



Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο Parlamento Europeo Eiropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európský parlament Eiropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

La libera circolazione delle merci, la prima delle quattro libertà fondamentali del mercato interno, è garantita attraverso l'eliminazione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative e dal divieto di adottare misure di effetto equivalente. I principi di riconoscimento reciproco, l'eliminazione delle barriere fisiche e tecniche e la promozione della normalizzazione sono ulteriori elementi introdotti per continuare il completamento del mercato interno. L'adozione del nuovo quadro legislativo (NQL) nel 2008 ha rafforzato in modo rilevante la commercializzazione dei prodotti, la libera circolazione delle merci, il sistema di vigilanza del mercato dell'UE e il marchio CE. Inoltre, il principio del riconoscimento reciproco è stato consolidato e si applica a una vasta gamma di altri prodotti che non sono oggetto di armonizzazione a livello UE.

BASE GIURIDICA

Articolo 26 e articoli da 28 a 37 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

Il diritto alla libera circolazione dei prodotti originari degli Stati membri e dei prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri è uno dei principi fondamentali del trattato (articolo 28 del TFUE). 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 e di tutte le altre misure di effetto equivalente, e con la fissazione di una tariffa doganale comune nei rapporti della Comunità con i paesi terzi. In seguito è stato posto l'accento sull'eliminazione di tutti gli ostacoli restanti alla libera circolazione delle merci, in modo da realizzare il mercato interno, definito come uno spazio senza frontiere interne ove le merci circolano liberamente come all'interno di un mercato nazionale.

RISULTATI

L'abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative (contingenti) fra gli Stati membri è stata portata a termine entro il 1o luglio 1968, vale a dire un anno e mezzo prima. Per contro non è stato possibile conseguire entro la stessa scadenza gli obiettivi supplementari, ovvero il divieto di misure di effetto equivalente e l'armonizzazione delle norme nazionali pertinenti. Tali obiettivi sono divenuti fondamentali nello sforzo continuo di conseguire la libera circolazione delle merci.



A. Divieto di tasse di effetto equivalente a dazi doganali: Articoli 28, paragrafo 1, e 30 del TFUE

In mancanza di una definizione del suddetto concetto nel trattato, la giurisprudenza ha dovuto definirne uno. La Corte di giustizia dell'Unione europea considera tassa di effetto equivalente ogni diritto imposto, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua natura o forma che, «colpendo specialmente una merce importata da uno Stato membro ad esclusione del corrispondente prodotto nazionale, produca il risultato di alterarne il prezzo e di incidere così sulla libera circolazione delle merci alla stessa stregua di un dazio doganale» (CGUE 2/62 e 3/62 del 14 dicembre 1962 e causa 232/78 del 25 settembre 1979).

B. Divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative: articoli 34 e 35 del TFUE

Nella sentenza *Dassonville*, la Corte di giustizia ha considerato come misura equivalente a restrizioni quantitative «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (CGCE 8/74 dell'11 luglio 1974 e C-320/03 del 15 novembre 2005, punti 63-67). Il ragionamento della Corte ha dato nuovo impulso alla giurisprudenza della *Cassis de Dijon* (CGCE 120/78 del 20.2.1979) stabilendo il principio che ogni prodotto legalmente fabbricato e commercializzato in uno Stato membro, conformemente alla regolamentazione e ai procedimenti di fabbricazione leali e tradizionali di quel paese, deve essere ammesso nel mercato di ogni altro Stato membro. Era questo il ragionamento di base del dibattito sull'individuazione del principio del riconoscimento reciproco, che opera in assenza di armonizzazione. Di conseguenza, gli Stati membri, anche in assenza di misure europee di armonizzazione (diritto europeo secondario), sono tenuti a consentire che le merci prodotte e commercializzate legalmente in altri Stati membri siano distribuite e commercializzate sui loro mercati.

