

Introduzione

L'obiettivo di questo elaborato è quello di comprendere come l'attualità, in particolar modo le sanzioni che l'Unione europea ha emesso verso la Russia, abbia comportato delle conseguenze al "Made in Italy", ovvero la circolazione dei prodotti italiani all'interno della comunità europea e nel mercato internazionale.

L'Unione Europea si fonda su quattro libertà fondamentali, tra cui riconosciamo la libera circolazione delle merci, che rappresenta un obiettivo fondamentale per il Mercato Interno Europeo. Lo scopo di quest'ultimo è di armonizzare il libero commercio, creando un'Unione doganale per promuovere il libero scambio di merci tra stati membri.

L'invasione russa dell'Ucraina del 24 febbraio 2022, ha portato a conseguenze gravi all'interno del mercato internazionale. Si è creato un disequilibrio nel mercato causa delle sanzioni che l'Unione Europea ha erogato verso la Russia e verso le azioni di Vladimir Putin che ha reagito bloccando i commerci, la produzione e la circolazione di beni di prima necessità fondamentali per gli Stati membri dell'U.E., tra i quali anche l'Italia.

Il primo capitolo ha lo scopo di dare una definizione di "libera circolazione delle merci", le origini storiche definendo il concetto di merce con la relativa disciplina europea. Si propone un'attenta analisi sul Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea o TFUE, nello specifico l'art. 30 (divieto di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente), gli artt. 34-35 (divieto di restrizioni quantitative e di misure ad esse equivalenti). Successivamente, con la sentenza *Cassis de Dijon* della Corte di Giustizia nel 1979 si approfondisce il principio di mutuo riconoscimento che ha avuto una grande importanza in quanto assume valore come principio generale nel diritto comunitario, applicato anche a nuovi regimi che verranno analizzati in questo elaborato.

Nel secondo capitolo, invece, l'obiettivo si sposta sulla trattazione della legislazione dei prodotti alimentari che circolano nell'Unione Europea, tramite l'analisi del Regolamento UE 1169/2011 che prefissa obiettivi come la prevenzione delle pratiche

sleali, l'avvicinamento delle legislazioni nazionali riguardanti i prodotti alimentari e l'etichettatura e la garanzia della sicurezza alimentare all'interno della comunità.

L'elaborato si focalizza sulla normativa a livello europeo prevista per il "*Made in Italy*" commerciale, con un'attenzione rivolta al "*100% made in Italy*", strumento di garanzia per quei produttori che producono interamente in Italia. Si cerca così di approfondire l'analisi del "*Made in Italy*" applicato al settore agroalimentare, che presenta requisiti e classificazioni specifici, cercando di concentrarsi sugli strumenti di qualificazione dei prodotti di cui sentiamo parlare tutti i giorni, come il Marchio di Qualità. In questo sarà rilevante l'esame della Sentenza *Prosciutto di Parma DOP* per avere un approccio diretto e concreto all'argomento, realizzando al tempo stesso il rapporto che le istituzioni mantengono con le denominazioni.

Infine, l'ultimo capitolo verte sulla storia del rapporto russo-ucraino, focalizzandosi sul periodo che inizia con la Prima guerra mondiale e termina con la nascita dell'URSS, sul periodo dell'indipendenza Ucraina fino all'annessione della Crimea del 2014. Per poter comprendere le motivazioni della guerra tra Russia e Ucraina è infatti necessario analizzare in breve la storia e i motivi della nascita degli Accordi di Minsk I e Minsk II, nati per placare i conflitti già sorti in precedenza tra le due nazioni con la guerra del Donbass. A seguito della decisione da parte di Vladimir Putin di iniziare l'invasione il 24 febbraio 2022, l'Unione Europea ha reagito con misure restrittive, sanzioni economiche, individuali e misure diplomatiche nei confronti della Russia tramite l'imposizione di divieti e restrizioni nei settori commerciali, finanziari, dei trasporti, della difesa e dell'energia. Attualmente i pacchetti sanzionatori sono otto e saranno in vigore fino al 15 marzo del 2023.

Infine, si farà una breve analisi delle conseguenze che hanno subito i prodotti italiani nelle esportazioni, a seguito delle sanzioni erogate alla Federazione russa.

Molti settori, come quello tessile e agroalimentare, hanno subito modesti danni economici per via della chiusura delle frontiere in quanto la Russia rappresentava uno dei maggiori e più fedeli acquirenti del *Made in Italy*; dunque, le misure restrittive hanno creato una notevole crisi nel mercato italiano e nel suo export.

