo la Corte di Giustizia, la commercializzazione è vietata in tutti gli Stati membri, fatta eccezione per le transazioni strettamente controllate per usi medici e scientifici. Le droghe non in questo circuito monitorate dalle autorità competenti sono quindi naturalmente soggette al divieto di importazione e commercializzazione nel territorio di tutti gli Stati membri. La libera circolazione delle merci agricole è generalmente garantita da specifici Regolamenti di politica agricola dell'UE che creano organizzazioni comuni di mercato in specifici settori di produzione. Le norme generali sulla libera circolazione delle merci si applicano ai prodotti agricoli non coperti da tali norme.¹⁵

¹⁴ Il presente trattato organizza il funzionamento dell'Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità d'esercizio delle sue competenze

¹⁵ Sbolci L, Prete L., *op.cit.* p 4

Le norme di queste convenzioni però potrebbero porre obblighi incompatibili con quelli stabiliti dalle norme dell'UE: si è allora stabilito che gli obblighi incompatibili derivanti da convenzioni concluse prima del 1° gennaio 1958 o, per gli stati aderenti prima della loro adesione, hanno la prevalenza perché la loro osservanza tra gli Stati membri può essere pretesa dagli Stati terzi che siano parti di dette convenzioni internazionali.

L'ambito di applicazione territoriale delle norme sulla libera circolazione delle merci è definito dall'art. 52 TUE e precisato dall'art. 355 TFUE. L'art. 52 stabilisce che i Trattati si applicano a tutti gli Stati membri l'art. 355 dispone l'applicabilità dei Trattati ad altri territori da esso specificatamente indicati, tra cui la Guadalupa, la Martinica, le Azzorre e le Canarie.

Una disciplina speciale è stabilita dal TFUE per le armi, le munizioni e il materiale bellico che figurino in un apposito elenco approvato dal consiglio. (l'art.346, par.1, lett. B consente a ciascun Stato membro di porre limiti al loro commercio, qualora lo ritenga necessario per la tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza). Il secondo gruppo di norme è formato dagli artt. 30-31-32 che riguardano le regole in materia di unione doganale, la cui disciplina rientra, espressamente, nella competenza esclusiva dell'Unione Europea in virtù delle modificazioni introdotte dal Trattato di Lisbona.

Infine, il terzo numero di norme è formato dagli artt. 34-35-36, i primi due riguardano i divieti di restrizioni quantitative tra gli Stati membri, mentre l'art 36 autorizza deroghe a tale divieto per determinati motivi di interesse pubblico.

Le regole dell'unione doganale devono essere integrate con l'articolo 110 che contiene gli obblighi complementari alle norme sull'unione doganale perché sono diretti a evitare imposizioni fiscali interne che vengono applicate ai prodotti che provengono da altri Stati membri. Anche gli atti normativi adottati dall'Unione Europea per armonizzare le legislazioni nazionali contribuiscono a sopprimere le barriere al commercio intracomunitario create dalle divergenze delle legislazioni degli Stati membri.¹⁶

La Corte di Giustizia ha affermato che alcune di queste disposizioni producono effetti diretti negli ordinamenti nazionali. I criteri per riconoscere questa efficacia diretta sono stati inizialmente enunciati dalla Giurisprudenza della Corte proprio con riferimento alle disposizioni sulla libera circolazione delle merci, nella Sentenza Van Gend en Loos, del 5 febbraio 1963, in cui la Corte vietava agli stati membri sia di introdurre nuovi dazi doganali o tasse equivalenti, sia di aumentare quelli in vigore.

Successivamente, nella sentenza Lutticke del 1° marzo 1966 la Corte ha stabilito che il divieto di imporre tributi interni contrari alla libera circolazione delle merci produce effetti diretti, in quanto "costituente un obbligo preciso e incondizionato". Con altre sentenze la Corte ha affermato l'efficacia diretta dell'art 30 CEE (ora art. 34 TFUE) che vieta restrizioni quantitative all'importazione" e dell'art 37 CEE (ora art. 37 TFUE) che vieta qualsiasi discriminazione tra cittadini degli Stati membri praticata a mezzo di monopoli nazionali aventi carattere commerciale.¹⁷

Le disposizioni che producono effetti diretti prevalgono su tutte le norme nazionali confliggenti: le norme interne contrastanti con le disposizioni dell'Unione devono quindi essere disapplicate.

¹⁶ Sbolci L, Prete L., op.cit. p 4

¹⁷ Sbolci L, Prete L., op.cit. p 4

La Giurisprudenza della Corte di Giustizia ha contribuito alla ricostruzione delle fonti nella materia, enunciando fondamentali principi, come quello del mutuo riconoscimento¹⁸ che è stato decisivo per superare importanti ostacoli al libero commercio tra gli stati membri. Ciò indica la tendenza della Corte a svolgere una funzione di integrazione del diritto europeo come funzione inerente all'esercizio del proprio compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato, le cui disposizioni e principi sono stati affiancati da un alto numero di atti normativi adottati dalle istituzioni. In particolare:

- Per instaurare la tariffa doganale comune sono stati approvati regolamenti da parte del Consiglio e della Commissione
- Per dar seguito alle proposte contenute nel Libro Bianco del 1985 sul completamento del mercato interno sono state adottate molte direttive che hanno soppresso ostacoli fiscali, tecnici e fisici alla libera circolazione delle merci tra Stati membri.
- Il Regno Unito per dare effetto all'esito del referendum svolto il 23 giugno 2016 ha notificato in data 29 marzo 2017 al Consiglio Europeo, ai sensi dell'art. 50 TUE, l'intenzione di recedere dall'Unione e quindi dalle norme sul mercato interno. L'Unione Europea e il Regno Unito hanno concluso un accordo di recesso che prevedeva un periodo di transizione fino al 31 dicembre 2020, durante il quale le regole riguardanti la libera circolazione merci dei Trattati UE restavano in vigore nel commercio tra le due aree. L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione ed il Regno Unito crea, a partire dal 1° gennaio 2021, un'area di libero scambio che comporta, l'assenza di dazi, restrizioni quantitative ed altre tariffe sulle merci conformi alle rilevanti regole in materia di origine. Le merci dovranno sottoporsi alle procedure e formalità doganali.

Inoltre, per adattare gli atti normativi all'adesione di nuovi stati membri nel 2004 e nel 2007 sono state previste condizioni specifiche di adesioni.

¹⁸ In ambito comunitario è principio fondamentale dal quale deriva l'obbligo di accettazione, da parte di ogni Stato membro della UE, dei prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in un altro Stato membro, senza che questi debbano necessariamente rispettare le prescrizioni normative e gli standard dello Stato importatore, a meno che la loro offerta non violi diritti fondamentali nei Paesi d'origine (per es. quelli collegati alla salute).

1.4 Dazi doganali e tasse ad effetto equivalente

La libera circolazione delle merci, si realizza attraverso:

- L'instaurazione dell'unione doganale¹⁹
- L'applicazione del divieto di restrizioni quantitative circa l'esportazione e l'importazione

L'unione doganale è una componente principale dell'Unione Europea, sin dalla sua istituzione nel 1957 come Comunità economica Europea. La decisione di creare un'unione doganale serviva per evitare che si creassero situazioni di squilibrio tra gli Stati.

Nel 1957 agli Stati vennero dati 12 anni per potersi adeguare alla normativa, eliminando i dazi previsti tra di loro. L'unione doganale si è formalmente perfezionata il 1° luglio 1968.

Nell'unione doganale comunitaria, i 26 Stati membri adottano un sistema uniforme per la gestione delle importazioni, esportazioni e transiti, attuando delle norme doganali comuni, che si chiamano codici doganali dell'Unione.

Alla luce del CDC²⁰, per merce di origine comunitaria si intende la merce interamente ottenuta nel territorio doganale EU, senza aggiunta di merci importate da paesi terzi (salvo i casi di produzione complessa). Le merci in libera pratica sono invece quelle di provenienza da Stati terzi, che abbiano espletato le formalità di importazione, precisate in appositi regolamenti della Commissione, e versato i dazi doganali.

Dopo gli adempimenti, il prodotto rientra nel DAU²¹ fino alla destinazione ed è la prova della natura comunitaria della merce. Devono avere questo documento anche i prodotti in transito nel territorio dell'Unione, ma che non sono immessi in libera pratica.

Le norme che riguardano l'unione doganale implicano il divieto di dazi di importazione ed esportazione, ma anche il divieto di tasse che hanno effetti equivalenti ai dazi e l'adozione di una tariffa doganale comune verso le merci che provengono da Stati terzi. Le merci che provengono da questi stati quando vengono importate osservando la tariffa doganale comune, sono considerate nel commercio interno all'UE.

Il divieto dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e il divieto di tasse equivalenti sono stabiliti dall'art.30 TFU. Il divieto si riferisce a tutti gli oneri pecuniari denominati propriamente dazi doganali e riscossi da uno Stato membro per il passaggio di una merce attraverso una frontiera fra Stati dell'Unione Europea. Sono vietati anche i dazi doganali di carattere fiscale, che possono riguardare: un divieto generale o assoluto. Il divieto riguarda anche i dazi eventualmente vigenti all'interno degli stati membri e non solo fra stati membri.

I dazi doganali sono tributi particolari dotati di propria denominazione, e vengono calcolati in percentuale rispetto al valore del bene (dazi ad valorem) e vengono riscossi al momento dell'attraversamento delle frontiere

La riscossione dei dazi doganali provoca un aumento del costo delle importazioni o delle esportazioni, e ciò sfavorisce questi prodotti rispetto alle merci nazionali corrispondenti, che sono esenti da questi dazi.

¹⁹ Unione doganale: creata quando un gruppo di paesi si unisce per applicare le stese tariffe o dazi di importazione delle merci che provengono da tutto il mondo

²⁰ CDC: Codice Doganale Comunitario

²¹ Documento amministrativo unico

L'art 30 del TFUE poi, prevede il divieto di applicare tasse di effetto equivalente, ciò ha lo scopo di completare e rendere effettivo l'obbligo di non porre dazi. Questo divieto però può essere aggirato con l'imposizione di altri oneri pecuniari che si applicano alla merce che varca la frontiera degli stati membri.

La Corte di Giustizia ha definito la nozione di tassa di effetto equivalente: viene intesa qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente a prescindere dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisca le merci in ragione del fatto che esse varcano la frontiera. Si deve trattare quindi di un onere pecuniario che uno Stato imponga di sua iniziativa sugli scambi di merci tra Stati membri. Può essere strutturato come onere di entità minima, imposto a favore di un ente diverso dallo Stato percepito all'atto dell'attraversamento della frontiera o in altro momento. Ne possono essere esempi significativi gli oneri imposti per effettuare controlli sanitari su prodotti importati o su prodotti esportati e la tassa sulle esportazioni di oggetti di interesse storico e artistico.

Ci sono però tipologie di oneri pecuniari che esulano da questo divieto, che sono gli oneri che costituiscono il corrispettivo di un servizio effettivamente prestato (purché questo non sia obbligatorio e gli oneri siano proporzionati al servizio), tutti gli oneri riscossi per operazioni imposte da norme dell'UE (purché il loro importo non ecceda il costo effettivo del servizio svolto) e gli oneri imposti da uno Stato membro nel quadro di un regime generale di tributi interni applicabili sia alle merci nazionali che a quelle importate da altri stati membri.

