

## **LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI E LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELL'UNIONE EUROPEA**

### **L'Unione europea è un'unione doganale: cosa significa?**

Un'unione doganale implica la “fusione” dei territori di diversi Stati in un unico territorio doganale; in altri termini, ai fini degli scambi commerciali, è come se fra questi Stati non esistessero frontiere. Tuttavia, se ci si limitasse a questo, ci troveremmo nell'ambito di una zona di libero scambio. L'unione doganale implica altresì che gli Stati che ne fanno parte formino un'unica frontiera verso l'esterno e applichino quindi gli stessi dazi quando commerciano con Stati terzi. Dal 1968 la Comunità prima e l'Unione poi hanno adottato una tariffa doganale comune (o tariffa esterna comune). Le importazioni dai paesi terzi vengono sdoganate una singola volta da uno qualsiasi degli Stati membri ed entrano così nel territorio comunitario. Nel lessico tecnico, si dice che in questo caso un prodotto circola “in libera pratica”.

### **Quali sono i tipi di ostacoli che si frappongono agli scambi?**

Esistono due tipi di ostacoli: tariffari (dazi) e non tariffari (requisiti tecnici).

Secondo la definizione della Corte di Giustizia, il dazio è una somma di denaro che viene pagata in ragione del fatto che le merci varcano la frontiera. All'interno dell'unione, i dazi e le tasse di effetto equivalente sono vietati. Con l'espressione “tasse di effetto equivalente” si vogliono includere quegli obblighi pecuniari che in teoria non sono dazi, ma che di fatto esercitano la funzione di un dazio.

Per essere qualificato come tale, un dazio non deve necessariamente essere pagato al momento in cui la merce varca la frontiera; la riscossione può anche avvenire in un secondo momento.

Occorre sottolineare che agli Stati non è completamente vietato esigere una somma di denaro alla frontiera: è tuttavia necessario che essa sia il corrispettivo di un servizio effettivamente reso (ad esempio, un servizio di ispezione sulle merci), che il servizio non sia stato imposto e che la somma sia proporzionale all'attività svolta.

Gli ostacoli non tariffari sono i più diffusi e anche i più difficili da individuare. All'interno dell'Unione, qualsiasi ostacolo non tariffario o misura di effetto equivalente è proibito. Per misura di effetto equivalente la Corte intende qualsiasi misura che, in atto o in potenza, direttamente o indirettamente, ostacoli la libera circolazione delle merci.

Un ostacolo non tariffario può presentarsi sotto forma di quota, ovvero di limite quantitativo alle merci importate o esportate. Le quote sono state usate dagli Stati (ad esempio nel settore

automobilistico e tessile) al fine di “gestire” la concorrenza o “proteggere” taluni settori dell’economia domestica in via di sviluppo o consolidamento. Oggi giorno le quote sono sempre meno utilizzate (in primo luogo in quanto vietate dall’Organizzazione Mondiale del Commercio) e gli ostacoli non tariffari si presentano talvolta sotto la forma di standard tecnici dei prodotti; quindi essi sono spesso previsti da normative che non discriminano rispetto all’origine della merce ma che possono comunque, in via di fatto, avvantaggiare i prodotti provenienti da uno Stato in particolare. Occorre quindi capire se l’ostacolo è in realtà finalizzato a proteggere una produzione nazionale, oppure se mira effettivamente al perseguimento di uno scopo legittimo, come la salute dei consumatori oppure la tutela dell’ambiente.

### **Esistono delle eccezioni a questi divieti?**

Sì; il Trattato prevede l’esistenza di alcune misure, anche di carattere temporaneo, che, pur violando il principio di libera circolazione delle merci, sono giustificate, perché finalizzate alla tutela di interessi di tipo non economico che sono ritenuti più importanti della dimensione commerciale.

Queste misure devono perseguire scopi come la sicurezza pubblica, l’ordine pubblico, la sanità pubblica, e devono essere proporzionate e necessarie. Inoltre, non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria (cioè priva di un fondamento obiettivo) o dissimulata (cioè nascosta) agli scambi. In altri termini, la misura non deve avere come obiettivo reale quello di colpire la produzione di uno Stato e di avvantaggiare quella nazionale.

### **La definizione di misura di effetto equivalente non crea il rischio che praticamente qualsiasi normativa di tipo tecnico ricada all’interno di questo concetto?**

La definizione è in effetti molto ampia e la Corte si è presto scontrata con il fatto che un’applicazione rigorosa avrebbe comportato il divieto di numerosissime misure. Questo avrebbe comportato non solo un’enorme mole di lavoro per gli organi giurisdizionali, ma anche il pericolo di vietare misure che effettivamente perseguono scopi legittimi.

Di conseguenza, essa ha corretto la rotta in una celebre sentenza avente ad oggetto il liquore Cassis de Dijon, nella quale ha affermato due principi fondamentali, distinti ma strettamente collegati.