I La libera circolazione delle merci

1. Origini storiche e definizione di merce -2. Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) - 2.1. Il divieto di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente -2.2. Il divieto di restrizioni quantitative e di misure ad esse equivalenti -3. Principio mutuo riconoscimento e la sentenza Cassis de Dijon -3.1. L'espansione del principio del mutuo riconoscimento

1. Origini storiche e definizione di merce

L'articolo 28 del TFUE definisce la disciplina di unione doganale: *“L'Unione comprende un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci [...]”*¹.

La nascita del mercato unico si può ricollegare al secondo dopoguerra, periodo in cui si era posto l'obiettivo di evitare un nuovo conflitto tra Stati europei che si espandesse a livello mondiale, con gravi conseguenze specialmente sul piano economico.

Un primo tentativo di creare una libertà nella circolazione delle merci è rappresentato dal Trattato CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), firmato a Parigi il 18 aprile 1951, da Germania, Italia, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo con entrata in vigore il 25 luglio 1952.

Il suo scopo era quello di gestire il settore del carbone e dell'acciaio creando un mercato unico senza restrizioni e abolendo i dazi doganali. La CECA, inoltre, prevedeva l'inserimento di una nomenclatura doganale per classificare le merci. Questi elementi hanno portato al Codice Doganale Comunitario, Regolamento (CE) n 2913/92 del Consiglio.²

L'effettiva nascita della disciplina si ritrova nell'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (GATT), firmato a Ginevra il 30 ottobre 1947.

L'unione doganale si caratterizza per due aspetti: quello interno che prevede il divieto dei dazi doganali e di tasse ad effetto equivalente; quello esterno che preannuncia l'applicazione di una tariffa doganale comune (TDC) negli scambi con i paesi che non appartengono all'Unione Europea. Il mercato unico è disciplinato dal TFUE (Trattato

¹ Articolo 28, par. 1, TFUE

² L. Daniele, *Diritto del Mercato Unico Europeo - e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. V Edizione, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021 - p 3

sul Funzionamento dell'Unione Europea) ed ha come obiettivo la tutela di quattro libertà fondamentali: libera circolazione di merci, di servizi, di persone e di capitali.³

Questo elaborato si sofferma sull'analisi del diritto alla libera circolazione delle merci, che, ad oggi, mira ad eliminare tutto ciò che ostacola la libertà citata per la realizzazione del mercato interno.⁴

Per comprendere il fenomeno bisogna analizzare la definizione comunitaria di merce: *“ogni bene o prodotto economico, valutabile in denaro e oggetto di contrattazione e di scambio commerciale”*.⁵

La nozione di merce inizialmente risultava incompleta, fu chiarita successivamente dalla Corte di Giustizia nella sentenza Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Italiana (Causa 7/68).

L'Italia applicava una tassa progressiva sui beni di interesse artistico o storico nell'esportazione con gli Stati membri della Comunità.

La controversia verteva sull'inclusione di oggetti di interesse storico, artistico, etnografico o archeologico nella nozione di merce.

La commissione invitò l'Italia ad eliminare tale imposizione in quanto considerata tassa ad effetto equivalente ad un dazio all'esportazione, dunque, era un'imposta in contrasto con il Trattato.

La Corte, nella sentenza del 10 dicembre 1968 (Causa 7/68), ha ampliato la nozione di merce integrando anche beni culturali, petrolio, energia elettrica, libri, videocassette, stupefacenti (anche se considerati prodotti illegali), monete che non hanno più corso legale, mentre le monete che hanno corso legale costituiscono mezzo di pagamento, anche se prodotte in uno Stato terzo.⁶

La definizione di merci originarie dell'Unione è disciplinata nel Regolamento 450/08 che all'art. 4 determina le merci comunitarie quelle a) ottenute nel territorio doganale

³ L. Daniele, *Diritto del Mercato Unico Europeo - e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. V Edizione, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021 – p 20/31

⁴ www.Europarl.europa.eu - La libera circolazione delle merci

⁵ Enciclopedia Treccani, Definizione di merce

⁶ Causa 7/68, Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica italiana

della Comunità, b) introdotte nel territorio doganale della Comunità, c) ottenute o prodotte nel territorio doganale della Comunità da merci di cui alle lettere a) e b).⁷

2. Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, detto TFUE, deriva dallo sviluppo del Trattato TCE, ovvero il Trattato che istituisce la Comunità europea.