Infine, esulano dalla sfera del divieto stabilito dall'art. 30 TFUE gli oneri imposti da uno Stato membro nel quadro di un regime generale di tributi interni applicabili sia alle merci nazionali che a quelle importate dagli stati membri.

Tali oneri soggiogano ai divieti stabiliti all'art 110 del TFUE. La caratteristica essenziale di una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale, che la distingue da un'imposta interna, consiste nel fatto che la prima colpisce esclusivamente il prodotto importato in quanto tale, mentre la seconda colpisce sia i prodotti importati, sia quelli nazionali.²²

Le norme del TFUE sull'unione doganale impongono anche l'adozione di una tariffa doganale comune applicabile allo scambio di merci con Stati terzi.

L'art 31 prevede che i dazi sono stabiliti dal Consiglio su proposta della Commissione. La procedura è di consultazione e il parlamento si esprime attraverso un parere.

L'istituzione di una tariffa doganale comune prevista dal Regolamento sulla libera circolazione delle merci²³ può essere considerata giustificata dal legame che può esistere tra il commercio intraregionale e quello con i Paesi terzi. Ciò può essere dedotto dagli articoli 28par 2 e 29 del TFUE, che prevedono che le disposizioni che vietano i dazi e gli oneri equivalenti tra gli Stati membri e le norme che vietano le restrizioni quantitative si applichino alle importazioni da paesi terzi quando le procedure di importazione sono state rispettate e i dazi imposti.

L'attuale regolamento sulle aliquote della tariffa doganale comune è il risultato della legislazione adottata dal Consiglio sulla base delle disposizioni attualmente contenute nell'articolo 31 del TUE e della legislazione emanata dalla Commissione.

²² Sbolci L, Prete L., op.cit. p 4

²³ Regolamento CEE n 2658/87, del 23 luglio 1987 relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune (*Gazz. Uff. Un. Eur.*, n. L del 7 settembre 1987)

Con regolamento, il Consiglio ha adottato il Regolamento sulle tariffe doganali comuni e sulla nomenclatura delle merci.

La nomenclatura contenuta nell'allegato del regolamento è denominata "nomenclatura combinata". Questo perché è stato progettato per soddisfare i requisiti tariffari e statistici del commercio estero dell'UE. Il preambolo e l'articolo 1 del regolamento affermano che la nomenclatura si basa sulla Convenzione internazionale sul sistema armonizzato di nomi e denominazioni delle merci elaborata dal Consiglio di cooperazione doganale e che prevede l'ulteriore suddivisione delle voci in base alle esigenze specifiche dell'Unione. Le note esplicative emesse dal Consiglio di Cooperazione Doganale e le note esplicative emesse dal Comitato per il Sistema Armonizzato e la Nomenclatura Integrata danno un importante contributo all'interpretazione delle varie classificazioni tariffarie, sebbene non siano giuridicamente vincolanti.

Le norme stabilite dalla NC definiscono le aliquote tariffarie e, per ogni voce e sottovoce, le tariffe autonome, le cui aliquote sono determinate autonomamente dall'Unione, e le tariffe normali, che sono determinate a seguito di accordi internazionali che vincolano l'Unione.

Le voci e le aliquote tariffarie possono essere modificate con decisione del Consiglio o della Commissione alla luce dei cambiamenti della politica commerciale dell'Unione.

Ai fini della politica commerciale, l'Unione può adottare una legislazione contenente preferenze tariffarie a favore dei Paesi in via di sviluppo, dazi antidumping, divieti o restrizioni sia sulle importazioni che sulle esportazioni. Ciò tende a creare ulteriori sottocategorie di voci necessarie per identificare i prodotti coperti da ciascuna misura. Queste sotto voci vengono aggiunte anche alle voci e alle sotto voci della NC.

Al fine di consolidare e sistematizzare tutte le misure adottate in materia doganale, il Regolamento sulla tariffa doganale prevede che la Commissione stabilisca e pubblichi annualmente una tariffa comunitaria integrata, che diventerà la tariffa integrata dell'Unione Europea. Si tratta di una comunicazione basata sulla NC contenente ulteriori sottosezioni (sotto voci tariffarie) e le corrispondenti aliquote sulle misure di politica commerciale. Istituita per svolgere funzioni di integrazione e codificazione, la Taric "non ha lo status di strumento giuridico". Ciò significa che Taric non crea conseguenze legali da sola, ma si riferisce a quelle create da singoli atti legali incorporati da Taric.

Ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento, le misure tariffarie contenute nella Nomenclatura integrata, le aliquote tariffarie, la Taric o altri regolamenti europei costituiscono le aliquote tariffarie generali previste dal TFUE e applicabili alle importazioni nell'Unione Europea.

Le aliquote tariffarie comprendono tutte le misure di importazione e, in alcuni casi, di esportazione e si può quindi affermare che riflettono pienamente le aliquote tariffarie comuni.

Esistono diverse legislazioni dell'UE che stabiliscono regole per l'applicazione uniforme delle tariffe doganali e, al fine di consolidare le disposizioni sparse in queste legislazioni in un unico testo, è stato creato il Codice doganale dell'UE, che nelle sue disposizioni generali definisce il territorio doganale dell'UE con specifico riferimento a ciascuno Stato membro. Per quanto riguarda l'Italia, si legge: "Il

territorio della Repubblica italiana. Esclusi i comuni di Livigno e Campione d'Italia e le acque nazionali del Lago di Lugano".

Il capitolo 2 definisce gli elementi che costituiscono la tariffa doganale comune e stabilisce i criteri per la determinazione dell'origine²⁴ e del valore²⁵ in dogana delle merci.

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

I regimi speciali di esenzione dai dazi sono stabiliti da appositi regolamenti del Consiglio. Questo regolamento stabilisce che, in determinate circostanze, l'istituzione di un regime che esenta un Paese dai dazi che sarebbero altrimenti imposti è giustificata se gli alleati non hanno interesse ad applicare misure per proteggere le loro economie o se esistono obblighi stabiliti da trattati internazionali di cui tutti o alcuni degli Stati membri sono parti. Ciò si verifica nelle seguenti situazioni. In questi casi, l'UE si considera vincolata a livello internazionale per conto degli Stati membri sulla base della sua competenza esclusiva in materia, anche se non è formalmente parte del trattato. Il regime di esenzione tariffaria si applica ad alcuni tipi di beni, come quelli per uso personale e quelli relativi a beni difettosi.

Per i beni di natura educativa, scientifica o culturale, così come per le attrezzature scientifiche, si applica un doppio sistema di esenzioni: alcuni beni sono ammessi in franchigia dai dazi all'importazione indipendentemente dalla loro destinazione; altri solo se destinati a istituti o organismi pubblici o di pubblica utilità.²⁶

L'art.32 TFUE individua alcuni obiettivi: accrescere la concorrenza nell'Unione Europea, promuovere gli scambi commerciali tra Unione e Stati terzi E assicurare lo sviluppo della produzione e dei consumi.

L'art 3 del TFUE contiene le deroghe, che sono le ipotesi in cui lo Stato può adottare o mantenere misure che rientrano nei divieti alle restrizioni alle importazioni e alle esportazioni. Tutto ciò per ipotesi motivate da ragioni di moralità pubblica, pubblica

²⁴ Il codice distingue le merci provenienti da Stati ai quali non si applica un regime tariffario preferenziale da quelle che invece provengono da Stati beneficiari di un tale regime. Rispetto alle prime è stabilita la regola secondo cui sono originarie di un paese le merci interamente ottenute in tale paese. Qualora una merce sia stata prodotta con il contributo di due o più Stati, essa è considerata originaria del paese in cui sia avvenuta "l'ultima trasformazione sostanziale". Per quel che riguarda la determinazione dell'origine delle merci provenienti da Stati per i quali è in vigore un regime preferenziale, l'art: 64 del codice rinvia alle regole stabilite in proposito dai pertinenti accordi conclusi dall'Unione con tali Stati, oppure alle Speciali disposizioni stabilite mediante la procedura che prevede il parere del comitato del codice doganale " nel caso in cui le misure preferenziali siano state adottate unilateralmente dall'UE.

²⁵ L' accertamento del valore delle merci in dogana costituisce il presupposto dell'applicazione della tariffa doganale. L'art. 70 dispone che si deve tener conto del valore di transazione, cioè del prezzo effettivamente pagato o da pagare per le merci. Per il caso in cui il valore in dogana non possa essere determinato sulla base del prezzo effettivo, sono stabiliti criteri sussidiari, da applicare in ordine successivo, quali il valore di transazioni di merci identiche, il valore di transazione di merci similari, infine, l'uso di mezzi ragionevoli.

²⁶ Sbolci L, Prete L., op.cit. p 4

sicurezza, ordine pubblico, tutela della salute o del patrimonio, ecc., ma a condizione che le restrizioni non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria o di restrizione dissimulata al commercio degli Stati membri.

L'art 36 è una deroga al principio di eliminazione degli ostacoli per la libera circolazione delle merci, e prevede che:

- È una norma di stretta interpretazione, ciò significa che non può essere estesa a ipotesi diverse da quelle tassativamente prefigurate, di natura non economica.
- Con tale norma non si è inteso riservare agli stati membri una competenza esclusiva in determinate materie, ma si è voluto solo consentire una deroga al principio della libera circolazione in vista delle esigenze prefigurate dal trattato. Se in vista di queste esigenze, la comunità ha già adottato direttive di armonizzazione non trasposte dagli stati, le deroghe non saranno più consentite
- Le misure prese dallo Stato membro per la tutela delle esigenze prefigurate dall'art. 36, devono ispirarsi al principio di proporzionalità, ed il controllo della commissione verterà proprio sull'accertamento di conformità delle misure a questo principio. Dunque, l'esercizio della facoltà di deroga deve limitarsi a quanto necessario al perseguimento degli scopi previsti

1.5 Il mutuo riconoscimento e l'armonizzazione delle legislazioni

Per quanto riguardale misure ad effetto equivalente indistintamente applicabili ai prodotti nazionali e a quelli importati, assumono speciale rilievo le norme tecniche sulle caratteristiche dei prodotti.

Le norme nazionali, che stabiliscono la composizione di un prodotto o i metodi di fabbricazione o quelli di confezione, anche se applicate indistintamente alle merci nazionali e a quelle importate, possono produrre effetti restrittivi nei confronti delle importazioni e possono costituire misure ad effetto equivalente, che sono vietate dall'art. 34 TFUE.

L'esigenza di sopprimere gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti dalle divergenti norme tecniche di ciascun Stato membro fu sottolineata dalla Commissione nel Libro Bianco sul completamento del mercato interno, che pose l'obiettivo di eliminare queste barriere tecniche, fisiche e fiscali.