Il primo è il principio del mutuo riconoscimento, in base al quale un prodotto legalmente fabbricato e commercializzato in uno Stato membro deve essere ammesso all’interno degli altri Stati, e quindi circolare liberamente. In altri termini, gli Stati riconoscono le normative gli uni degli altri che

dettano le caratteristiche dei prodotti. Questa presunzione è confutabile, ma spetta a colui che sostiene l'illegittimità della norma dimostrare che essa NON è necessaria, proporzionata e finalizzata ad uno scopo legittimo.

Il secondo principio è racchiuso nella così detta "rule of reason", in base alla quale i requisiti tecnici imposti dagli Stati finalizzati alla realizzazione di determinati obiettivi (simili a quelli elencati nell'articolo 30) non ricadono all'interno della nozione di "misura di effetto equivalente". Devono però essere presenti due condizioni: non deve esistere una legislazione armonizzata emanata dall'Unione (perchè altrimenti è questa a prevalere sulle normative nazionali) e la misura in questione deve essere indistintamente applicabile, cioè deve applicarsi a tutti i prodotti, indipendentemente dalla loro origine.

Con questa sentenza, la Corte ha quindi creato una categoria di misure statali "protette", cioè che gli Stati possono adottare senza che esse vengano considerate misure di effetto equivalente. Non solo: tali misure saranno riconosciute dagli altri Stati membri come legittime.

### **Come è possibile costruire un tale rapporto di fiducia fra 27 Stati diversi, ognuno con le proprie leggi?**

Il principio del mutuo riconoscimento esplica appieno la sua funzione solo se collegato all'armonizzazione fra le legislazioni degli Stati membri. Si può anzi dire che esista un circolo virtuoso fra le due dimensioni: più gli Stati armonizzano le legislazioni e più fanno di potersi fidare gli uni degli altri e l'obbligo del mutuo riconoscimento costituisce a sua volta il migliore incentivo ad armonizzare.

Nell'Unione a 27 questa operazione naturalmente non è facile; d'altra parte lo sforzo è ripagato dalla costruzione di un enorme mercato in cui le merci possono circolare liberamente e in cui si aprono importanti opportunità per le imprese.

### **Se l'Unione si presenta come unico territorio verso l'esterno, chi detiene la competenza, chi decide?**

La politica commerciale è una materia di competenza esclusiva dell'Unione: quindi è quest'ultima a decidere e gli Stati membri hanno completamente ceduto la propria sovranità in questo settore.

Tuttavia, se le decisioni in materia commerciale sono legate anche ad altri aspetti (ad esempio i diritti di proprietà intellettuale) che sono di competenza anche degli Stati, questi ultimi devono

esprimersi in proposito.

### **Come avviene la partecipazione dell'Unione all'Organizzazione Mondiale del Commercio?**

Essendo l'Unione un unico territorio doganale, essa è membro dell'OMC ed esercita il diritto di voto per tutti e 27 gli Stati, attraverso la Commissione Europea.

### **Molte misure commerciali però vengono adottate da singoli Stati; chi ne risponde?**

Ne risponde l'Unione; se ad esempio gli Stati Uniti contestano la legittimità di un divieto di importazione imposto dalla Francia verrà introdotto un ricorso contro l'Unione. Questo vuol dire che essa può trovarsi a dover difendere posizioni che non sono condivise dagli altri Stati membri o dalla Commissione.

### **Un cittadino dell'Unione può invocare davanti al Tribunale di Primo Grado un accordo del sistema OMC al fine di veder riconosciuti dei suoi diritti in materia commerciale?**

Al momento no; la Corte di Giustizia è sempre stata molto reticente in questo senso, affermando che le norme OMC non sono sufficientemente precise e vincolanti per poter essere invocate davanti al Tribunale. Quello dell'OMC è ancora un ambito fortemente diplomatico e basato sulla flessibilità delle norme.

Tuttavia, questa posizione viene spesso criticata, in quanto almeno in buona parte dettata dalla volontà degli Stati di sfuggire ad una disciplina degli scambi in realtà molto dettagliata.

### **Esistono molte controversie commerciali fra l'Unione e gli Stati Uniti, soprattutto in merito alla sicurezza alimentare; come mai?**

Unione europea e Stati Uniti sono due potenze commerciali o, come si dice, due “stumbling blocks”, cioè due blocchi che tendono a scontrarsi. Molte controversie sono basate su delle differenti concezioni e percezioni del rischio: da un punto di vista culturale, l'Europa è più prudente rispetto all'utilizzo di certe sostanze, come gli OGM o gli ormoni che accelerano la crescita degli animali. Tuttavia, in molti casi, la vera forza trainante è il desiderio di proteggere la produzione interna di alcuni beni nonché quella fetta di popolazione che in quelle produzioni è impegnata. Compito dell'OMC è appunto quello di distinguere le controversie realmente dettate da una

divergenza di punti di vista rispetto a quelle ispirate solo da una logica protezionistica.

