

GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA SUL MERCATO INTERNO EUROPEO: L'AZIONE DEGLI STATI E LA RISPOSTA DELL'UNIONE

Paola Mariani

SOMMARIO: 1. L'emergenza Covid-19: una crisi simmetrica del mondo globalizzato. - 2. Il quadro giuridico delle restrizioni all'esportazione nell'Unione europea. - 3. La risposta della Commissione alle misure adottate dagli Stati membri: una nuova proposta di interpretazione della deroga alla libera circolazione delle merci per la tutela della salute e della vita delle persone. - 4. Restrizioni all'esportazione nelle relazioni commerciali esterne dell'Unione tra protezionismo e libero scambio. - 5. Conclusioni.

1. Di fronte alla crisi sanitaria mondiale derivante dal Covid-19 la risposta della maggior parte degli Stati è stata e continua ad essere il "lockdown". L'isolamento generalizzato che ha colpito milioni di persone, a cui è stato impedito di svolgere attività umane ed economiche al di fuori della propria abitazione, ha determinato la peggiore crisi economica che il mondo abbia dovuto affrontare dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. L'attuale crisi economica si distingue dalle precedenti per il carattere simmetrico su scala globale, in quanto colpisce in modo simile la maggior parte dei paesi del mondo. Gli Stati colpiti dalla pandemia hanno subito nel giro di pochi mesi una caduta del PIL causata dal blocco delle attività umane. Secondo le stime della Commissione il PIL del 2020 dovrebbe subire una riduzione pari all'8,7% ⁽¹⁾.

Anche gli effetti sul commercio internazionale sono stati devastanti. L'OMC ha stimato una contrazione del commercio globale tra il 13% e il 32% nel 2020 a seguito degli effetti della pandemia sulle attività economica ed umane in tutto il mondo ⁽²⁾. Non tutti i beni scambiati sono stati colpiti allo stesso modo. La

⁽¹⁾ Commissione Europea, *European Economic Forecast*, luglio 2020 reperibile nel sito https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en.

⁽²⁾ WTO Press Release, *Trade Set to Plunge as Covid-19 Pandemic Upends Global Economy*, 8 aprile 2020.

domanda globale di dispositivi di protezione individuale, come maschere e guanti protettivi, prodotti farmaceutici, ventilatori e qualsiasi altro prodotto essenziale per combattere la pandemia, è aumentata drammaticamente in praticamente tutti i paesi del mondo. La produzione e la distribuzione di tutti questi prodotti dipendono dal commercio internazionale e dalle catene del valore globali.

La carenza di forniture essenziali per combattere la diffusione della malattia ha portato molti Stati ad adottare misure di controllo delle esportazioni. Tali misure protezionistiche vengono adottate dagli Stati allo scopo di proteggere la propria popolazione, ma in un mondo globale di economie interconnesse e di fronte ad una pandemia su scala globale le chiusure delle frontiere rischia di essere controproducente per tutti. Anche nell'ipotetico caso in cui uno Stato sia autosufficiente nella produzione di DPI per soddisfare la domanda interna, è altamente improbabile che ciò sia possibile per tutti gli altri dispositivi medici necessari per combattere il coronavirus. Per non parlare del fatto che le misure di controllo delle esportazioni possono innescare misure di ritorsione in relazione ad altri beni essenziali. Inoltre, un divieto di esportazione adottato per proteggere la salute pubblica della popolazione locale ha l'effetto negativo di privare la popolazione dei paesi importatori di forniture vitali per combattere il virus.