La strategia scelta dal Libro Bianco a proposito della soppressione delle barriere tecniche era fondata sull'applicazione di due strumenti:

- Il principio del mutuo riconoscimento delle norme tecniche nazionali
- L'armonizzazione di tali norme.²⁷

Una delle prime elaborazioni del principio del mutuo riconoscimento risale alla sentenza *Cassis de Dijon*²⁸, ad opera della Corte di Giustizia nel 1979, che ha confermato quanto stabilito nella direttiva 70/50/CEE²⁹.

In questa sentenza, l'obiettivo del contenzioso era quello di accertare la legittimità della legislazione tedesca che vietava in Germania l'importazione dei liquori con gradazione alcolica inferiore a trentadue gradi. Nonostante il governo tedesco giustificasse le proprie disposizioni sulla base di esigenze imperative connesse alla tutela della salute e alla protezione dei consumatori.

La Corte allora decise di confutare quanto sostenuto dalla Germania, considerando l'imposizione e della gradazione alcolica minima per le bevande in commercio in uno Stato membro una misura d'effetto equivalente dunque vietata.

La sentenza ha fornito delle risposte ai problemi emersi dalla diversità delle legislazioni, rappresentando il principio cardine che ha assicurato l'eliminazione degli ostacoli esistenti tra Stati membri e realizzazione del mercato interno.

Il principio di mutuo riconoscimento, si presenta come un metodo alternativo all'armonizzazione delle normative, ma stabilisce anche che lo Stato membro dell'Unione ha l'obbligo di ammettere nel proprio territorio tutte le merci provenienti da altri Stati membri se e solo se siano state prodotte e messe in commercio nel rispetto delle norme vigenti nello stato di provenienza.³⁰

Infatti, se lo Stato membro dovesse applicare a tali merci le proprie norme tecniche, ci si troverebbe nel caso di misura d'effetto equivalente e questo, costituirebbe un ostacolo agli scambi commerciali. Tuttavia, solo in caso di esigenze imperative e di necessità correlate alla moralità pubblica, all'ordine pubblico, alla pubblica

²⁷ Distinguendo gli ostacoli che potevano essere superati mediante il mutuo riconoscimento, dagli ostacoli che dovevano essere soppressi mediante l'armonizzazione

²⁸ Sentenza *Cassis De Dijon*, del 20 febbraio 1979, causa 120/78

²⁹ Direttiva 70/50/CEE della Commissione del 22 dicembre 1969, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni (*Gazz. Uff. Un. Eur.*, n. L 13 del 19/01/1970)

³⁰ Treccani - La cultura italiana | Treccani, il portale del sapere

sicurezza, alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o alla preservazione dei vegetali, alla protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o alla tutela della proprietà industriale e commerciale, si può derogare al principio.

Inoltre, per comprendere il principio è importante il Regolamento UE 2019/515 in vigore dal 19 marzo 2020³¹. Considerato che gli Stati membri possono limitare l'immissione in commercio di merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro, qualora le restrizioni siano giustificate dai motivi enunciati all'articolo 36 TFUE o sulla base di altri motivi imperativi di interesse generale riconosciuti dalla Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, il regolamento prevede l'obbligo di motivare chiaramente perché l'accesso al mercato sia stato limitato o, in casi estremi, negato³².

La novità del regolamento nr. 515 è che il produttore che esprime la volontà di immettere il proprio prodotto in un altro Stato membro ha la possibilità di stilare una dichiarazione volontaria di commercializzazione legale, denominata in termini tecnici 'dichiarazione di reciproco riconoscimento', il documento assume la funzione di certificare alle Autorità competenti di destinazione che quel prodotto è legalmente commercializzato in un altro Stato membro. Rispetto al regolamento del 2008, la nuova disciplina prevede il sistema di allerta rapido Rapex o Rasff per tutti quei prodotti non alimentari considerati pericolosi ed in commercio.

Il principio del mutuo riconoscimento, nonostante le diverse modalità con il quale sia stato affermato, si è dimostrato da un lato uno dei principi cardine del diritto europeo, rappresentando la modalità più adatta all'abolizione degli ostacoli e, d'altro lato, si è configurato come uno tra gli atti decisivi e rivoluzionari³³ per una reale ed effettiva libera circolazione delle merci.

Questo principio però potrebbe rivelarsi non sufficiente ad assicurare la soppressione delle barriere tecniche, ostacolando la libera circolazione delle merci, e per questo motivo l'Unione Europea ha introdotto l'armonizzazione, detta anche ravvicinamento, delle legislazioni nazionali intesa come il coordinamento tra gli ordinamenti interni degli Stati, al fine di eliminare, o quantomeno ridurre, le diversità che impedivano il pieno raggiungimento del mercato interno³⁴.

Esistono diverse forme di armonizzazione che fanno riferimento al rapporto tra la normativa comunitaria armonizzatrice e le legislazioni nazionali sulle quali deve intervenire³⁵. Le forme di armonizzazione possono essere cinque, ognuna delle quali ha un campo di applicazione diverso.

La prima forma di armonizzazione, detta anche completa, riguarda i beni la cui regolamentazione comunitaria sostituisce la normativa nazionale; i beni che vengono sottoposti maggiormente a questo tipo di armonizzazione sono prodotti farmaceutici ed alimentari poiché necessari a tutelare la salute dei consumatori. Ma

³¹ Regolamento UE 2019/515 del parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2020, relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro e che abroga il regolamento (CE) n. 764/2008 (*Gazz. Uff. Un- Eur.*, n L 91 del 29/3/2019)

³² Regolamento UE 515 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019, relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro e che abroga il regolamento CE 764/2008 (*Gazz. Uff. Un. Eur.*, n. L 150 del 20/05/2014)

³³ Santaniello R, *Il mercato unico europeo*, Bologna, 1998

³⁴ Enciclopedia Treccani, Direttiva UE sul ravvicinamento delle legislazioni

³⁵ Adam R., *Il diritto del mercato interno: l'armonizzazione delle legislazioni e l'art.100 A del Trattato CEE*, in *Rivista di diritto europeo*, Bologna, 1993

se da un lato questo tipo di armonizzazione garantisce al meglio l'unificazione del mercato interno, dall'altro lato provoca il rallentamento, in termini di tempo, per l'adozione delle direttive.

A causa di questi ostacoli, poi è stata introdotta l'"armonizzazione parziale" che risulta essere meno invasiva poiché disciplina solo alcuni ambiti della materia lasciando i rimanenti alla normativa nazionale. Un esempio di armonizzazione parziale è quello relativo alla direttiva 89/622/CEE³⁶ che stabilisce il livello massimo di catrame presente ma rimette agli Stati membri la regolamentazione di altre questioni legate alla tutela della salute.

Il terzo tipo di armonizzazione è l'"armonizzazione minima" e prevede la possibilità che il legislatore nazionale stabilisca norme maggiormente severe rispetto a quelle comunitarie e saranno le prime a rimanere in vigore.

Questo però crea grandi ostacoli al commercio³⁷ in tema di libera circolazione delle merci e ha fatto sì che venisse introdotta l'"armonizzazione opzionale" in cui la scelta della disciplina da adottare è a discrezione di ogni singolo Stato membro. In tal caso, però, la libera circolazione è consentita solo ai prodotti conformi ad entrambe le regolamentazioni, comunitaria e nazionale.

Infine, il quinto tipo di armonizzazione è detta "per rinvio" e fa riferimento ai requisiti minimi che le merci devono possedere, per poter tutelare gli interessi generali, giungendo alla distinzione tra prodotti a norma e prodotti non a norma.

Le due norme che nel TFUE regolano l'armonizzazione delle legislazioni nazionali sono l'articolo 114 e l'articolo 115, che hanno sostituito gli articoli 94 e 95 TCE dopo il Trattato di Lisbona.

L'articolo 114 TFUE prevede che il Consiglio "adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno"³⁸.

Il secondo paragrafo esclude l'applicabilità del primo "alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti". Il terzo paragrafo, invece, prevede un alto grado di protezione per le proposte menzionate, e per tutte quelle che riguardano la sanità, la sicurezza, la protezione dell'ambiente e dei consumatori, avanzate dalla Commissione.

Il quarto paragrafo afferma la procedura di notifica alla Commissione nel caso in cui uno Stato membro esprima la volontà di conservare una misura restrittiva del commercio che sia, giustificata dai motivi di cui all'art. 30 TCE (art. 36 TFUE)³⁹, ai quali si sommano esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ambiente di lavoro. I

³⁶ Direttiva 89/622/CEE del Consiglio, del 13 novembre 1989, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri riguardanti l'etichettatura dei prodotti del tabacco (*Gazz. Uff. Un. Eur.*, n. L 359 del 08/12/1989)

³⁷ Il diritto del mercato interno afferma che "l'armonizzazione minima" può trovare ancora più rara applicazione nel settore delle specifiche tecniche dei prodotti, in quanto "trovando l'armonizzazione di queste la sua base giuridica proprio nell'art. 100 A, l'ammissibilità di disposizioni del genere finirebbe per porsi in concorrenza e contraddizione con la clausola di deroga prevista dal par. 4 dello stesso articolo", Adam R., *op.cit.* p 13

³⁸ Ravvicinamento delle legislazioni [dir. UE] in "Diritto on line"

³⁹ Deroghe alla libera circolazione delle merci giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica moralità, sicurezza, tutela della salute e delle persone, animali, vegetali, protezione del patrimonio artistico, storico, archeologico nazionale e tutela della proprietà industriale.

paragrafi successivi citano le “clausole di salvaguardia” concernenti i limiti all’efficacia delle normative comunitarie di ravvicinamento all’interno degli Stati membri.

Il secondo articolo riguardante l’armonizzazione delle legislazioni nazionali è il 115 del TFUE, il quale afferma “Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un’incidenza diretta sull’instaurazione o sul funzionamento del mercato comune”. Difatti, il ravvicinamento delle legislazioni nazionali che, come abbiamo ribadito ha l’obiettivo di sopprimere gli ostacoli alla libera circolazione derivanti dalle difformità delle normative nazionali, rientra tra le azioni fondamentali della Comunità previste dall’articolo 3 del Trattato CE.

Quindi, la soluzione più idonea ad assicurare una piena realizzazione delle libertà previste dal Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea e del mercato interno, si deve individuare in un impiego combinato tra il principio del mutuo riconoscimento e l’armonizzazione delle legislazioni nazionali. Il principio di mutuo riconoscimento comporta una “minor compressione della discrezionalità degli Stati”⁴⁰ rispetto all’altro metodo. Questi si rivelano due metodi complementari, orientati verso lo stesso obiettivo seppur si adoperino in maniera diversa.

⁴⁰Adam R., *op.cit.* p 13

1.6 Divieto di imposizioni interne

Le norme che fanno riferimento al divieto di imposizioni interne discriminatorie e protezionistiche sono gli artt. 28 e 30 del TFUE e vanno letti con l'art 110, il quale dispone che “nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne di qualsivoglia natura superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali simili. Inoltre, nessuno Stato membro applica ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni”.⁴¹

La norma, da un lato, riconosce implicitamente che tutti gli Stati membri possono tassare i prodotti importati, dall'altro, limita questo potere vietando agli Stati membri di colpire i prodotti importati in modo discriminatorio o protezionistico. Senza la limitazione, gli Stati potrebbero continuare ad ostacolare le importazioni tramite lo strumento fiscale.