Il TFUE ha origini dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore l'1 dicembre 2009 ha rinominato il TCE come TFUE, inglobandone i tre pilastri: il pilastro composto dalle Comunità europee; il secondo comprendente la cooperazione fra i paesi dell'UE in ambito di politica estera e sicurezza comune; ed il terzo che prevede la cooperazione fra paesi dell'UE in tema di giustizia e affari interni.

Il TFUE è uno dei trattati fondamentali dell'Unione Europea e definisce i principi, lo scopo dell'UE nei singoli settori e ambiti in cui essa interviene.

L'articolo 1 del TFUE determina la funzione del trattato, ossia regolare il funzionamento dell'Unione determinando i settori, le delimitazioni e le modalità d'esercizio delle competenze. Le competenze dell'Unione possono essere di tipo esclusive (materie in cui solo l'U.E. può intervenire) o condivise (settori in cui intervengono anche gli Stati membri).

L'Unione Europea ha competenza esclusiva nei seguenti settori: unione doganale, definizione delle norme in materia di concorrenza, politica monetaria per i paesi euro, conservazione delle risorse biologiche del mare nella politica della pesca e politica commerciale comune.

Le competenze definite concorrenti con gli Stati comunitari riguardano settori del mercato interno, politiche sociali, coesione economica-sociale-territoriale, agricoltura e pesca, trasporti, spazio di libertà-sicurezza-giustizia ecc...

⁷ Regolamento 450/08, articolo 4

Il Trattato prevede anche le cosiddette competenze di sostegno, ovvero ambiti in cui l'Unione Europea può solamente sostenere, coordinare o integrare l'azione degli Stati membri: industria, cultura, turismo...

Un ulteriore scopo del Trattato è la tutela della concorrenza, previsto nell'articolo 101, dove l'Unione deve garantire che le imprese non utilizzino accordi a fine di impedire, falsare o restringere il gioco della concorrenza sul mercato. Lo scopo dell'articolo è quello di realizzare un mercato interno integrato che promuova una concorrenza sana e libera.

Il Trattato si considera diviso in sette parti: 1) i principi dell'Unione e le competenze; 2) il divieto di discriminazione e il principio di cittadinanza dell'Unione; 3) basi per le politiche e le azioni dell'Unione; 4) i rapporti tra l'UE e i territori oltremare; 5) l'azione esterna dell'UE; 6) le disposizioni istituzionali; 7) disposizioni generali e finali.⁸

La disciplina della libera circolazione delle merci è contenuta nella parte terza del TFUE, in particolare all'art. 26 e agli articoli da 28 a 37, norme dotate di efficacia diretta con lo scopo di armonizzare le legislazioni nazionali per rimuovere ostacoli alla circolazione delle merci.⁹

2.1. Il divieto di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente

*“I dazi doganali all'importazione o all'esportazione o le tasse di effetto equivalente sono vietati tra gli Stati membri. Tale divieto si applica anche ai dazi doganali di carattere fiscale”.*¹⁰

L'articolo 30 del TFUE prevede il divieto di dazi doganali e di tasse equivalenti, riferendosi agli oneri pecuniari riscossi da uno Stato membro per il passaggio di una merce da una frontiera all'altra della comunità europea.¹¹

⁸ www.eur-lex.europa.eu – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

⁹ L. Daniele, *Diritto del Mercato Unico Europeo - e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. V Edizione, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021 – pp 51/53

¹⁰ Articolo 30 TFUE

¹¹ L. Sbolci, *La libera circolazione delle merci*. Diffusione nazionale, Torino, Giappichelli, 2010 – capitolo 1

Lo scopo è quello di eliminare gli effetti che tali dazi provocano, ossia un aumento del costo della merce importata o esportata che crea una situazione di sfavore nei confronti delle merci nazionali che, invece, non sono colpiti da tassazioni.

Eliminando i dazi e di conseguenza permettere uno libero scambio delle merci e dei prodotti crea una libera concorrenza che porta gli operatori economici ad avere più clientela e i consumatori ad avere una maggiore scelta nei prodotti e negli acquirenti. La portata del divieto è assoluta nei confronti degli Stati membri dell'UE, per i prodotti esportati al suo interno e per le merci che circolano tra le frontiere degli Stati della comunità.

Il divieto è provvisto di efficacia diretta, stabilito dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione*.