2. Le prime settimane della crisi hanno mostrato una competizione tra gli Stati membri per far fronte alla crescente domanda di medicinali e DPI. Numerosi Stati UE hanno adottato misure di requisizione e divieti di esportazione generalizzati che colpivano in egual misura Stati membri e non ⁽³⁾. Tralasciando

⁽³⁾ GLÖCKLE, *Export restrictions under scrutiny – the legal dimensions of export restrictions on personal protective equipment*, *EJIL:Talks!*, 7 aprile 2020, reperibile nel sito <https://www.ejiltalk.org/export-restrictions-under-scrutiny-the-legal-dimensions-of-export-restrictions-on-personal-protective-equipment/>. In Italia, l'art. 6 del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, convertito con modifiche nella legge n. 27 del 24 aprile 2020 (G.U. n. 110 del 29 aprile 2020), conferisce alle autorità pubbliche durante lo stato di emergenza il potere di requisire ad ogni soggetto pubblico o privato, presidi sanitari e medico-chirurgici, beni mobili di qualsiasi genere, occorrenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria. In alcuni casi segnalati dalla stampa italiana le requisizioni sono state fatte alle frontiere impedendo l'esportazione di merci. Per il caso relativo alla requisizione di ventilatori da esportare in Grecia, si veda l'articolo di stampa reperibile nel sito

l'impatto economico di queste misure sui prezzi e l'efficiente allocazione dei prodotti laddove sono maggiormente necessari, in un mercato unico profondamente integrato nelle sue catene del valore e nelle reti di distribuzione, ciò che rileva da un punto di vista giuridico è la legittimità di tali misure adottate dagli Stati membri.

L'art. 35 TFUE vieta le restrizioni quantitative all'esportazione e le misure di effetto equivalente tra gli Stati membri. I divieti di esportazione rientrano nel campo di applicazione di questa disposizione in quanto sono il tipico esempio di restrizione quantitativa alle esportazioni e non vi è dubbio che siano illegali nel mercato interno. Anche le misure che portano alla requisizione rientrano nel divieto di cui all'art. 35 del TFUE, poiché il loro effetto sull'esportazione equivale a un divieto ed è evidente l'effetto restrittivo sugli scambi nel mercato interno.

Tuttavia, obiettivi di interesse generale possono giustificare misure nazionali che limitano la libera circolazione delle merci. L'art. 36 TFUE stabilisce che i divieti o le restrizioni all'importazione, all'esportazione o alle merci in transito possono essere giustificati da motivi di tutela della salute e della vita delle persone, ma che tali divieti o restrizioni non devono in ogni caso costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata agli scambi tra Stati membri ⁽⁴⁾.

In generale, secondo una giurisprudenza costante l'art. 36 TFUE ponendo una deroga alle libertà di circolazione deve essere interpretato restrittivamente ⁽⁵⁾. Tuttavia, quando si tratta di misure nazionali nel campo della sanità pubblica, la Corte ha in molte occasioni adottato un approccio meno restrittivo nel giustificare le misure adottate dagli Stati. Fin dal primo caso relativo alla deroga giustificata dalla tutela della salute, la Corte ha costantemente sostenuto che «la salute e la vita delle persone si collocano al primo

https://www.ansa.it/marche/notizie/2020/03/26/dogane-1.840-parti-ventilatori-a-prociv_fe4c31d0-92a6-4dbf-965b-8120eb078d91.html.

⁽⁴⁾ Le misure adottate dagli Stati in questa crisi vengono analizzate in quanto rappresentano delle vere e proprie deroghe al divieto di restrizioni quantitative all'esportazione giustificate dall'emergenza sanitaria. Non si tratta ad avviso di chi scrive di misure ad effetto equivalente rientranti nella definizione *Dassonville* e regolate dall'art. 34 TFUE che peraltro riguarda le importazioni. Per una differente lettura si veda il contributo di Luca Pantaleo in questo volume.

⁽⁵⁾ SHUIBHNE, *Exception to the Free Movement Rules*, in *European Union Law*, Barnard, Peers (eds.), Oxford, 2014, p. 484.

posto tra i beni o gli interessi protetti dall'art. 36 [TFUE] e spetta agli Stati membri, entro i limiti imposti dal Trattato, per decidere quale grado di protezione intendono assicurare [...]»⁽⁶⁾.