Il divieto di imposizioni discriminatorie o protezionistiche riguarda gli stati membri, e viene applicata sia ai tributi che determinano una discriminazione fiscale che danneggi i prodotti importati, sia a quelli destinati all'esportazione e che hanno gli stessi effetti, rispetto a quelli che sono commercializzati nel territorio dello Stato membro.

Il divieto dell'art 110 si estende ai prodotti che derivano da Stati terzi e che vengano liberamente utilizzati in uno Stato membro ai sensi dell'art 24⁴².

Bisogna distinguere l'imposizione interna, a seconda che si tratti di tassa ad effetto equivalente, che sono vietate sic et simpliciter, oppure le imposizioni interne dell'art 110, che invece sono vietate nel momento in cui sono discriminatorie verso i prodotti importati, oppure hanno effetti protezionistici in favore della produzione interna.

La Corte nella sentenza del sig. Schul contro i Paesi Bassi, ha affermato che l'iva all'importazione, applicata dai Paesi Bassi nei confronti dell'imbarcazione occasionale del sig. Schul costituisce un'imposizione interna ai sensi dell'art 110. L'art 110 vieta agli Stati membri di applicare ai prodotti importati imposizioni superiori rispetto a quelle dei prodotti nazionali simili⁴³ e poi vieta imposizioni interne per proteggere indirettamente altre produzioni.

Per stabilire se il sistema di tassazione sia contrario al primo comma dell'art 110 si deve confrontare l'onere fiscale del prodotto importato con quello del prodotto nazionale identico o simile.

Per applicare il secondo comma invece, il prodotto importato deve essere in concorrenza con quello nazionale, anche se non è un vero e proprio prodotto simile ai sensi dell'art 110.

⁴¹ Daniele L., *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, Giuffrè, 2019 pagg 57 e ss

⁴² Sentenza cooperativa co-frutta s. r. l. contro amministrazione delle finanze dello stato, del 7 maggio 1987, causa 193/85.

⁴³ Prodotti simili: sentenza commissione contro Danimarca, del 4 marzo 1986, causa 106/84. La Corte precisa che bisogna prendere in esame due aspetti “in primo luogo, un complesso di caratteristiche obiettive delle due categorie di bevande, quali la loro origine, i loro processi di fabbricazione, le loro qualità organolettiche virgola in particolare il gusto e la gradazione alcolica, e, in secondo luogo, il fatto che le due categorie di bevande possano o meno rispondere alle stesse esigenze dei consumatori”

Il rapporto di concorrenza si verifica sia se c'è la sostituibilità tra i prodotti, sia se questa sia parziale⁴⁴. La Corte ha affermato che il rapporto va valutato in base allo stato attuale del mercato ma tenendo conto delle possibili evoluzioni nel contesto della libera circolazione delle merci su scala comunitaria e le potenziali sostituzioni tra prodotti che l'aumento degli scambi può mettere in luce. Individuato il rapporto di concorrenza tra i due prodotti, bisogna stabilire se la tassazione maggiore si traduce in una protezione del prodotto nazionale. Non basta che ci sia la differenza tra l'onere fiscale dei due prodotti, ma bisogna guardare l'incidenza dell'onere sul rapporto di concorrenza tra i vari prodotti presi in considerazione.

⁴⁴ Sentenza commissione c. Danimarca, del 27 febbraio 1980, causa 171/78

1.7 Monopoli

La libera circolazione delle merci può essere ostacolata da monopoli nazionali in ambito commerciale.

“Il monopolio è un qualsiasi organismo per mezzo del quale uno Stato membro, de jure o de facto, controlla, dirige o influenza, direttamente o indirettamente, le importazioni o le esportazioni fra gli Stati membri”⁴⁵

Importanti sono le sentenze:

- Del 27 aprile 1994⁴⁶, afferma che la norma si applica anche agli Stati delegati dell'ordinamento francese
- Del 30 aprile 1974⁴⁷, del 28 giugno 1983⁴⁸ e del 7 dicembre 1995⁴⁹, affermano che non rientrano nell'art 37 i monopoli di servizi e i monopoli di produzione dei servizi, a cui si applica l'art 106.

Il monopolio commerciale è regolamentato all'art 37 par 1 del TFUE, che afferma il principio del riordino dei monopoli nazionali commerciali, cioè l'eliminazione delle discriminazioni fra cittadini dell'Unione Europea per quanto riguarda le condizioni dell'approvvigionamento e gli sbocchi. Quindi i monopoli che rientrano in queste caratteristiche, sono vietati.

L'art 37 par 2 stabilisce anche il divieto di introdurre nuove misure contrarie ai principi enunciati dal par. 1, o comunque capaci di pregiudicare la libera circolazione delle merci. Ciò significa che tali obblighi si applicano a tutti i monopoli nazionali commerciali, indipendentemente dallo strumento giuridico impiegato dallo Stato per organizzare il monopolio. In tale ambito può venire in rilievo qualsiasi organismo, anche una società di diritto privato.

L'art 37 afferma che tali obblighi si applicano con riferimento ai monopoli che operano a livello nazionale nel settore degli scambi di merci.

Tali obblighi però non sono applicabili rispetto ai monopoli di servizi, come quelli in materia televisiva.

Tale esclusione non dovrebbe valere per i monopoli che commercializzano l'energia elettrica, poiché l'importazione e l'esportazione di energia sono gli strumenti della fornitura di un prodotto e pertanto sono generalmente sottoposte alle norme sulla libera circolazione delle merci

Il funzionamento di un monopolio va considerato produttivo di discriminazioni vietate ogni qual volta le regole pertinenti di uno Stato membro gli attribuiscono diritti esclusivi di importazione o di esportazione.

Difatti questi diritti esclusivi determinano discriminazioni nei confronti, rispettivamente, degli esportatori e degli importatori stabiliti in altri Stati membri in quanto tali operatori sono esclusi dagli scambi commerciali diretti e sono privati della libera scelta dei loro clienti o fornitori nello Stato membro di cui si tratta.

L'articolo 37 TFUE ha efficacia diretta e si applica unicamente alle merci, e mira a garantire la libera circolazione delle merci e il mantenimento dell'assetto concorrenziale tra gli Stati dell'UE, inoltre, ha lo scopo di conciliare i monopoli commerciali con l'esigenza della libera circolazione delle merci, per far sì, che negli

⁴⁵ Art 37 par. 1 comma 2

⁴⁶ Comune di Almelo, del 27 aprile 1994, causa C-393/92

⁴⁷ Sacchi, del 30 aprile 1974, causa 155/73

⁴⁸ Amélioration de l'élevage, del 29 giugno 1983, causa 271/81

⁴⁹ Gervais, del 7 dicembre 1995, causa C-17/94

Stati in cui ci siano i monopoli commerciali venga garantita la libera circolazione delle merci.

L'art 37 par 3 afferma che se si verificasse la necessità di sopprimere le discriminazioni fondate su un monopolio creato per agevolare lo smercio di prodotti agricoli, si raccomanda di adottare provvedimenti di compensazione a garanzia dell'occupazione e del tenore di vita dei produttori. Questa raccomandazione, che può intendersi rivolta allo Stato interessato e alle istituzioni UE, non autorizza una deroga ai divieti stabiliti dai paragrafi 1 e 2 di detto articolo, poiché i provvedimenti di compensazione devono comunque risultare compatibili con le disposizioni ai par 1 e 2.

Secondo la Giurisprudenza, non può essere invocato nel caso in cui il provvedimento riguardi prodotti di un monopolio commerciale che abbia però carattere generale⁵⁰.

In base alla sentenza del 13 marzo 1979⁵¹, l'art 37 ha ad oggetto le attività intrinsecamente connesse all'esercizio della funzione specifica del monopolio.⁵²

L'obbligo di procedere al riassetto dei monopoli riguarda i monopoli che si trovano all'interno del territorio nazionale e che riguardi scambi di merci.

Una vera deroga ai divieti dell'art. 37 potrebbe risultare dall'applicazione dell'art. 106, par. 2, TFUE, il quale afferma che le imprese incaricate di gestire servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del Trattato nei limiti in cui non pregiudicano l'adempimento della missione dell'impresa.

Ciò significa che tali imprese possono essere sottratte, in taluni casi, all'applicazione delle norme del TFUE. Secondo la Corte di Giustizia, in base a questa norma, "si può giustificare la concessione, da parte di uno Stato membro, ad un'impresa incaricata della gestione di servizi di interesse economico generale di diritti esclusivi contrari, in particolare, all'art. 37, qualora l'adempimento della specifica missione affidatale possa essere garantito unicamente grazie alla concessione di tali diritti e purché lo sviluppo degli scambi non risulti compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità".

Un monopolio nazionale nel settore dell'energia elettrica, ad esempio, potrebbe essere compreso nell'ambito di applicazione di questa deroga" ed essere legittimato ad esercitare diritti esclusivi di importazione e di esportazione nel caso in cui si realizzino i presupposti indicati dall'art. 106 e dalla Giurisprudenza della Corte in modo generico. Quindi bisogna considerare che essi si riferiscono ad una deroga ad un divieto generale. Le norme pertinenti dovrebbero essere interpretate in modo restrittivo per evitare che la loro applicazione sia utilizzata per vanificare quel divieto e pregiudicare l'effettività della libera circolazione delle merci.⁵³

Molto importanti circa i monopoli commerciali, sono le cause:

- Causa Franzén⁵⁴, in cui la Corte ha affermato che l'art 37 permette agli Stati membri di mantenere alcuni monopoli commerciali, purché perseguano obiettivi di interesse pubblico. Questo articolo mira ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, ad eccezione degli effetti restrittivi sugli scambi.

⁵⁰ Cassis de Dijon, del 20 febbraio 1979 C-120/78

⁵¹ Peureux, del 13 marzo 1979, causa 86/78

⁵² Daniele L., *op. cit.* p 16

⁵³ Sbolci L, Prete L., *op.cit.* p 4

⁵⁴ Sentenza Franzén, del 23 aprile 2015, C-189/95

L'art. 37 del Trattato non osta a disposizioni nazionali relative all'organizzazione di un monopolio nazionale di vendita al dettaglio delle bevande alcoliche qualora tali disposizioni non siano discriminatorie, né tali da svantaggiare le bevande importate dagli altri Stati membri.

- Causa Hanner⁵⁵, La Corte ha affermato che l'art. 37 TFEU, senza imporre l'abolizione dei monopoli nazionali commerciali, dispone il loro riordino in modo da escludere, nelle condizioni di approvvigionamento e di sbocchi sul mercato, qualsiasi discriminazione tra i cittadini degli Stati membri.

L'art. 37 TFUE osta ad un monopolio di vendita al dettaglio di medicinali Riordinato in modo che non prevede né un piano di acquisto, né un sistema di «gare di appalti», in cui i produttori dei prodotti non selezionati abbiano il diritto di conoscere i motivi della decisione di selezione e di contestarla dinanzi ad un organismo di controllo indipendente

⁵⁵ Sentenza Hanner, del 31 maggio 2005, C-438/02

CAPITOLO II

I TRASPORTI E LE POLITICHE DELL'UE

2.1 Perché l'UE si occupa di trasporti?

Il settore dei trasporti contribuisce alla vitalità dell'economia Europea con lo sviluppo della rete di infrastrutture che consentono uno spostamento più rapido e più sicuro.