È importante sottolineare che il campo di applicazione dell'articolo 34 del TFUE è limitato dalla giurisprudenza *Keck* che stabilisce che talune disposizioni di vendita non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo, a condizione che siano non discriminatorie (cioè si applichino a tutti gli operatori interessati che esercitano la loro attività sul territorio nazionale e che abbiano lo stesso impatto, di fatto e di diritto, sulla commercializzazione dei prodotti nazionali e di quelli provenienti da altri Stati membri) (cause riunite C-267/91 e C-268/91 del 24 novembre 1993).

C. Deroghe al divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative

L'articolo 36 del TFUE consente agli Stati membri di adottare misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative quando esse siano giustificate da un interesse generale di natura non economica (ad esempio per motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico o di pubblica sicurezza). Trattandosi di eccezioni a un principio generale, tali deroghe richiedono una rigida interpretazione e le misure nazionali non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. Le eccezioni non sono più giustificate se nello stesso ambito è entrata in vigore una normativa unionale che non le consente. Le misure



devono inoltre essere in diretto rapporto con l'interesse generale che va tutelato e non deve superare il livello necessario (principio di proporzionalità).

Inoltre, nella propria giurisprudenza la Corte di giustizia ha riconosciuto (sentenza *Cassis de Dijon*) che gli Stati membri possono derogare al divieto di misure di effetto equivalente sulla base di requisiti obbligatori (attinenti, tra l'altro, all'efficacia dei controlli fiscali, alla tutela della salute pubblica, alla lealtà delle transazioni commerciali e alla difesa dei consumatori). Gli Stati membri sono tenuti a notificare qualsiasi misura di deroga nazionale alla Commissione. Per facilitare il controllo di tali misure nazionali derogatorie, sono stati introdotti procedure d'informazione reciproca e un meccanismo di controllo, come stabilito dagli articoli 114 e 117 del TFUE, dalla decisione n. 3052/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1995, e dal regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio, del 7 dicembre 1998. Ciò è stato ulteriormente formalizzato nel regolamento (CE) n. 764/2008 sul riconoscimento reciproco, adottato nel 2008 nel quadro del cosiddetto Nuovo quadro legislativo (NQL).

D. L'armonizzazione delle disposizioni nazionali

A partire dalla fine degli anni '70 sono stati fatti notevoli sforzi per armonizzare le legislazioni nazionali. L'adozione di leggi di armonizzazione ha consentito di rimuovere gli ostacoli creati dalle disposizioni nazionali, rendendole inapplicabili e stabilendo regole comuni volte a garantire sia la libera circolazione delle merci e dei prodotti che il rispetto degli altri obiettivi del trattato CE, come la protezione dell'ambiente e dei consumatori, la concorrenza, ecc.

Dunque, l'armonizzazione legislativa è stata resa più facile non solo dal ricorso alla maggioranza qualificata per la maggior parte delle direttive riguardanti la realizzazione del mercato unico (articolo 95 del trattato CE modificato dal trattato di Maastricht), ma anche dall'adozione di un nuovo approccio destinato a evitare un'armonizzazione onerosa e dettagliata, proposta dalla Commissione nel Libro bianco del giugno 1985. Nel nuovo approccio basato sulla risoluzione del Consiglio del 7 maggio 1985 e confermato nella risoluzione del Consiglio del 21 dicembre 1989 e nella decisione del Consiglio 93/465/CEE, il principio guida è il riconoscimento reciproco delle norme nazionali. L'armonizzazione deve essere limitata ai requisiti essenziali ed è giustificata quando le norme nazionali non possono essere considerate equivalenti e creano restrizioni. Le direttive adottate nel quadro di questo nuovo approccio hanno il duplice scopo di garantire la libera circolazione delle merci mediante l'armonizzazione tecnica di interi settori e di assicurare un elevato livello di tutela degli obiettivi d'interesse pubblico di cui all'articolo 114, paragrafo 3, del TFUE (ad esempio, giocattoli, materiali da costruzione, macchine, apparecchi a gas e apparecchiature terminali di telecomunicazione).