L'impresa aveva importato nei Paesi Bassi una partita di ureoformaldeide proveniente dalla Repubblica federale tedesca. L'amministrazione olandese ha applicato a queste merci un dazio all'importazione dopo l'entrata in vigore del Trattato CEE. Questo dazio fu contestato dall'azienda che presentò opposizione all'Ispettorato dei dazi d'importazione e delle imposte di consumo di Zaandam per violazione dell'articolo 30 TFUE. Questa opposizione fu respinta dunque la Van Gend e Loos decise di rivolgersi alla *Tariefcommissie* di Amsterdam che a sua volta sottopose la questione alla Corte di Giustizia europea. La Corte ritenne che l'articolo fosse provvisto di efficacia diretta quindi quel dazio applicato all'importazione era illegittimo.¹²

Per quanto riguarda l'eliminazione delle tasse d'effetto equivalente la situazione è più complessa in quanto non è prevista una definizione nel Trattato.

Di conseguenza, la vigilanza sul rispetto della norma è affidata alla Commissione che a sua volta può rivolgersi alla Corte di giustizia per chiarimenti sull'interpretazione.

Nel corso degli anni si è sviluppata una nozione di derivazione giurisprudenziale della definizione di "tassa di effetto equivalente" come "*qualsiasi onere pecuniario imposto*

¹² Corte di giustizia, sent. 5 febbraio 1963, causa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione*

unilateralmente a prescindere dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisca le merci in ragione del fatto che varcano la frontiera”.

2.2. Il divieto di restrizioni quantitative e di misure ad esse equivalenti

L'articolo 34 recita: *“Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.”*¹³

All'articolo 35 rinveniamo il divieto di misure restrittive e misure di effetto equivalente nelle esportazioni.

L'esaminazione di questi articoli va fatta congiuntamente per le restrizioni quantitative, mentre per quanto riguarda le misure ad effetto equivalente verranno affrontate separatamente.

Le restrizioni quantitative sono definite come misure con carattere proibitivo, totale o parziale, nell'importazione, nell'esportazione o nel transito, applicate nel caso si raggiungano certi massimali nel commercio.

Rientrano nella nozione di restrizione quantitativa le seguenti misure: a) provvedimenti di uno Stato membro che vietano del tutto l'importazione o l'esportazione di una data merce; b) provvedimenti che vietano l'importazione o l'esportazione di una merce oltre un quantitativo massimo.

La nozione di “misura d'effetto equivalente” è più complessa: in giurisprudenza si definisce “misura” qualsiasi atto o comportamento che sia riferibile ai pubblici poteri. Se ad attuare le misure sono privati è compito delle autorità pubbliche intervenire, altrimenti abbiamo una violazione dell'articolo 34 TFUE. Oltre agli atti e ai comportamenti si definisce “misura” qualsiasi disposizione legislativa, regolamento o norme non scritte, ma di prassi amministrativa, di uno Stato membro.

Sono definite come misure ad effetto equivalente quei provvedimenti di uno Stato membro che producono lo stesso risultato di una restrizione quantitativa.

¹³ Articolo 34 TFUE

Per quanto riguarda le misure all'**importazione** è rilevante la definizione della Corte nella Causa 8/74, sentenza *Dassonville*, che afferma che costituisce misura d'effetto equivalente "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari." Dunque, è sufficiente che una normativa possa creare un ostacolo agli scambi, di qualsiasi entità, per definirla in contrasto con l'articolo 34 TFUE. Inoltre, l'ostacolo può essere anche di tipo indiretto, ossia non deve prevedere espressamente limitazione nelle importazioni, ma deve crearne gli effetti.

Le misure restrittive si distinguono in: a) discriminatorie, misure favorevoli ai soli prodotti nazionali; b) indistintamente applicabili, previste per qualsiasi merce che sia commercializzata e che circoli nel territorio.¹⁴

Analizzando le misure nell'**esportazione** il divieto è formulato nelle stesse modalità dell'art. 34, considerando misure d'effetto equivalente gli atti che ostacolano le esportazioni e che hanno carattere discriminatorio. Per quanto riguarda le misure indistintamente applicabili esse sfuggono al divieto perché la Corte non considera illegittimi i provvedimenti nazionali che possono provocare effetti restrittivi nelle esportazioni.