L'Europa ha bisogno di trasporti efficienti per sviluppare il commercio, favorire la crescita economica e creare occupazione e prosperità. Lo spazio Schengen⁵⁶ consente di evitare i controlli alle frontiere per gli spostamenti tra 25 paesi europei. Questo settore è uno dei pilastri del processo di integrazione Europea, che sono collegati alla creazione e al completamento del mercato interno, per promuovere l'occupazione e la crescita economica.

Il settore dei trasporti è stato uno dei primi settori di politica comune dell'Unione Europea, perché considerati essenziali per realizzare tre delle quattro libertà del mercato unico, definito nel trattato di Roma del 1957: la libera circolazione di persone, servizi e beni.

La politica dei trasporti dell'Unione Europea (UE) ha sempre puntato a superare gli ostacoli fra gli Stati membri e creare uno spazio unico europeo dei trasporti con condizioni di concorrenza eque per e fra le varie forme di trasporto: stradale, ferroviario, aereo e marittimo.

Negli ultimi sessant'anni i trasporti dell'UE sono cambiati e contribuiscono significativamente alla prosperità e all'occupazione in Europa. Questo settore dà lavoro a circa 10 milioni di persone, che rappresenta il 4,5% della popolazione attiva e genera una percentuale simile del prodotto interno lordo.

Negli ultimi decenni gli sviluppi della politica Europea hanno aiutato a rafforzare il mercato interno dell'UE nel suo complesso aprendo i mercati nazionali precedentemente dominati da monopoli pubblici, ad esempio nel settore aereo e ferroviario.

Nel processo per creare un vero e proprio spazio unico europeo dei trasporti per tutti i viaggi, si stanno progressivamente eliminando le barriere all'accesso, le differenze fra le norme tecniche e amministrative e le distorsioni della concorrenza tra i paesi dell'UE, a livello di definizione di tariffe, tasse e altri oneri.

Oltre alla liberalizzazione del mercato, per conseguire gli obiettivi dell'UE, servono anche moltiplicare le possibilità di viaggiare in Europa e garantire servizi di trasporto di qualità, per i cittadini e le imprese.

Bisogna ampliare, modernizzare e razionalizzare le infrastrutture nell'UE per creare reti transfrontaliere senza soluzione di continuità fra i diversi tipi di trasporto, per questo la politica riguardante le reti transeuropee è stata inserita nel trattato di Maastricht del 1992.

Il 2 dicembre 1992 la Commissione ha adottato il Libro Bianco sullo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti (COM (1992)0494), nel quale chiedeva l'apertura dei mercati dei trasporti, lo sviluppo della rete transEuropea dei trasporti, il rafforzamento della sicurezza e l'armonizzazione delle disposizioni in ambito sociale.

⁵⁶ È un'area che comprende 26 Stati europei, che hanno abolito le frontiere interne

Nel Libro Bianco del 22 luglio 1998, dal titolo «Pagamento commisurato all'uso delle infrastrutture: un approccio per tappe per l'istituzione di un quadro comune in materia di tariffazione delle infrastrutture di trasporto nell'UE» (COM (1998)0466), la Commissione ha richiamato l'attenzione sulle differenze esistenti tra gli Stati membri in materia di tariffazione dei servizi di trasporto, che comportavano distorsioni della concorrenza nel settore del trasporto intramodale e intermodale.

2.2 Politica Europea dei trasporti

Per far sì che ci sia effettivamente un mercato interno europeo, c'è la necessità che i trasporti dispongano di collegamenti interconnessi, tra i 27 Stati membri dell'Unione Europea. Per questo motivo c'è bisogno di eliminare le barriere tecniche ed amministrative che ostacolano il traffico e gli scambi commerciali.

L'obiettivo è creare uno spazio unico europeo dei trasporti per aiutare la competitività dell'Europa ottimizzando l'efficienza dei trasporti.⁵⁷ Per questo bisogna garantire l'accesso alle infrastrutture e ai servizi di trasporto di qualità, sostenendo la ricerca, l'innovazione e i finanziamenti a lungo termine.

La politica dei trasporti dell'Unione Europea contribuisce alla vitalità dell'economia sviluppando una moderna rete di infrastrutture che consente spostamenti più efficienti in termini di velocità e sicurezza e promuove al tempo stesso soluzioni sostenibili e digitali.

La base giuridica della materia circa i trasporti è presente all'art quattro e al titolo VI del TFUE. L'importanza della politica comune dei trasporti era stata rilevata già con il Trattato di Roma, e una delle prime politiche comuni della Comunità. E l'obiettivo è stato raggiunto grazie all'apertura dei mercati dei trasporti alla concorrenza, e successivamente è stato necessario creare condizioni di concorrenza eque per i diversi tipi di trasporto.

La politica Europea dei trasporti, in ambito di sostenibilità ha ancora molte modifiche da fare.

Il settore dei trasporti rappresenta quasi un quarto delle emissioni totali di gas a effetto serra prodotte dall'uomo nell'Unione Europea, ed è l'unico settore nell'Unione che ha visto l'aumento delle emissioni di gas ad effetto serra, dal 1990. Quindi "il Libro Bianco del 2011 intitolato «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» (COM (2011)0144) ha raccomandato una riduzione del 20 % delle emissioni dei trasporti (escluso il trasporto marittimo internazionale) tra il 2008 e 2030 e una riduzione di almeno il 60 % tra il 1990 e il 2050. Ha inoltre raccomandato una riduzione del 40 % delle emissioni del trasporto marittimo internazionale tra il 2005 e il 2050. Nel Libro Bianco del 2011 la Commissione chiede di portare l'uso di carburanti sostenibili a basso tenore di carbonio nel settore dell'aviazione al 40 % entro il 2050 e di diminuire la quota delle autovetture a carburante tradizionale nei trasporti urbani del 50 % entro il 2030, con l'obiettivo di arrivare al 100 % entro il 2050.”⁵⁸

La conferenza di Parigi del dicembre 2015 però ha stabilito la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 20% tra il 2021 ed il 2030, ma se ciò si verificasse sarebbero comunque maggiori del 4,5% rispetto a quelle del 1990.

Gli obiettivi futuri per l'Unione Europea in materia di trasporti⁵⁹ sono diversi:

- Evidenziare in Europa l'importanza di collegare in modo ottimale i trasporti: stradali, ferroviari, aerei e navigabili⁶⁰
- Proseguire i lavori per la rete transEuropea di trasporto e costruire interconnessioni efficienti e di qualità per sviluppare il mercato interno

⁵⁷ Commissione Europea, Le politiche dell'Unione Europea, Lussemburgo, novembre 2014

⁵⁸ Pernice D., Politica comune dei trasporti: principi generali. Note tematiche sull'Unione Europea, marzo 2022

⁵⁹ Commissione Europea, *cit.* p 23

⁶⁰ Navigabili: sia marittimi che fluviali

- Promuovere gli investimenti nei trasporti per l'attuazione di un quadro normativo nazionale ed europeo adeguato
- Promuovere l'integrazione fra settori dei trasporti, basata su un approccio non discriminatorio di finanziamento dei costi degli utenti, nel rispetto del principio «chi utilizza paga»
- Sviluppare standard europei comuni per la sicurezza dei trasporti, rafforzando il ruolo e l'influenza dell'Europa nei trasporti internazionali
- Sviluppare strumenti di finanziamento innovativi per l'infrastruttura di trasporto; sfruttare gli strumenti già disponibili nell'ambito dello Strumento per collegare l'Europa; trovare modi adeguati a integrare i finanziamenti nazionali e regionali a titolo del Fondo strutturale europeo e del Fondo europeo per gli investimenti
- Concludere i negoziati sul quarto pacchetto ferroviario

2.3 I trasporti

Il trasporto merci viene diviso per categorie, in base alla forma di trasporto fisico utilizzato per la spedizione:

- Via terra
- Via mare
- Via aerea

La prima categoria di trasporto, il trasporto merci via terra, è la soluzione preferita per il trasporto merci o passeggeri in Europa. È stato necessario un decennio, dalla metà degli anni 80 per aprire il mercato di trasporto merci internazionale su strada e abbattere le barriere per la concorrenza. Il successo dell'apertura del mercato in tutta l'UE è dimostrato dall'aumento dei traffici internazionali e del «cabotaggio⁶¹». Un'altra questione importante riguarda i pedaggi stradali, che non devono essere eccessivi o discriminatori nei confronti dei conducenti stranieri rispetto a quelli pagati dagli utenti dello Stato membro in questione. Inoltre, dovrebbero rispondere ai principi «chi usa paga» e «chi inquina paga» e aiutare a finanziare la manutenzione e lo sviluppo dell'infrastruttura di trasporto.

Questo tipo di trasporto può essere stradale o ferroviario. Gli autocarri sono più rapidi e più costosi, soprattutto sulle lunghe distanze, e quindi, i treni sono la modalità di trasporto principale per spedizioni a distanze maggiori di 1.000 km.

Quando si spediscono merci via strada o ferrovia, viene fatta una distinzione tra:

- “merci sfuse” e ciò significa che il cliente prenota gli spazi per uno o più bancali su un autocarro o sulla carrozza di un treno
- “pieni carichi” e ciò significa che il cliente prenota un autocarro completo o un'intera carrozza ferroviaria

Nel settore ferroviario gli interessi nazionali hanno sempre prevalso su quelli internazionali. Ancora oggi la ferrovia è ancora un monopolio statale e i trasporti vengono organizzati in base alle esigenze nazionali.

Negli anni 80 bisogna adeguare la materia del trasporto ferroviario all'apertura del mercato europeo, e il primo passo verso la riforma, si ha nel 1991 con una cauta apertura delle reti ferroviarie alla concorrenza. La liberalizzazione del settore ferroviario accelera il processo di separazione fra infrastruttura e operatori mediante una serie di modifiche giuridiche, chiamate i tre «pacchetti ferroviari».

La seconda categoria di trasporto, è il trasporto marittimo che ha un'importanza fondamentale per il commercio europeo, e per molti anni non è stato disciplinato da una materia comune, e poi dal 1986 sono stati adottati i pacchetti legislativi in materia di trasporto marittimo.

Quando si parla di trasporto di merci marittimo, viene fatta una distinzione tra:

- Rinfusa/ trasporto con navi da carico non regolari, ciò significa che le merci sono caricate direttamente sulla nave, senza alcun imballaggio e non partono in base a tabelle di navigazione fisse⁶²
- Container/ trasporto marittimo di linea regolare, ciò significa che partono in base a tabelle di navigazione fisse.

Infine, l'ultimo tipo di trasporto merci, è quello aereo, apporta un contributo essenziale all'economia e all'occupazione nell'UE. Dopo il trattato di Roma, è

⁶¹ Cui gli autotrasportatori possono effettuare operazioni su tratte interne in altri Stati membri

⁶² Vengono caricati materiali grezzi, come per esempio minerali di ferro, grano, olio e carbone

disciplinato dalle norme pubbliche nazionali circa la concorrenza, quindi i mercati sono frammentati, con monopoli nazionali e tariffe molto elevate.