Secondo la Corte, agli Stati membri è riservato un certo margine di apprezzamento per determinare il grado di protezione della salute e della vita umana all'interno dei loro confini⁽⁷⁾. Anche la valutazione dell'adeguatezza e della proporzionalità della misura adottata dallo Stato per proteggere la salute e la vita degli esseri umani ai sensi dell'art. 36 TFUE è influenzata dal fatto che «la salute e la vita delle persone si collocano principalmente tra i beni e gli interessi tutelati dal TFUE e che spetta agli Stati membri determinare il grado di protezione che desiderano offrire alla salute pubblica e il modo in cui tale livello di protezione deve essere raggiunto»⁽⁸⁾. Il livello di protezione della salute fissato dagli Stati membri diventa il parametro per determinare se la misura che limita una libertà fondamentale, come la libera circolazione delle merci, è appropriata per garantire il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito e non va al di là di ciò che è necessario per raggiungerlo.

Se esaminiamo le restrizioni Covid-19 all'esportazione adottate dagli Stati membri attraverso la lente della giurisprudenza della Corte di giustizia sulla giustificazione fondata sulla salute pubblica, è difficile constatare un'incoerenza col Trattato. In realtà, chi può negare che tutte le misure siano state adottate con l'obiettivo di proteggere la vita degli umani? Ciò è evidente per le misure adottate dai paesi più colpiti dal virus, come l'Italia e la Francia. Inoltre, l'incertezza sull'evoluzione della diffusione della malattia giustifica lo Stato membro meno colpito dal virus ad adottare misure preventive come lo stoccaggio di dispositivi medici e medicinali per essere pronti a fornire un'adeguata assistenza medica nei loro territori in caso di aumento dell'infezione.

L'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 è qualcosa di nuovo che non si è mai verificato prima, dall'inizio del processo di integrazione. La formulazione stessa dell'art. 36 del TFUE implica

⁽⁶⁾ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 20 maggio 1976, causa 104/75, *De Peijper*, EU:C:1976:67, punto 15.

⁽⁷⁾ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 12 novembre 2015, causa C-198/14, *Visnapuu*, EU:C:2015:751, punto 118

⁽⁸⁾ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 8 maggio 2017, causa C-296/15, *Medisanus*, EU:C:2017:431, punto 82.

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. La valutazione della legittimità della deroga è stata sempre condotta avendo come riferimento il territorio e la popolazione dello Stato che adottava la misura. Nell'emergenza Covid-19, le misure che limitano le esportazioni di dispositivi di protezione individuale sono state adottate per proteggere la vita umana nel territorio dello Stato, ma allo stesso tempo si sono dimostrate dannose per la popolazione degli altri Stati membri privati di beni essenziali per prevenire e combattere la diffusione del virus.

3. Nella sua Comunicazione sulla risposta economica coordinata all'epidemia di Covid-19, la Commissione ha offerto un'interpretazione del significato delle misure giustificate dalla «protezione della salute e della vita delle persone», ai sensi dell'art. 36 TFUE in tempi di Coronavirus. Secondo la Commissione, per soddisfare la condizione di proporzionalità, le misure nazionali devono assicurare «una fornitura adeguata alle persone che ne hanno più bisogno, impedendo al tempo stesso l'insorgere o l'aggravarsi in tutta l'UE della penuria di prodotti considerati essenziali, quali i dispositivi di protezione individuale, i dispositivi medici o i farmaci»⁽⁹⁾.