E. La realizzazione del mercato interno

Il mercato unico ha reso necessaria la soppressione di tutti gli ostacoli ancora esistenti alla libera circolazione. Il Libro bianco della Commissione del giugno 1985 ha definito gli ostacoli fisici e tecnici da eliminare e le misure da adottare da parte della Comunità a tal fine. Tali misure sono state ora in gran parte adottate. Tuttavia il mercato unico necessita ancora di riforme sostanziali per soddisfare le sfide del progresso



tecnologico, che è un fattore cruciale ai fini di una maggiore competitività dell'UE sui mercati globali.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento ha sostenuto il completamento del mercato interno e ha sempre dato un appoggio al «nuovo approccio» in relazione alla libera circolazione delle merci, chiarendone la definizione in una relazione del 1987. Ha anche dato un importante contributo legislativo all'armonizzazione delle direttive. Il Parlamento ha inoltre dato un contributo rilevante al pacchetto NQL, adottato nel 2008. Nei negoziati con il Consiglio, il Parlamento ha innanzitutto voluto assicurare che tutti gli operatori economici coinvolti fossero sempre più responsabili di garantire la conformità e la sicurezza dei prodotti che circolano sul mercato e di rafforzare ulteriormente il marchio CE, migliorandone la conoscenza presso i consumatori. Il Parlamento continua a lavorare in questo settore, con il pacchetto di adeguamento costituito da nove direttive riguardanti vari prodotti, fra cui ascensori, articoli pirotecnici ed esplosivi.

Nella sua risoluzione dell'8 marzo 2011^[1] il Parlamento ha invitato la Commissione a istituire un sistema unico di vigilanza del mercato per tutti i prodotti (prodotti armonizzati e non armonizzati), basato su un atto legislativo che copra sia la direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti che il regolamento n. 765/2008 sulla vigilanza del mercato, al fine di raggiungere un alto livello di sicurezza dei prodotti e di vigilanza del mercato e di chiarire la base giuridica. Il 13 febbraio 2013, su richiesta del Parlamento, la Commissione ha presentato il pacchetto sulla sicurezza dei prodotti e la vigilanza del mercato, volto a migliorare i sistemi di sorveglianza del mercato negli Stati membri. Il pacchetto consiste in nuove norme di applicazione per il mercato interno delle merci, che permettono alle autorità nazionali preposte alla sorveglianza del mercato di far rispettare la legge e fornire mezzi per una protezione dei consumatori migliore e più ampia. In particolare, le autorità saranno meglio in grado di rintracciare i prodotti non sicuri, mentre al contempo le norme in materia di sicurezza dei prodotti di consumo saranno semplificate e fuse in un unico atto legislativo.

Le tre parti più importanti del pacchetto sono:

1. una proposta per un nuovo regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo (CPSR);
2. una proposta per un regolamento unico sulla vigilanza del mercato dei prodotti, che unifichi e semplifichi la normativa frammentaria vigente;
3. un piano pluriennale per la sorveglianza del mercato, di 20 azioni puntuali che la Commissione intraprenderà nei prossimi tre anni.

Insieme al principio del reciproco riconoscimento, la normazione svolge un ruolo importante ai fini del buon funzionamento del mercato interno. Le norme europee armonizzate contribuiscono a garantire la libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato interno e consentono alle imprese dell'UE di diventare più competitive. Tali norme contribuiscono a proteggere la salute e la sicurezza dei consumatori europei, nonché l'ambiente. Con l'obiettivo di rafforzare il contenuto della riforma

[1]GU C 199 E del 7.7.2012, pag. 1.



della normazione, il 21 ottobre 2010^[2] il Parlamento ha adottato una risoluzione in cui chiede che molti elementi riusciti del sistema di normazione siano mantenuti e migliorati e sia instaurato un giusto equilibrio fra le dimensioni nazionale, europea e internazionale. Il Parlamento ha inoltre sostenuto che un elemento essenziale è costituito dall'introduzione di un principio aggiuntivo, quello della «rappresentanza equilibrata», poiché è della massima importanza, ogni volta che sia in gioco un interesse pubblico, includere tutte le posizioni delle parti interessate in maniera equilibrata, soprattutto nello sviluppo di norme destinate a sostenere la legislazione e le politiche dell'UE.

Il regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla normazione europea è stato adottato il 25 ottobre 2012 ed è inteso a modernizzare e a migliorare il meccanismo per la definizione di norme europee.