“La liberalizzazione del mercato dell’aviazione avviene progressivamente mediante tre pacchetti di misure riguardanti le licenze dei vettori aerei, l’accesso al mercato e le tariffe”⁶³

Il trasporto aereo, si divide in due categorie:

- Trasporto aereo standard, che prevede il carico delle merci nella stiva dei voli di linea che coprono tragitti a lunga distanza

- Corriere aereo/ di corriere espresso lavorano esclusivamente col trasporto merci
- L'Unione Europea ha diverse organizzazioni relative ai trasporti, tra cui:

- Agenzia dell'Unione Europea per le ferrovie (ERA) ha sede in Francia, contribuisce all'integrazione delle reti ferroviarie europee, rendendo i treni più sicuri e facendo sì che possano attraversare le frontiere nazionali senza fermarsi
- Agenzia Europea per la sicurezza aerea (EASA) Ha sede in Germania, ha il compito di garantire la sicurezza e la protezione ambientale del trasporto aereo in Europa
- Agenzia Europea per la sicurezza marittima (EMSA) Ha sede in Portogallo, fornisce consulenza tecnica e assistenza operativa per migliorare la protezione dei mari, la preparazione e l'intervento in caso di inquinamento e la sicurezza marittima
- Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA) è l'organizzazione scaturita dall'agenzia esecutiva transEuropea di trasporto per la rete (TEN-T EA), che è stata creata dalla Commissione Europea nel 2006 per gestire l'attuazione tecnica e finanziaria del suo programma TEN-T
- Agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese (EASME) è stata un'agenzia esecutiva dell'Unione Europea con sede a Bruxelles, sostituita il 1° aprile 2021 dall'agenzia esecutiva del Consiglio Europeo per l'innovazione e delle piccole e medie. Era stata istituita dalla Commissione Europea per garantire l'efficiente erogazione di azioni e di piani di finanziamento di elevata qualità nei seguenti settori: energia, trasporti, ambiente, competitività, innovazione.
- Agenzia Europea del GNSS (GSA) è un'agenzia dell'UE creata dal regolamento n.1321/2004 del 12 luglio 2004 per garantire l'implementazione di una nuova generazione di sistemi di navigazione satellitare (GNSS). La sua sede è a Praga, Repubblica Ceca.

⁶³ Commissione Europea, *op. cit.* p 23

2.4 L'intermodalità

La politica dell'UE per i trasporti è orientata allo sviluppo delle diverse modalità di trasporto, soprattutto attraverso la co-modalità, nel modo più efficace. La norma che riguarda l'intermodalità è la Direttiva 92/106/CEE, che ha l'obiettivo di promuovere le operazioni di trasporto intermodale, se soddisfano determinati criteri:

- Salvaguardando il trasporto combinato dalle restrizioni nazionali (regimi di autorizzazione, tariffe e aliquote);
- Chiarendo che le restrizioni del cabotaggio stradale non si applicano ai tragitti stradali di trasporto combinato;
- Consentendo carichi più pesanti e più grandi per i veicoli utilizzati nei tragitti stradali di trasporto combinato;
- Concedendo sostegno finanziario attraverso incentivi fiscali e definizione ampliata di trasporto in proprio per le operazioni di trasporto combinato.

Il trasporto combinato o intermodale consiste nel trasporto di merci fra gli Stati membri (e non solo), nel quale il veicolo utilizza l'autotrasporto nella parte iniziale del percorso e, nel resto del percorso, un altro tipo di mezzo di trasporto, per terminare con l'autotrasporto.

L'intermodalità consiste quindi nell'utilizzo di diversi mezzi di trasporto per fare compiere ed una unità di carico l'intero viaggio da partenza a destinazione, con l'obiettivo primario di:

- Ridurre al massimo il traffico su strada ed i conseguenti danni all'ambiente
- Ridurre il congestionamento del traffico, i ritardi e gli incidenti.

La realizzazione più concreta dell'intermodalità è la creazione di reti transeuropee⁶⁴, che cercano di favorire la nascita di una rete integrata di trasporti all'interno dell'Unione Europea ed utilizzino tutti i mezzi di trasporto.

Si parla di reti transeuropee quando le infrastrutture sono adeguate ed armonizzate per eliminare strozzature e discontinuità, e si parla di TEN-T⁶⁵, in cui lo scopo perseguito è la creazione di un'unica rete multimodale che integri tutti i tipi di trasporti.

Un modo per raggiungere l'intermodalità è il Programma marco Polo, che ha come obiettivo principale l'integrazione dei sistemi delle reti dei trasporti dei diversi Paesi. Inoltre, mira a ridurre la congestione delle infrastrutture stradali, trasferendo parte del traffico merci dalla strada ad altri mezzi:

- Navigazione marittima a corto raggio,
- Ferrovia
- Navigazione interna (fiumi e laghi)

Una delle reti transnazionali è il corridoio 5, ed è una linea di comunicazione che collega: Lisbona a Kiev, toccando Madrid, Barcellona, Lione, Torino, Venezia, e Budapest. Ciò è un grande flusso che deve essere gestito con strade, ferrovie, vie d'acqua ed aeree, con reti virtuali, fasci di fibre ottiche per le telecomunicazioni e infrastrutture logistiche, individuando gli spazi di stoccaggio delle merci ed altre necessità da destinare alle industrie commerciali.

⁶⁴ Reti transeuropee: progetti infrastrutturali d'interesse comune ed hanno come obiettivo quello di rafforzare l'intermodalità dei trasporti

⁶⁵ Trans-European Network for Transport

Un'altra condizione per l'intermodalità è la standardizzazione dei container, in merito alla quale esistono proposte di armonizzazione normativa in capo all'Unione. A questo riguardo una direttiva proposta⁶⁶ proponeva l'adozione di norme armonizzate per garantire un utilizzo efficace e sicuro delle unità di carico intermodale.

L'obiettivo di questa direttiva proposta è di aumentare la competitività del trasporto intermodale armonizzando l'omologazione dei contenitori la manutenzione e il collaudo periodico. La mancanza di armonizzazione tra i vari stati vede la necessità di una miglior disciplina, soprattutto per quanto riguarda l'ambito della sicurezza.

⁶⁶ Direttiva 2021/0400(COD) del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 7 dicembre 2021, che stabilisce, per taluni veicoli stradali che circolano nell'Unione, le dimensioni massime autorizzate nel traffico nazionale e internazionale e i pesi massimi autorizzati nel traffico internazionale, non adottata

2.5 Covid-19

La pandemia del COVID-19 ha inizio a Wuhan in Cina, nel dicembre 2019. In Europa invece, la diffusione inizia gradualmente, con casi isolati. I primi si hanno in Francia il 24 gennaio 2020, e poi iniziano i primi casi in Italia dal 31 gennaio 2020. Entro il 17 marzo 2020, con il primo caso in Montenegro, tutti gli Stati europei avevano registrato almeno un caso di COVID-19.

Ai primi di febbraio, il timore per il blocco dei trasporti aveva come epicentro i porti cinesi, ma poi l'esplosione del Covid-19 in Europa ha spostato il problema nel continente, dove una delle prime reazioni è stata la chiusura dei confini nazionali. Infatti, le autorità degli Stati membri (tra cui anche l'Italia), hanno adottato le restrizioni di viaggio, le chiusure e l'istituzione di zone di quarantena sia nei confronti degli stati membri, che verso gli Stati terzi.

Tali misure hanno un impatto sia sul versante della domanda che dell'offerta e penalizzano imprese e dipendenti, in particolare nei settori della sanità, del turismo, della cultura, del commercio al dettaglio e dei trasporti.

La sospensione del trasporto merci ha creato notevoli difficoltà nel mantenere attive le catene di approvvigionamento continentali, e per garantire il rifornimento di beni di prima necessità.

Inoltre, in diversi paesi sono state introdotte procedure di controllo, di transito e di carico/scarico che incidono sui tempi di viaggio a causa della congestione ai confini, e sono state modificate anche le regole sui periodi di guida. Ad esempio:

- “controlli medici con misurazione della temperatura dell'autista (Austria, Estonia)
- Lasciare immediatamente paese di destinazione della merce o transito entro 24 ore (Bulgaria)
- Dotazione di dispositivi di protezione individuale a bordo del camion (Rep. Ceca, Romania, Slovenia)
- Divieto di uscita dalla cabina dell'autista nella fase di carico/scarico (Croazia)
- Mezzi scortati lungo percorsi specifici (Slovenia e Serbia)
- Presenza di un solo autista in cabina (Ungheria)
- Obbligo di quarantena per gli autisti che entrano nel Paese (Ungheria, Malta)
- Pernottamento dell'autista in cabina (Danimarca)
- Trasporto permesso solo per merci destinate nel paese (Lituania)”

Quindi una risposta economica coordinata degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE era fondamentale per attenuare le ripercussioni negative sull'economia dell'UE.

Con i vertici di marzo 2020 è stato suggerito agli Stati di far sì che i controlli alle frontiere non siano causa di interruzioni alle catene di produzione, ai servizi essenziali di interesse generale e per le economie nazionali e l'economia Ue nel suo insieme.

La Commissione Europea per questo ha istituito le green lines, “corsie verdi” lungo le quali è garantito in sicurezza il traffico merci tra i paesi, e ciò prevede la sospensione delle misure dei governi nazionali

Con il Regolamento (UE) del 27 maggio 2020 sono state stabilite misure specifiche e temporanee per prorogare alcuni termini di validità di certificati, licenze e

autorizzazioni e rinviare verifiche e attività formative periodiche in materia di trasporti.⁶⁷

Inoltre, l'Unione Europea ha previsto che non debbano essere imposte ulteriori certificazioni per le merci che circolano legalmente nel mercato unico europeo.

Oltre a ciò, rifacendosi al primo capitolo si può far riferimento agli artt. 35-36 del TFUE. L'art 35 vieta le restrizioni quantitative all'esportazione e le misure di effetto equivalente tra gli Stati membri, mentre l'art 36 afferma che gli obiettivi di interesse generale possono giustificare misure nazionali che limitano la libera circolazione delle merci.

La Giurisprudenza afferma che quando si tratta di una deroga alle libertà di circolazione deve essere interpretato restrittivamente, ma la Corte ha affermato diverse volte come, trattandosi di sanità pubblica si possa adottare un approccio meno restrittivo.

L'emergenza sanitaria del Covid-19 è nuova e non si è mai verificato dall'inizio del processo di integrazione, e la formulazione dell'art. 36 del TFUE implica che la deroga alla libera circolazione delle merci può essere giustificata quando uno Stato si trova di fronte a un'emergenza interna e l'adozione di misure protezionistiche può proteggere la popolazione sul suo territorio.

2.5.1 Trasporto ferroviario

Nei primi mesi della pandemia, secondo il sito Railfreight.com si è registrato un aumento del 36% dei trasporti dei container ferroviari tra la Cina e l'Unione Europea.