Nel prospettato nuovo “test” di proporzionalità, la Commissione assume come termine di riferimento l'intera UE e le persone che vivono in Europa che ne hanno maggiormente bisogno, anziché lo Stato che adotta la misura e la sua popolazione, come emerge dalla giurisprudenza della Corte. L'obiettivo di una misura come il divieto di esportazione per soddisfare il requisito legale della proporzionalità dovrebbe essere quello di proteggere la salute delle persone che vivono in Europa, evitare l'accumulo o l'acquisto di beni da parte di persone non bisognose e garantire che «prodotti essenziali siano fatti pervenire a quanti ne hanno più bisogno, ossia le persone contagiate, le strutture sanitarie e il personale medico-sanitario». Secondo le parole della Commissione «[m]isure prive di

⁽⁹⁾ Comunicazione della Commissione del 13 marzo 2020, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, Allegato 2, p. 4.

un ambito di applicazione chiaramente individuato e dettato da bisogni concreti, senza una solida motivazione e/o di durata limitata possono accrescere il rischio di penuria e pertanto sono molto verosimilmente sproporzionate»⁽¹⁰⁾.

La formulazione dell'art. 36 TFUE è la stessa della disposizione originariamente inclusa nel Trattato di Roma, modellata sul GATT che ammette eccezioni al divieto di restrizioni quantitative all'esportazione ai sensi dell'art. XI, come ad esempio le restrizioni temporanee per prevenire contingenze critiche di prodotti essenziali (art. XI: 2 (a) GATT) e protezione della sanità e della vita delle persone (art. XX (b) GATT)⁽¹¹⁾. Ciò significa che in entrambi i contesti, le unioni doganali e il commercio globale, lo scopo di queste disposizioni è di fornire agli Stati il diritto di sospendere il commercio di merci quando è in gioco un interesse nazionale. La giurisprudenza relativa all'art. 36 TFUE è coerente con tale spirito. Anche se la Corte ha sempre interpretato in modo restrittivo il potere dello Stato di derogare alle libertà fondamentali, le deroghe sono sempre state giudicate alla luce dell'interesse generale dello Stato a proteggere sé stesso e i suoi residenti, al pari di ciò che avviene nel contesto dell'OMC.

La proposta della Commissione di tenere conto anche degli effetti delle misure sugli altri Stati membri è più in linea con la natura specifica del processo di integrazione europea e con l'articolato insieme di principi alla base del suo funzionamento. Nella stessa Comunicazione la Commissione ha sottolineato la necessità di garantire la solidarietà nel mercato unico⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*, p. 5.

⁽¹¹⁾ TOBLER, *EU corona emergency law: restrictions on the export of protective equipment, notably from the EU into third countries like Switzerland (Regulation 2020/402)*, EFTA-Studies.org, 30 marzo 2020, <https://www.efta-studies.org/eu-corona-emergency-law>, p. 2

⁽¹²⁾ «Il mercato unico è uno dei pilastri dell'Unione europea. Nei momenti di crisi costituisce uno strumento di solidarietà in grado di far sì che i beni essenziali ai fini della mitigazione dei rischi sanitari raggiungano tutti coloro che ne hanno bisogno. Garantendo la disponibilità di questi beni in tutta l'UE il mercato unico contribuisce a proteggere la nostra salute. Le restrizioni nazionali unilaterali alla libera circolazione delle forniture indispensabili per i sistemi sanitari creano notevoli barriere e influiscono pesantemente sulla capacità degli Stati membri di gestire l'epidemia di COVID-19» (Comunicazione della Commissione del 13 marzo 2020, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, p. 3).

La solidarietà è un valore fondamentale dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri (art. 2 TUE) ed è alla base del principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE) in base al quale l'Unione e gli Stati membri devono, nel pieno rispetto reciproco, si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Inoltre, l'art. 35 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea sotto il titolo «[p]rotezione della salute» riconosce il diritto fondamentale di tutti a beneficiare delle cure mediche alle condizioni stabilite dalle leggi e prassi nazionali e richiede che «un livello elevato di protezione della salute umana deve essere garantito nella definizione e attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione».