La settima legislatura ha concluso la revisione di nove direttive del pacchetto di allineamento in ambiti quali il materiale elettrico a bassa tensione, la compatibilità elettromagnetica, gli strumenti per pesare a funzionamento automatico, gli strumenti di misura, gli esplosivi per uso civile, gli apparecchi e sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva, articoli pirotecnici, i recipienti a pressione nonché le direttive sulle attrezzature a pressione e sulle apparecchiature radio. Il Parlamento ha concluso l'attività legislativa anche per quanto riguarda: il regolamento che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione; l'etichettatura e il contrassegno della composizione fibrosa dei prodotti tessili; la sicurezza e le prestazioni ambientali dei veicoli a due ruote, a tre ruote e a quattro ruote; e la direttiva sulle imbarcazioni da diporto e le moto d'acqua (miglioramento della sicurezza tramite una migliore classificazione delle moto d'acqua)^[3]. Lo sforzo è proseguito con l'ottava legislatura attraverso le attività sui regolamenti concernenti gli impianti a fune, gli apparecchi a gas, i dispositivi medici e i dispositivi di protezione individuale. Il Parlamento ha completato con successo i lavori relativi al regolamento eCall^[4] e alla decisione che istituisce un programma concernente le soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee, le imprese e i cittadini (ISA2)^[5]. Nell'ambito del pacchetto sull'economia circolare il Parlamento sta preparando attualmente una normativa sulla messa a disposizione sul mercato unico di prodotti fertilizzanti recanti la marcatura CE^[6].

[2]GU C 70 E dell'8.3.2012, pag. 56.

[3]Per maggiori dettagli è possibile consultare lo studio preparato per la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) del Parlamento, dal titolo: «EU Mapping: Overview of IMCO related legislation» (Mappatura a livello di UE: panoramica della legislazione nell'ambito di competenza della commissione IMCO). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU\(2015\)536317_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

[4]Regolamento (UE) 2015/758 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, relativo ai requisiti di omologazione per lo sviluppo del sistema eCall di bordo basato sul servizio 112 e che modifica la direttiva 2007/46/CE (GU L 123 del 19.5.2015, pag. 77).

[5]Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma concernente le soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee, le imprese e i cittadini (ISA 2). L'Interoperabilità come mezzo per modernizzare il settore pubblico (Testo rilevante ai fini del SEE) (COM(2014) 0367), http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_2_proposal_it.pdf

[6]Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti recanti la marcatura CE e che modifica i regolamenti (CE) n. 1069/2009 e (CE) n. 1107/2009 (COM(2016)0157).



Inoltre, il Parlamento sostiene la necessità di una maggiore collaborazione tra le autorità europee e nazionali al fine di migliorare la qualità della legislazione dell'UE e identificare le normative da semplificare o codificare, conformemente all'obiettivo di un'azione più incisiva per migliorare la normativa, il recepimento puntuale e la corretta applicazione. Il Parlamento invita altresì le altre istituzioni a sostenere la regolamentazione congiunta e gli accordi volontari ogni qualvolta ciò sia possibile, al fine di rispettare il principio stesso del «legiferare meglio».

Recenti studi indicano che il processo della Brexit in corso determinerà notevoli incertezze e conseguenze negative per il mercato unico e i diritti dei cittadini europei^[7]. Il Parlamento europeo dovrà svolgere un ruolo importante nell'accertare che la legittimità democratica e il rispetto dei diritti dei cittadini siano presenti in tale processo^[8].

Mariusz Maciejewski
10/2018

[7]Eeckhout P., The Consequences of Brexit for the Customs Union and the Internal Market Acquis for Goods, 2017, (Le conseguenze della Brexit per l'Unione doganale e l'acquis relativo al mercato interno dei beni) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602053/IPOL_BRI\(2017\)602053_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602053/IPOL_BRI(2017)602053_EN.pdf)
[8]Stoll P.T., The Role and Powers of the European Parliament in the Brexit Process, 2017 (Il ruolo e le competenze del Parlamento europeo nel processo della Brexit) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA\(2017\)602054_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA(2017)602054_EN.pdf)