### **Che cos'è la nomenclatura combinata?**

La tariffa doganale comune (Taric) viene fissata una volta all'anno per ogni singola voce o bene della così detta "nomenclatura combinata", adottata tramite regolamento e amministrata dalla Commissione, che la aggiorna. Si tratta di un sistema di classificazione che prevede l'attribuzione di un codice ad ogni tipo di merce e che permette l'applicazione delle misure di politica o difesa commerciale. Ad ogni prodotto corrisponde un codice numerico di otto cifre: le prime sei indicano le voci e sottovoci della nomenclatura del sistema armonizzato; la settima e ottava identificano le sottovoci della nomenclatura combinata. A queste si aggiungono due ulteriori cifre che indicano le sottovoci Taric che determinano per le merci in importazione le aliquote dei dazi doganali, in funzione dell'origine delle merci e varie misure di politica commerciale.

### **Come vengono amministrare le misure di difesa commerciale?**

Le misure di difesa commerciale servono a neutralizzare gli effetti negativi di importazioni che avvengono in modalità "sleali": esse sono i dazi antidumping, le misure di difesa contro gli ostacoli al commercio e le misure antisovvenzione. Queste misure sono disciplinate anche dal sistema OMC; tuttavia, esse sono oggetto di una normativa specifica dell'Unione, in quanto, appartenendo a questa la competenza in materia, è in seno ad essa e non ai singoli Stati che deve essere adottata un'eventuale decisione in questo senso. Le procedure che conducono all'adozione di queste misure sono attivate da una denuncia presentata da persone fisiche o giuridiche, le quali dimostrino l'esistenza di un pregiudizio.

### **Qual è il ruolo delle dogane, alla luce del fatto che negli scambi fra Stati membri gli ostacoli sono stati aboliti?**

Le dogane svolgono una funzione fondamentale proprio perché le merci, una volta entrate nel territorio dell'Unione, possono circolare liberamente. E' infatti necessario verificare che tali merci rispondano ai requisiti tecnici fissati dall'Unione e non siano pericolose per il cittadino.

L'UE ha stabilito una serie di obiettivi strategici nell'ambito del programma Customs 2008-2013, fra cui:

- l'utilizzo di sistemi elettronici in tutte le dogane dell'Unione

- la modernizzazione del codice doganale dell'UE
- la cooperazione fra dogane
- l'adeguamento alle sfide poste dall'allargamento
- la semplificazione e standardizzazione delle procedure doganali

### In evidenza

L'Unione doganale ha creato un enorme spazio all'interno del quale le merci possono muoversi liberamente; di conseguenza, un'impresa che opera oggi nel territorio dell'Unione deve ragionare in termini di mercato europeo e non nazionale. Questo implica:

- la conoscenza delle normative europee che regolamentano la fabbricazione dei prodotti e le loro caratteristiche
- la conoscenza delle opportunità che derivano dall'appartenenza all'Unione: le imprese possono infatti richiedere l'adozione di misure di difesa commerciale in situazioni di difficoltà (ex. misure anti-dumping)
- la consapevolezza di trovarsi in competizione con le imprese non del proprio Stato, ma di tutta l'Unione

In linea di principio, l'Unione impone il principio della libera circolazione delle merci, il che implica l'assenza di barriere tariffarie (dazi) e non tariffarie (quote e ostacoli tecnici). Esistono tuttavia delle circostanze in cui misure nazionali necessarie, proporzionate e finalizzate al perseguimento di obiettivi legittimi sono ammesse.

Il Market Access Database (<http://mkacddb.eu.int/mkacddb2/indexPubli.htm>) è lo strumento della Direzione Generale Commercio della Commissione Europea per facilitare le esportazioni di beni, servizi e capitali dall'Unione Europea verso altri Paesi; il database mette a disposizione informazioni sulle condizioni di accesso vigenti nei Paesi extra UE, fornendo indicazioni sulla politica commerciale - dazi all'importazione, barriere all'entrata e volume degli scambi -, ed è accessibile unicamente da utenti localizzati negli Stati membri dell'UE e nei Paesi candidati. Inoltre, riporta contenziosi ed eventuali violazioni agli impegni sottoscritti in sede bilaterale (accordi con la Comunità) o multilaterale (accordi OMC -Organizzazione Mondiale del Commercio-), nonché le varie difficoltà riscontrate dagli operatori europei nell'adeguamento alla normativa vigente nel Paese di destinazione.

Per approfondire:

[http://europa.eu/pol/comm/index\\_it.htm](http://europa.eu/pol/comm/index_it.htm)

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/index_it.htm)

[http://ec.europa.eu/trade/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/index_en.htm)