Il dover garantire nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione un livello elevato di protezione della salute umana per tutti, giustifica il diverso approccio nell'interpretazione dell'eccezione della salute pubblica di cui all'art. 36 TFUE. L'emergenza del coronavirus rappresenta un'occasione per ridefinire l'equilibrio tra tutela della salute e obiettivi di mercato. La prospettiva tradizionale secondo cui la salute è una competenza degli Stati membri e la cui protezione, in alcune circostanze, potrebbe necessitare la sospensione delle libertà di mercato deve essere riconsiderata tenendo conto del più recente principio di solidarietà come obiettivo dell'UE che può superare le prerogative degli Stati membri.

Secondo quanto riportato dalla stampa ⁽¹³⁾, la Commissione ha minacciato di avviare procedure di infrazione contro la Germania per il divieto di esportazione del paese di dispositivi di protezione individuale e contro la Francia per le misure di requisizione adottate. L'azione della Commissione volta a preservare l'integrità del mercato unico e la libera circolazione delle merci è andata oltre alla minaccia di avviare procedure di infrazione. In mancanza di una competenza specifica dell'Unione, i membri del Consiglio Europeo hanno affidato alla Commissione il compito di garantire l'adeguata e puntuale fornitura di attrezzature mediche in tutta l'UE in

⁽¹³⁾ BAYER, DEUTSCH *et al.*, *EU moves to limit exports of medical equipment outside the bloc*, *Politico.eu*, 15 marzo 2020, disponibile nel sito <https://www.politico.eu/article/coronavirus-eu-limit-exports-medical-equipment/>

cooperazione con gli Stati membri ⁽¹⁴⁾. Ma ciò che è più interessante dal nostro punto di vista è la decisione di introdurre un meccanismo di controllo delle esportazioni di dispositivi di protezione individuale verso paesi extra UE come contropartita per una «efficace revoca di tutte le forme di divieti o restrizioni interne».

4. I divieti di esportazione e le misure di requisizione adottate da alcuni Stati membri a causa della scarsità nella fornitura di attrezzature mediche mostrano lo stesso effetto di barriera agli scambi intra-UE ed extra-UE. La Commissione ha esortato gli Stati membri a revocare qualsiasi azione nazionale restrittiva intrapresa, formalmente o informalmente, concernente non solo gli scambi tra gli Stati membri all'interno del mercato interno, ma anche le esportazioni verso Stati terzi ⁽¹⁵⁾.

Analogamente agli scambi all'interno dell'UE, anche l'esportazione di prodotti dall'Unione verso Stati terzi non può essere soggetta ad alcuna restrizione quantitativa, come stabilito dall'art. 1 del Regolamento 2015/479 che prevede la codificazione di norme comuni per le esportazioni ⁽¹⁶⁾. Ma diversamente dalle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci nel mercato interno, le eccezioni al divieto di restrizioni quantitative non sono lasciate alle azioni unilaterali dei soli Stati membri.

Infatti, ai sensi dell'art. 5 del suddetto Regolamento, la Commissione, al fine di prevenire o porre rimedio alla carenza di prodotti essenziali e «laddove gli interessi dell'Unione richiedano un intervento immediato», può subordinare l'esportazione dei prodotti essenziali soggetti ad autorizzazione all'esportazione. Utilizzando questa base giuridica, la Commissione ha adottato due regolamenti di esecuzione temporanei che subordinano le esportazioni di determinati dispositivi di protezione individuale alla produzione di un'autorizzazione di esportazione. Il primo Regolamento in vigore

⁽¹⁴⁾ Consiglio Europeo, *Dichiarazione comune dei membri del Consiglio europeo*, 26 marzo 2020, p. 3.

⁽¹⁵⁾ Per un'analisi delle restrizioni all'esportazione nei confronti degli Stati terzi adottate dall'UE e la loro legittimità in base al sistema del commercio internazionale, si veda il contributo di Baroncini in questo volume.

