

*Azione esterna
dell’Unione:*

- realizzazione di un’attività in materia di **protezione civile** (art. 196 TFUE)
- L’azione dell’Unione sulla scena internazionale (c.d. **azione esterna**) assume i seguenti contenuti:
 - perseguimento degli obiettivi generali fissati dall’art. 21 TUE nel rispetto dei principi ivi contenuti, corrispondenti ai valori posti a fondamento della creazione e dello sviluppo dell’Unione (art. 205 TFUE)
 - conduzione di una **politica commerciale comune e di una politica nel settore della cooperazione** con i Paesi terzi e di **aiuto umanitario** (artt. 206-214 TFUE)
 - conclusione di **accordi internazionali** e cura delle **relazioni con le altre organizzazioni internazionali** tra cui le Nazioni Unite - (artt. 216-221 TFUE)
 - attuazione della **clausola di solidarietà** ex art. 222 TFUE, che prevede la prestazione di assistenza da parte dell’Unione in favore di uno Stato membro qualora questi sia oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale

2. LE LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE: MERCI, PERSONE, SERVIZI E CAPITALI.

Quadro storico:

- Con il Trattato di Roma, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, viene proseguito il processo di integrazione economica attraverso la creazione di **un’unione sul piano economico**, fondata sulla piena libertà di circolazione (di merci, servizi, capitali e lavoratori) e sul perseguimento di politiche comune
- Nel 1985 la Commissione della CEE pubblica un documento **“Libro bianco di completamento del mercato interno”**: indica le linee di sviluppo necessarie per il completamento del processo avviato con il Trattato istitutivo della CEE, formulando un programma di azioni finalizzato alla realizzazione di un **mercato interno** e all’eliminazione delle frontiere tra gli Stati membri considerate di ostacolo alla libera circolazione. **Tre** sono **gli obiettivi** fondamentali formulati nel Libro bianco:

- **eliminazione delle frontiere fisiche**, mediante l'abolizione dei controlli sulle merci e sulle persone alle frontiere tra gli Stati membri
- **eliminazione delle frontiere tecniche**, concernenti le regolamentazioni nazionali in merito ai prodotti e ai servizi, mediante l'armonizzazione a livello legislativo e l'attuazione del principio del mutuo riconoscimento
- **eliminazione delle frontiere fiscali**, mediante l'armonizzazione o il ravvicinamento delle legislazioni in materia di imposte indirette
- **L'Atto Unico europeo** (1986) recepisce le conclusioni raggiunte nel Libro bianco di completamento del mercato interno del 1985 e introduce due previsioni fondamentali:
 - la definizione della nozione di **mercato interno** (destinata a sostituire la denominazione di mercato comune, viceversa utilizzata nel Trattato di Roma), inteso come *“spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali”*, quale obiettivo da realizzare entro la fine del 1992
 - l'introduzione di un efficace meccanismo decisionale in seno al Consiglio, chiamato all'adozione delle deliberazioni necessarie per la realizzazione del mercato interno, consistente nella regola della maggioranza qualificata in luogo dell'unanimità, in particolare per quanto concerne:
 - la modifica dei dazi della tariffa doganale comune
 - la libera prestazione di servizi e capitali
 - il ravvicinamento delle legislazioni nazionali

*Le disposizioni del
TFUE:*

- **Le disposizioni del TFUE** in materia di libertà di circolazione sono **norme a efficacia diretta**
- Il TFUE prevede il **ravvicinamento delle legislazioni** nazionali quale strumento attribuito all'Unione per assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno:
 - tale strumento mira a eliminare o quantomeno ridurre le differenze di regolamentazione esistenti nei vari ordinamenti nazionali

- il ricorso al metodo del ravvicinamento si realizza mediante l’adozione di un atto di diritto secondario: di regola la direttiva che vincola gli Stati membri al solo raggiungimento del risultato di armonizzazione
- il metodo del ravvicinamento non è suscettibile di applicazione generale: non può operare in riferimento “... alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti” (art. 114, par. 2, TFUE)

2.1 La libertà di circolazione delle merci.

Libertà di circolazione delle merci:

- Concerne i prodotti scambiati a livello interno (tra gli Stati membri) o verso l’esterno (prodotti scambiati con gli Stati terzi) (art. 28, par. 1, TFUE)
- Si fonda essenzialmente su tre aspetti:
 - **unione doganale** (artt. 30-33 TFUE)
 - **divieto di restrizioni quantitative** tra gli Stati membri (34-37 TFUE)
 - **divieto di imposizioni** (sul piano fiscale) **interne discriminatorie o protezionistiche** (artt. 110-113 TFUE)
- Si sostanzia nel **divieto di dazi doganali** (all’importazione e all’esportazione di merci) **negli scambi tra gli Stati membri:**
 - il divieto si estende altresì alle **tasse di effetto equivalente** (art. 28 e 30 TFUE) qualsiasi diritto di prelievo imposto unilateralmente dallo Stato membro (di importazione o esportazione), a prescindere dalla sua denominazione e struttura, che colpisce le merci per il solo passaggio alla frontiera
- Nei **rapporti interni** determina la **fissazione di una tariffa doganale comune**, la cui misura è stabilita dal Consiglio su proposta della Commissione