Pur risentendo degli effetti del lockdown della prima parte del 2020, il trasporto ferroviario, sia quello intermodale che convenzionale, ha reagito positivamente e ha costituito, una valida alternativa al trasporto su strada.

La modalità ferroviaria è stata strategica per l'economia nazionale, garantendo sicurezza al comparto produttivo. I costi medi del trasporto ferroviario sono lievemente aumentati e il maggiore ricorso alla ferrovia in alternativa alla strada ha compensato gli effetti della minore domanda legata al calo del commercio intraeuropeo.⁶⁸

Alla fine del 2020, l'Unione Europea ha designato il 2021 come l'"Anno europeo delle ferrovie" il cui obiettivo è incoraggiare e sostenere l'impegno dell'Unione, degli Stati membri, delle autorità regionali e locali e di altre organizzazioni per incrementare la quota di passeggeri e merci trasportati su ferrovia.

2.5.2 Trasporto su strada

La pandemia del Covid-19 ha creato problemi all'intero settore dell'autotrasporto, visto che ogni Stato ha adottato regole e comportamenti diversi per controllare o limitare il transito o l'accesso di veicoli industriali, provocando code alle frontiere e ritardi per la consegna merce.

Per evitare ciò sono state create le green lines, con le quali i trasportatori dovranno presentare come documenti solo: carta di identità, la patente di guida e, se richiesto, una lettera del datore di lavoro.

2.5.3 Trasporto aereo

⁶⁷ Regolamento (UE) 2020/698 del 25 maggio 2021, che stabilisce misure specifiche e temporanee per prorogare alcuni termini di validità di certificati, licenze e autorizzazioni e rinviare verifiche e attività formative periodiche in materia di trasporti.

⁶⁸ Galli G., Il trasporto merci alla prova del Covid-19, il giornale della logistica, luglio 2021 (http://www.trt.it/wp/wp-content/uploads/2021/09/GDL06@060_061-TRT.pdf)

Nel settore del trasporto aereo l'emergenza Covid-19 ha avuto un impatto anche sullo sviluppo del cargo. I dati diffusi dalla IATA hanno evidenziato che il traffico cargo a gennaio 2020 aveva registrato una contrazione del 3,3% rispetto al primo mese del 2019.

Notando ciò molte compagnie aeree nei primi mesi del 2020 hanno cercato di sviluppare il settore cargo per rispondere alle crescenti esigenze di approvvigionamento di materiale sanitario su scala mondiale e aiutare la Cina.

Il cargo aereo è l'unico in grado di garantire un servizio efficace per prodotti time sensitive e/o di particolare importanza nella prima fase emergenziale. La commissione ha affermato che nessuna misura di contenimento può essere giustificata sulla movimentazione degli aeromobili e delle merci esportate, e in contrasto con quanto previsto dall'art. 21 del Reg. (EU) n. 1008/2008 (recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità), secondo cui le limitazioni da parte di un singolo Stato ai diritti di traffico per far fronte a situazioni di emergenza, devono rispettare i principi di proporzionalità e trasparenza e devono basarsi su criteri obiettivi e non discriminatori.

Per questo la commissione ha invitato gli Stati Membri ad implementare adeguate misure operative per facilitare il trasporto aereo di merci e ridurre i costi aggiuntivi, indicando le linee guida:

- Per trasporti provenienti da paesi extra UE, concedere tutte le previste autorizzazioni e i necessari permessi, compresi diritti di traffico straordinari per trasporto merci, anche con l'utilizzo di aeromobili passeggeri;
- Rimuovere temporaneamente tutte le restrizioni previste in relazione agli slot aeroportuali per il trasporto di materiale sanitario;
- Facilitare l'utilizzo di aeromobili passeggeri per il trasporto merci;
- Considerare l'equipaggio coinvolto nel trasporto merci e il personale di handling come personale necessario in tutti i casi di lockdown;
- Escludere qualunque tipo di restrizione alla movimentazione per il personale asintomatico coinvolto nelle operazioni di trasporto aereo.⁶⁹

Con la fine dei voli di rimpatrio, necessari a riportare i cittadini europei nei loro Paesi di origine, il traffico aereo è limitato essenzialmente alle merci, nonché ai servizi sanitari e di altro tipo⁷⁰.

Il settore cargo aereo è quello più colpito con una stima al -16,8% per il 2020 in termini di tkm⁷¹, a causa della riduzione notevole dei voli.

Il settore del cargo aereo è stato molto importante per il trasporto e la diffusione dei vaccini.

I dati dell'associazione internazionale del trasporto aereo mostrano come a gennaio 2021 la domanda di merci aviotrasportate sia tornata ai livelli pre-Covid (gennaio 2019) per la prima volta dall'inizio della crisi. Inoltre, grazie all'aumento dell'e-commerce, c'è sempre più necessità di aerei cargo.

⁶⁹ Nisi P., Il settore cargo aereo nell'emergenza Covid-19: criticità e prospettive di un servizio di interesse generale, RP Legal & Tax, 20 aprile 2020. (<https://www.rplt.it/logistic-transportation/il-settore-cargo-aereo-nell-emergenza-Covid-19-criticita-e-prospettive-di-un-servizio-di-interesse-generale/>)

⁷⁰ Montanino A., Trasporto aereo e Covid-19: Alcuni fatti stilizzati, CDP THINK TANK, 12 giugno 2020 (<https://www.cdp.it/resources/cms/documents/Trasporto%20aereo%20e%20Covid-19.pdf>)

⁷¹ Tonnellata-chilometro

2.5.4 Trasporto marittimo

Il trasporto marittimo europeo ha affrontato un momento critico. Le compagnie di navigazione, i noleggiatori, gli operatori, gli armatori, gli equipaggi e il personale di terra hanno difficoltà nel proseguire le loro operazioni.

Ad eccezione delle petroliere, ci sono state fin da subito perdite, e i segmenti più colpiti sono traghetti, crociere, vettori automobilistici e navi di servizio offshore. Il calo del fatturato aveva raggiunto un livello superiore al 60%.

A causa del Covid-19 i container arrivati in Europa e in USA si sono svuotati con maggiore lentezza o addirittura non sono stati svuotati a lungo per le interruzioni forzate delle catene di delivery, causando una dilatazione del normale rapporto di rotazione dei container sul servizio marittimo.

Nel 2020 il traffico marittimo europeo è diminuito del 10,2%, a causa della pandemia e del lockdown mondiale, mentre il commercio marittimo è diminuito del 9,3%, ma il calo più significativo si è verificato nelle importazioni da paesi terzi, che è calato del 12,2%.

L'ultimo rapporto economico dell'UNCTAD⁷² mostra come nel primo trimestre del 2021, mentre il valore degli scambi di merci è stato superiore al livello pre-pandemia, gli scambi di servizi rimangono al di sotto delle medie; quindi, la produzione delle merci non è allineata alla capacità di trasportarle

⁷² Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo

2.6 Piano di ripresa europeo

L'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 ha provocato una caduta del PIL, avendo ripercussioni sul tessuto produttivo e sociale dei paesi dell'Unione Europea. I settori dei trasporti e della logistica sono tra i più colpiti dalla crisi. Questi sono stati fondamentali per garantire la mobilità e gli approvvigionamenti essenziali e hanno un ruolo chiave per assicurare la ripartenza dell'economia Europea.

Dal marzo 2020 gli Stati membri dell'UE avevano necessità di adottare un approccio coordinato per assicurare la continuità economica, tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori del settore dei trasporti.

Tra le azioni più immediate, gli Stati membri hanno convenuto di istituire "corsie verdi" per garantire la circolazione delle merci in tutta Europa, consentendo deroghe e semplificando le procedure di controllo per le forniture e il personale.

Inoltre, sono state intraprese misure per aiutare le imprese e le autorità dei settori del trasporto aereo, ferroviario, terrestre e marittimo a fronteggiare le conseguenze della crisi COVID-19:

- Si è data la possibilità alle compagnie aeree di usare un quadro orario flessibile, tramite un uso delle loro bande orarie inferiore al previsto
- La modifica temporanea delle norme sui servizi aerei per sostenere le compagnie aeree e gli aeroporti e introducendo anche norme temporanee per i servizi di assistenza a terra
- La proroga del termine per il recepimento delle direttive relative alla sicurezza ferroviaria e all'interoperabilità, parte del quarto pacchetto ferroviario⁷³
- Misure temporanee che consentono la proroga della validità di alcuni certificati e licenze nel trasporto stradale, ferroviario e per via navigabile
- La riduzione di alcuni oneri per l'infrastruttura a carico delle società ferroviarie, garantendo rimborsi tempestivi ai fornitori dell'infrastruttura.

Il Consiglio il 23 ottobre 2020 ha adottato delle conclusioni con cui invitava la Commissione a elaborare un piano di emergenza per il settore europeo del trasporto di merci in caso di pandemia o altra grave crisi, il quale dovrebbe includere misure di coordinamento a livello dell'UE.

Il piano di emergenza dovrebbe prendere in considerazione almeno determinati aspetti, quali:

- Mantenere le operazioni di trasporto transfrontaliero di merci lungo i corridoi della rete transeuropea di trasporto (TEN-T) e altri collegamenti transfrontalieri essenziali, e i relativi servizi ausiliari che sostengono il funzionamento di tale rete
- Garantire la libera circolazione dei lavoratori del settore dei trasporti, salvaguardando anche la protezione della loro salute e sicurezza
- Elaborare orientamenti e strumenti per le migliori prassi per rafforzare la resilienza del settore
- Istituire un quadro normativo coerente circa le deroghe da applicare in caso di insorgenza di pandemie e altre situazioni di grave crisi

⁷³ Per garantire al settore dei trasporti ferroviari e alle autorità competenti flessibilità e certezza del diritto

Il Consiglio incoraggia la Commissione a estendere il piano di emergenza al trasporto passeggeri e al settore del trasporto in generale.

Inoltre, c'è anche l'impegno dell'UE a favore della neutralità climatica entro il 2050 e la necessità di promuovere la digitalizzazione del settore dei trasporti.

Il Consiglio invita inoltre la Commissione a sviluppare un quadro specifico per gli aiuti di Stato temporanei per permettere agli Stati membri di agire il più rapidamente possibile per sostenere il settore dei trasporti in caso di pandemie e altre situazioni di grave crisi.

A febbraio del 2022 il consiglio ha prorogato, per il settore ferroviario, fino al 30 giugno 2022, a causa del rallentamento del traffico ferroviario, a causa della pandemia, le misure di emergenza per suddetto settore, adottate nell'ottobre 2020 per offrire agli stati la possibilità di ridurre gli oneri per l'infrastruttura a carico delle società ferroviarie, garantendo rimborsi tempestivi ai fornitori dell'infrastruttura.⁷⁴

⁷⁴ Consiglio dell'UE, Piano di emergenza per il trasporto di merci in caso di pandemia: il Consiglio adotta conclusioni, Consiglio Europeo, 23 ottobre 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/10/23/pandemic-contingency-plan-for-freight-transport-council-adopts-conclusions/>)

CONCLUSIONI

L'obiettivo principale di questa tesi è stato di approfondire il tema della libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione Europea e cosa è successo a tale riguardo con il Covid-19.