⁽¹⁶⁾ Regolamento (UE) 2015/479 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015 relativo a “un regime comune applicabile alle esportazioni (codificazione)”, *G.U.U.E.* L83/34 del 27.3.2015

dal 15 marzo 2020 per sei settimane è stato modificato dopo pochi giorni dal Regolamento di esecuzione 2020/426 al fine di escludere dalla necessità di autorizzazione le esportazioni nei quattro Stati membri dell'Associazione Europea di Libero Scambio (Norvegia, Islanda, Liechtenstein, Svizzera) nei paesi d'oltremare e nei territori elencati nell'allegato II del Trattato e nelle Isole Foer, Andorra, San Marino e Città del Vaticano ⁽¹⁷⁾. Prima della scadenza del primo Regolamento ne è stato adottato un secondo che è entrato in vigore il 26 aprile 2020, per un altro periodo di 30 giorni ⁽¹⁸⁾. Tale Regolamento ha limitato i prodotti che richiedono l'autorizzazione all'esportazione di maschere, occhiali e indumenti protettivi e ha esteso l'eccezione geografica ai Balcani occidentali. Queste restrizioni all'esportazione non sono state rinnovate e dal 25 maggio 2020 tutti i DPI possono essere liberamente esportati dall'Unione verso Stati terzi.

I Regolamenti di esecuzione sono stati adottati con l'intesa che gli Stati membri avrebbero dovuto revocare qualsiasi azione restrittiva unilaterale intrapresa, formalmente o informalmente, relativa alle esportazioni in Stati terzi o agli scambi tra gli Stati membri nel mercato interno. In questo modo la Commissione ha offerto in compensazione agli Stati membri che si trovano ad affrontare la crescente necessità di DPI uno strumento per limitare parzialmente l'esportazione di tali beni. In mancanza di una produzione sufficiente di DPI all'interno dell'Unione e di fronte a restrizioni all'esportazione di DPI da parte di Stati terzi, fornitori tradizionali del mercato dell'Unione, la Commissione è stata in qualche modo politicamente costretta ad adottare misure di controllo delle esportazioni.

Il regime di autorizzazione all'esportazione adottato dalla Commissione è meno restrittivo di un divieto di esportazione.

⁽¹⁷⁾ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione del 14 marzo 2020 che "subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione", *G.U.U.E.* L77/1 del 15.3.2020 e Regolamento di "esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione del 19 marzo 2020 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione", *G.U.U.E.*, L 84/1 del 20.3.2020.

⁽¹⁸⁾ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/568 della Commissione del 23 aprile 2020 che "subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione", *G.U.U.E.* L 129, 24.4.2020.

Richiede che tutte le esportazioni nell'ambito di applicazione materiale e geografico del regolamento siano soggette al rilascio di un'autorizzazione all'esportazione. Le autorizzazioni sono fornite dagli Stati membri in cui gli esportatori sono stabiliti in base alle condizioni previste dal regolamento.

In base ai regolamenti, un'autorizzazione all'esportazione poteva essere concessa solo quando l'esportazione non costituiva una minaccia per la disponibilità di DPI sul mercato dello Stato membro in questione o altrove nell'Unione (art. 3, par. 5). In effetti, l'obiettivo del sistema di autorizzazioni è prevenire o porre rimedio a una carenza di beni essenziali nell'Unione e le restrizioni all'esportazione possono essere giustificate solo per questo motivo. Gli Stati membri potevano fare affidamento sul sostegno della Commissione per raccogliere le informazioni relative alla necessità all'interno dell'Unione.

Quando la disponibilità di DPI all'interno dell'Unione non era a rischio, gli Stati membri dovevano concedere l'autorizzazione, poiché non è l'obiettivo dell'Unione limitare gli scambi internazionali senza giustificazione. Anche durante la pandemia, l'Unione ha continuato a sostenere nelle sue relazioni esterne il principio di solidarietà internazionale e il libero scambio come mezzo per contribuire alla disponibilità di prodotti laddove necessario e quando necessario ⁽¹⁹⁾. Il Regolamento di applicazione stabilisce elementi che gli Stati membri devono prendere in considerazione per decidere se rilasciare o rifiutare un'autorizzazione di esportazione. Questi elementi sono ispirati dal principio che l'Unione e gli Stati membri dovrebbero sostenere i paesi terzi o le organizzazioni internazionali che necessitano di forniture di emergenza per fornire assistenza umanitaria e in generale per garantire la disponibilità di DPI ove necessario anche al di fuori dell'Unione, in particolare in quei Stati terzi che fortemente dipendono dalle forniture dall'UE e che possono far fronte a un forte bisogno di DPI a causa della crisi di Covid-19.