Divieto di restrizioni quantitative:

- Concerne le **misure aventi carattere di proibizione di importazione, esportazione o di transito di determinate merci** (artt. 34 e 35 TFUE):
 - la proibizione può avere carattere totale o parziale, qualora la restrizione riguardi un determinato quantitativo di merci superiore a una soglia prefissata
 - il divieto si estende a qualsiasi altra “**misura di effetto equivalente**” ogni atto o comportamento idoneo a produrre l’effetto di ostacolare il commercio tra gli Stati membri
- Nel concetto di “**misura di effetto equivalente**” sono inclusi gli **ostacoli di carattere tecnico** alla libera circolazione delle merci

Le prescrizioni tecniche possono costituire un ostacolo alla libera circolazione di merci?

L’espressione “misura di effetto equivalente” alle restrizioni quantitative tra gli Stati membri comprende anche gli ostacoli di carattere tecnico, rappresentati dalle prescrizioni tecniche presenti nei singoli ordinamenti nazionali, concernenti la fabbricazione, la composizione, il confezionamento e l’etichettatura dei prodotti. Le norme tecniche costituiscono un ostacolo agli scambi nella misura in cui impediscono la commercializzazione di un determinato prodotto, fabbricato in modo conforme alle disposizioni tecniche del paese di origine, nello Stato di destinazione in ragione della mancata conformità alla sua disciplina interna, avente contenuto diverso rispetto alla disciplina dello Stato di origine.

La riconducibilità delle prescrizioni tecniche al concetto di misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative tra Stati membri è affermata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Cassis de Dijon* (Corte giust., 20 febbraio 1979, C-120/78). La fattispecie in esame riguardava la commercializzazione di un liquore prodotto in Francia, la cui importazione in Germania era impedita dalla mancata conformità del prodotto alla legislazione tedesca in materia di contenuto alcolico minimo delle bevande.

Divieto di imposizioni fiscali discriminatorie o protezionistiche:

- L’esigenza di eliminare le barriere tecniche alla circolazione è realizzata mediante **due strumenti**:
 - **l’armonizzazione** tra le discipline nazionali
 - **il principio del mutuo riconoscimento** tra normative equivalenti>> si considera sufficiente che il prodotto sia conforme alla normativa tecnica dello Stato di produzione o di provenienza, ove valutata come equivalente a quella dello Stato di

destinazione

- ***Ove tali strumenti non possano trovare applicazione***, la normativa nazionale viene valutata alla stregua dei parametri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, per verificare l’ammissibilità o la riconducibilità al divieto di misure equivalenti alle restrizioni quantitative ex art. 34 TFUE
- Riconosciuto il potere di ciascuno Stato membro di tassare i prodotti provenienti da altri Stati membri, è vietato ***colpire i prodotti importati in modo discriminatorio o per finalità protezionistiche*** dei prodotti interni
- La Corte ha chiarito la nozione di **prodotto** (nazionale) **similare** a quello proveniente da altri Stati membri:
 - il criterio discrezionale è identificato dalla giurisprudenza comunitaria nell’analogia e nella comparabilità di impiego, non nella piena identità (**Corte giust., 4 marzo 1986, C- 106/84**)
- All’Unione è attribuita la competenza ad adottare disposizioni concernenti **l’armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di imposte indirette**, ove necessaria ad evitare distorsioni in materia di concorrenza

2.2 La libertà di circolazione delle persone: cittadinanza dell’Unione e acquis di Schengen.

Quadro storico:

- Nell’ottica del Trattato istitutivo della CEE la libera circolazione delle persone si applicava a due categorie di soggetti (artt. 43-55 TCE):
 - i **lavoratori subordinati**, cui era attribuito il diritto di spostarsi liberamente nel territorio comunitario per rispondere a offerte di lavoro, il diritto di prendere dimora in uno degli Stati membri per svolgere un’attività lavorativa e di rimanervi (art. 39 TCE)
 - i **lavoratori autonomi**, per cui la libertà di circolazione si articolava nel:
- **diritto di stabilimento**>> facoltà di esercitare un’attività non salariata in un altro Stato membro stabilendovi una