Per approfondire il tema della libera circolazione delle merci però, bisogna partire da alcune definizioni, che sono la definizione di merce e di mercato unico.

La merce è un bene economico, naturale o tecnicamente prodotto, suscettibile di essere scambiato con altri beni, oppure contro denaro all'interno di un mercato. Non vengono definiti come merci né i beni in attesa di vendita presso i produttori né quelli presso il consumatore; invece, il mercato unico equivale al mercato interno, che è lo spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, persone, servizi e capitali.

Successivamente è stato importante evidenziare l'evoluzione del mercato europeo, che si è evoluto grazie ai diversi trattati dell'Unione Europea, che sono CECA, CEE/ EURATOM e Trattato di Lisbona.

Fondamentale per la normativa del mercato unico è il trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, precisamente nel titolo secondo, della terza parte, dove ci sono tre gruppi di norme molto importanti, che riguardano:

- L'ambito di applicazione dei divieti dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative per quel che riguarda l'origine delle merci
- Le regole in materia di unione doganale, la cui disciplina rientra, espressamente, nella competenza esclusiva dell'Unione Europea in virtù delle modificazioni introdotte dal Trattato di Lisbona
- I divieti di restrizioni quantitative tra gli Stati membri e l'autorizzazione di deroghe a tale divieto per determinati motivi di interesse pubblico

Fondamentali per la libera circolazione delle merci sono stati:

- L'instaurazione dell'unione doganale comunitaria, dove gli stati membri adottano un sistema uniforme per la gestione delle importazioni, esportazioni e transiti, attuando delle norme doganali comuni, che si chiamano codici doganali dell'unione
- L'applicazione del divieto di restrizioni quantitative circa l'esportazione e l'importazione, con lo scopo di completare e rendere effettivo l'obbligo di non porre dazi. Questo divieto però può essere aggirato con l'imposizione di altri oneri pecuniari che si applicano alla merce che varca la frontiera degli stati membri.

Per riuscire creare la libera circolazione della merce, c'è stata l'esigenza di sopprimere gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti dalle divergenti norme tecniche di ciascun Stato membro, e il Libro Bianco sul completamento del mercato interno prevede l'applicazione di due strumenti:

- Il principio del mutuo riconoscimento delle norme tecniche nazionali, che è stato elaborato con la sentenza Cassis De Dijon.
- L'armonizzazione delle legislazioni nazionali per eliminare le diversità che impedivano il pieno raggiungimento del mercato interno, e ne esistono diversi tipi.

Quindi si è giunti ad affermare che la soluzione più idonea ad assicurare una piena realizzazione delle libertà previste dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e del mercato interno, si deve individuare in un impiego combinato tra il principio del mutuo riconoscimento e l'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

Nel capitolo uno sono stati approfonditi anche il tema del divieto delle imposizioni interne discriminatorie o protezionistiche e quello dei monopoli.

Per completare l'approfondimento della libera circolazione delle merci, è stato necessario approfondire anche la materia dei trasporti nel capitolo 2, poiché fondamentali per il commercio. Infatti, il settore dei trasporti è stato uno dei primi settori di politica comune dell'Unione Europea, perché considerati essenziali per realizzare tre delle quattro libertà del mercato unico, definito nel trattato di Roma del 1957. Il settore dei trasporti ha sempre puntato a superare gli ostacoli fra gli Stati membri

Negli ultimi sessant'anni i trasporti dell'UE sono cambiati e contribuiscono significativamente alla prosperità e all'occupazione in Europa, ma bisogna ampliare, modernizzare e razionalizzare le infrastrutture nell'UE per creare reti transfrontaliere senza soluzione di continuità fra i diversi tipi di trasporto, che distinguono diversi tipi di merci in base ai vari mezzi utilizzati, che possono operare: via terra, via mare e via aereo.

Per far sì che ci sia effettivamente un mercato interno europeo, c'è la necessità che i trasporti dispongano di collegamenti interconnessi tra gli Stati membri, eliminando le barriere tecniche ed amministrative che ostacolano il traffico e gli scambi commerciali.

La normativa che riguarda i trasporti è presente all'art quattro e al titolo VI del TFUE e nel Libro Bianco sullo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti. Il problema dei trasporti riguarda la sostenibilità, infatti sono stati previsti diversi obiettivi per diminuire le emissioni; infatti, la politica dell'UE per i trasporti si è orientata allo sviluppo delle diverse modalità di trasporto, soprattutto attraverso la co-modalità, la cui normativa è presente nella Direttiva 92/106/CEE.

Con l'intermodalità si utilizzano diversi mezzi di trasporto per portare la merce a destinazione, la realizzazione più concreta è la creazione di reti transeuropee, che cercano di favorire la nascita di una rete integrata di trasporti all'interno dell'Unione Europea.

Un modo per raggiungere l'intermodalità è il Programma marco Polo, mentre una delle reti transnazionali è il corridoio 5 che è una rete di comunicazione che collega Lisbona a Kiev, toccando Madrid, Barcellona, Lione, Torino, Venezia, e Budapest. Nel 2020 però la diffusione del Covid-19 ha portato alla limitazione della libera circolazione delle merci, a causa delle restrizioni di viaggio, le chiusure e l'istituzione di zone di quarantena sia nei confronti degli stati membri, che verso gli Stati terzi.

Tali misure hanno un impatto sia sul versante della domanda che dell'offerta e penalizzano imprese e dipendenti, in particolare nei settori della sanità, del turismo, della cultura, del commercio al dettaglio e dei trasporti.

Per far fronte a questa limitazione della libera circolazione delle merci, la commissione Europea ha istituito le green lines, "corsie verdi" lungo le quali è garantito in sicurezza il traffico merci tra i paesi.

In riferimento all'art 35, che riguarda il divieto di restrizioni quantitative all'esportazione e le misure di effetto equivalente tra gli Stati membri, e all'art 36 che afferma che gli obiettivi di interesse generale possono giustificare misure nazionali che limitano la libera circolazione delle merci, la Giurisprudenza ha affermato che se si tratta di una deroga alla libera circolazione, l'interpretazione dovrà essere fatta restrittivamente, inoltre la deroga alla libera circolazione delle

merci può essere giustificata quando uno Stato si trova di fronte a un'emergenza interna e l'adozione di misure protezionistiche può proteggere la popolazione sul suo territorio.

Una valida alternativa ai trasporti su strada, che nonostante le corsie verdi avevano diversi problemi, è stato il trasporto ferroviario che è stato strategico per l'economia nazionale, garantendo sicurezza al comparto produttivo, mentre per il trasporto aereo c'è stato lo sviluppo dei cargo, che è stato l'unico in grado di garantire un servizio efficace per prodotti time sensitive e/o di particolare importanza nella prima fase emergenziale e soprattutto per la diffusione dei vaccini, a differenza di quello marittimo che ha affrontato un momento critico, con un calo del fatturato superiore al 60%, poiché a causa del Covid-19 i container arrivati in Europa e in USA si sono svuotati con maggiore lentezza o addirittura non sono stati svuotati a lungo per le interruzioni forzate delle catene di delivery, causando una dilatazione del normale rapporto di rotazione dei container sul servizio marittimo.

La commissione ha elaborato un piano di emergenza per il trasporto merci, a causa della pandemia che prevede il mantenimento delle operazioni di trasporto transfrontaliero di merci, salvaguardare la protezione della salute e sicurezza, e rafforzare la resilienza del settore e istituire un quadro normativo circa le deroghe da applicare in caso di pandemie e altre situazioni gravi.

BIBLIOGRAFIA

- Sbolci L., Prete L., *La libera circolazione delle merci*, in Strozzi G., Mastroianni R. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte Speciale*, Giappichelli, 2021
- Santaniello R., *Il mercato unico europeo*, Bologna, 1998
- Enciclopedia Treccani, *Direttiva UE sul ravvicinamento delle legislazioni*
- Adam R., *Il diritto del mercato interno: l'armonizzazione delle legislazioni e l'art.100 A del Trattato CEE*", in *Rivista di diritto europeo*, Bologna, 1993
- Daniele L., *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, Giuffrè, 2019
- Commissione Europea, *Le politiche dell'Unione Europea*, Lussemburgo, novembre 2014
- Pernice D., marzo 2022. *Politica comune dei trasporti: principi generali. Note tematiche sull'Unione Europea*
- Galli G., *Il trasporto merci alla prova del Covid-19*, *il giornale della logistica*, luglio 2021 (http://www.trt.it/wp/wp-content/uploads/2021/09/GDL06@060_061-TRT.pdf)
- Nisi P., *Il settore cargo aereo nell'emergenza Covid-19: criticità e prospettive di un servizio di interesse generale*, *RP Legal & Tax*, 20 aprile 2020. (<https://www.rplt.it/logistic-transportation/il-settore-cargo-aereo-nell-emergenza-Covid-19-criticita-e-prospettive-di-un-servizio-di-interesse-generale/>)
- Montanino A., *Trasporto aereo e Covid-19: Alcuni fatti stilizzati*, CDP THINK TANK, 12 giugno 2020 (<https://www.cdp.it/resources/cms/documents/Trasporto%20aereo%20e%20Covid-19.pdf>)
- Consiglio dell'UE, *Piano di emergenza per il trasporto di merci in caso di pandemia: il Consiglio adotta conclusioni*, Consiglio Europeo, 23 ottobre 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/10/23/pandemic-contingency-plan-for-freight-transport-council-adopts-conclusions/>)

Ringraziamenti

Scrivo i ringraziamenti a pochissimi giorni dalla seduta di laurea, perché nonostante il lavoro di reperimento del materiale, lettura, scrittura, correzione e rifinitura della mia tesi sia durato parecchi mesi, non ho neanche per un istante corso il rischio di dimenticare qualcuno: ognuno ha avuto un ruolo importante nel mio percorso, emozionale e formativo al tempo stesso.

In primis, un ringraziamento speciale al mio relatore Chiaretto Elisa, per la sua immensa pazienza, per i suoi indispensabili consigli, per le conoscenze trasmesse durante tutto il percorso di stesura dell'elaborato.

Ringrazio infinitamente i miei genitori che mi hanno sempre sostenuto, appoggiando ogni mia decisione, fin dalla scelta del mio percorso di studi.

Un grazie di cuore a mio fratello, i miei zii, mia cugina ed i miei nonni perché hanno sopportato i miei cambi di umore improvvisi per l'ansia o per la mia insicurezza prima degli esami.

Ringrazio anche Alice, Sara, Federica e Irene che mi hanno accompagnato durante la triennale e mi hanno sostenuta in questo percorso. È grazie a loro che ho superato i momenti più difficili. Senza i loro consigli, non ce l'avrei mai fatta.

Ringrazio anche il mio ragazzo, Stefano, e tutti i ragazzi che ho conosciuto nell'ultimo anno e mezzo, per aver reso meno pesanti gli ultimi esami.

Infine, dedico questa tesi a me stessa, ai miei sacrifici e alla mia tenacia che mi hanno permesso di arrivare fin qui.

Possa questo, essere l'inizio di una lunga e brillante carriera professionale.