⁽¹⁹⁾ Comunicazione della Commissione, *Nota di orientamento agli Stati membri in relazione al Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione, che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione, modificato da ultimo dal Regolamento di esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione (2020/C 91 I/02)*, G.U.U.E. C 91 I/10 del 20.3.2020, p. 12.

L'elenco non è esaustivo e la valutazione di altri motivi, oltre all'assistenza umanitaria e sanitaria, merita di essere presa in considerazione prima di adottare una misura protezionistica. Anche se non esplicitamente menzionato nei regolamenti, la Commissione ha suggerito di considerare gli effetti economici negativi delle restrizioni all'esportazione nel mercato globale integrato dei dispositivi medici ⁽²⁰⁾. In effetti, l'UE è allo stesso tempo un esportatore e un importatore dei prodotti soggetti a controlli sulle esportazioni. Nel 2019 l'UE ha esportato \$ 12,1 miliardi e importato \$ 17,6 miliardi di questi prodotti ⁽²¹⁾. In tale equilibrio, gli Stati membri non possono ignorare le probabili ritorsioni di partner stranieri che finiscono per fornire all'UE gli stessi prodotti o altri prodotti essenziali importati. Le ritorsioni potrebbero anche influire sulle catene del valore regionali e globali per prodotti essenziali.

Il grado di integrazione del mercato deve essere attentamente valutato nel caso in cui il paese di esportazione sia parte di un accordo di libero scambio con l'Unione. L'effetto di una restrizione all'esportazione sul mercato oltre i confini dell'Unione è stato il motivo della modifica del primo regolamento di applicazione. Le misure dell'UE sono state criticate da numerosi partner commerciali, in particolare i quattro Stati membri dell'Associazione Europea di Libero Scambio, che dipendono dall'UE per le loro forniture di DPI coperte dal regolamento che hanno ottenuto l'esenzione dal sistema di autorizzazioni. Ma l'Unione Europea fa parte di numerosi accordi di libero scambio con Stati terzi in tutto il mondo e sottoporre le esportazioni di determinati dispositivi di protezione individuale a tali paesi a un'autorizzazione all'esportazione potrebbe influire negativamente su catene del valore e reti di distribuzione integrate nate sulla base di tali accordi.

Esaminando le informazioni fornite dalla Commissione sulle autorizzazioni all'esportazione concesse e respinte nel periodo dal 26 aprile al 25 maggio 2020, sembra che l'effetto protezionistico sia

⁽²⁰⁾ *Ibid.*, p. 13

⁽²¹⁾ BOWN, *EU limits on medical gear exports put poor countries and Europeans at risk*, Peterson Institute for International Economics, 19 marzo 2020, disponibile nel sito <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/eu-limits-medical-gear-exports-put-poor-countries-and>.

stato ridotto ⁽²²⁾. Le autorizzazioni rilasciate sono state significativamente più elevate di quelle negate. Solo nove Stati membri su venti che hanno utilizzato il regime hanno respinto le autorizzazioni di esportazione. Nessun paese terzo è stato completamente escluso dalle esportazioni dagli Stati membri. Emerge inoltre che sono state prese in considerazione le preoccupazioni per gli effetti negativi sul mercato globale e sulle catene di approvvigionamento. Infatti, se consideriamo i due principali partner commerciali in questo settore, la Cina e gli Stati Uniti, i dati mostrano che le esportazioni verso la Cina sono sempre state autorizzate mentre, per quanto riguarda quelle verso gli Stati Uniti, le autorizzazioni rifiutate sono state inferiori di quelle concesse ⁽²³⁾.