Mentre, in caso di misure sulla modalità di vendita dei prodotti è ribadito il divieto di misure che possano creare svantaggi, pronunciato dalla Corte di giustizia nella causa C-205/07, sentenza *Gybrechts*.¹⁵

Ai divieti di misure equivalenti a delle restrizioni quantitative previsto dall'art. 34 TFUE, la Corte di giustizia ha dato una non irrilevante consolidazione con la giurisprudenza con la quale ha stabilito che tale divieto può risultare non rispettato non solo da misure che siano prese dagli Stati membri, ma anche da omissioni loro imputabili.

¹⁴ L. Daniele, *Diritto del Mercato Unico Europeo - e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. V Edizione, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021 - pp 64/70

¹⁵ L. Daniele, *Diritto del Mercato Unico Europeo - e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. V Edizione, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021 - pp 82/84

Questo atteggiamento la Corte ha espresso con le pronunce che ha reso, a proposito di ostacoli alla circolazione delle merci derivanti da blocchi stradali, il 9 dicembre 1997 nella causa Commissione c. Francia. (Sentenza della Corte del 9 dicembre 1997, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese, Causa C-265/95). In questo caso la Corte ha rilevato che “gli atti di violenza commessi sul territorio francese reiteratamente nel tempo contro i prodotti agricoli originari di altri Stati membri, consistenti a) nell’intercettazione di camion che trasportavano i detti prodotti, b) nella distruzione del loro carico e c) in violenze commesse a danno dei conducenti, nonché d) in minacce indirizzate ai commercianti all’ingrosso e al dettaglio ed e) in danno di merce esposte, creavano innegabilmente ostacoli agli scambi intracomunitari di tali merci” e “erano tali da creare un clima di insicurezza con un effetto dissuasivo sulle correnti di scambio”.

La Corte ha perciò ritenuto che i provvedimenti che il governo francese ha adottato a fronte di tali comportamenti “non sono manifestamente stati sufficienti a garantire la libertà degli scambi intracomunitari di prodotti agricoli sul suo territorio, impedendo e dissuadendo efficacemente gli autori delle infrazioni di cui trattasi dal commetterle e dal reiterarle” e ne ha dedotto che “il governo francese ha ommesso, manifestamente e costantemente, di adottare provvedimenti adeguati per fare cessare gli atti vandalici che compromettono sul suo territorio la libera circolazione di taluni prodotti agricoli originari di altri Stati membri”.¹⁶

Il TFUE prevede anche una deroga al divieto con l’articolo 36 che consente l’applicazione di restrizioni quantitative quando sussiste un interesse generale di natura non economica, ci si riferisce a motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Sono definite eccezioni a un principio generale perché la loro interpretazione è molto rigida: le misure devono tutelare direttamente l’interesse pubblico senza superare il livello necessario.¹⁷

¹⁶ Corte di giustizia, sent. 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese

¹⁷ www.europarl.europa.eu – La libera circolazione delle merci

L'articolo recita: “Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.”¹⁸

In conclusione l'articolo 36 non può essere invocato per: misure come la riscossione di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, misure che tutelano esigenze nazionali di tipo economico, misure che secondo gli Stati membri sono definite obiettivo di interesse generale ma che non sono presenti nell'elenco.¹⁹

3. Principio Mutuo Riconoscimento e la Sentenza Cassis de Dijon

Il principio di mutuo riconoscimento o di mutua fiducia ha come obiettivo la rimozione degli ostacoli al commercio intracomunitario per via delle differenze negli ordinamenti giuridici appartenenti ai vari Stati membri. La sua origine risale al 1979 con la sentenza *Cassis de Dijon* pronunciata dalla Corte di giustizia in merito al divieto di misure ad effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazioni di merci.²⁰

Le parti del caso sono la *S.p.a. Rewe-Zentral AG*, con sede in Colonia, e la *Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, amministrazione del monopolio federale dell'alcool. Il contenzioso ha come oggetto l'importazione del liquore francese *Crème de Dijon*, detto anche *Cassis*.

Nel 1976 l'azienda tedesca Rewe aveva fatto richiesta per poter importare diversi liquori per venderli nei supermercati della Germania, tra cui il *Cassis*.

¹⁸ Articolo 36 TFUE

¹⁹ L. Daniele, *Diritto del Mercato Unico Europeo - e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. V Edizione, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021 – pp 86/88

²⁰ E. Giorgi, *Il principio del mutuo riconoscimento nell'ordinamento dell'Unione Europea*. Firenze, Firenze University Press, 2022- p 16