5. Il 9 giugno 2020 i leader di Francia, Germania, Polonia, Spagna, Belgio e Danimarca hanno esortato l'UE a svolgere un ruolo maggiore nella preparazione di qualsiasi futura pandemia e nel sostenere un «approccio europeo comune» a tali sfide in futuro ⁽²⁴⁾. Hanno sostenuto che la Commissione debba evitare risposte unilaterali da parte degli Stati membri, inadatte a fornire una risposta efficace alla diffusione del virus in Europa. Secondo i leader, dovrebbe essere compito dell'Unione evitare carenze e garantire che tutti gli Stati membri abbiano accesso a una fornitura sufficiente di dispositivi di protezione individuale, ossia dispositivi medici, medicinali essenziali e vaccini. Hanno inoltre invitato l'Unione a impegnarsi al fine di operare sulla diversificazione delle linee di

⁽²²⁾ Commissione Europea, *Information by the Commission on granted and rejected export authorisations in the period of 26 April to 25 May 2020*, disponibile nel sito https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/may/tradoc_158735.pdf.

⁽²³⁾ Ad esempio, l'esportazione autorizzata di dispositivi protettivi naso-bocca negli Stati Uniti è stata per 2.150.246,00 pezzi, contro autorizzazioni respinte per 1.157.840 pezzi.

⁽²⁴⁾ MOMTAZ, DEUTSCH, BAYER, *National capitals question EU's pandemic preparedness*, *Politico.eu*, 10 giugno 2020 disponibile nel sito www.politico.eu/article/eu-national-capitals-question-coronavirus-pandemic-preparedness. Il testo della lettera dei leader europei è disponibile nel sito <https://g8fip1kplyr33rkrz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/06/Clean-How-to-ensure-EU-preparedness-for-future-pandemics.pdf>.

approvvigionamento, riducendo la dipendenza dei membri dell'UE dalle forniture da Stati terzi.

Il quadro giuridico dell'Unione è idoneo a conferire all'Unione stessa un ruolo più centrale nella crisi globale del Covid-19? L'attuale distribuzione delle competenze e dei poteri tra l'Unione e i suoi Stati membri lascia spazio a risposte unilaterali da parte degli Stati membri. Come abbiamo visto per quanto riguarda i divieti di esportazione nel mercato interno, la Commissione non dispone di strumenti vincolanti per obbligare gli Stati membri a rimuoverli immediatamente: solo la pressione politica ha portato i suddetti Stati a revocare volontariamente le misure restrittive. Per ciò che concerne le barriere al commercio estero, la competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica commerciale comune consente alla Commissione di condurre un'azione coordinata da parte degli Stati membri. In realtà, spetta a tali Stati la decisione di concedere o rifiutare le autorizzazioni di esportazione, ma spetta alla Commissione istituire il regime di autorizzazione all'esportazione e fissare i principi comuni che devono guidare le decisioni degli Stati membri.

Al fine di costruire una risposta comune ad una crisi a livello dell'UE ed evitare risposte unilaterali da parte degli Stati membri non è sufficiente rafforzare il ruolo politico-istituzionale della Commissione, è anche necessario elaborare una nozione di interesse generale dell'Unione che vada oltre la somma degli interessi individuali dei suoi membri. Il principio emergente di solidarietà sanitaria all'interno dell'Unione è stato fondamentale per la Commissione per convincere gli Stati membri a rinunciare ai divieti di esportazione e ripristinare il normale funzionamento del mercato interno. Ma questo non è abbastanza. Senza una definizione di «interesse economico europeo» comune a tutti i membri per guidare la Commissione nei necessari interventi richiesti in merito ai comportamenti di mercato degli Stati membri e degli operatori economici, non è certo che nella prossima pandemia l'Unione possa fare meglio nel fornire una risposta europea comune.