



## LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

La libera circolazione delle merci 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 portare avanti il completamento del mercato interno. L'adozione del nuovo quadro legislativo (NQL) nel 2008 ha rafforzato la libera circolazione delle merci, il sistema di vigilanza del mercato dell'UE e il marchio CE. Studi recenti indicano che i benefici derivanti dal principio della libera circolazione delle merci e dalla legislazione correlata ammontano a 386 miliardi di EUR l'anno.

### BASE GIURIDICA

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

### OBIETTIVI

Il diritto alla libera circolazione delle merci originarie degli Stati membri e delle merci 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 l'accento è stato posto sull'eliminazione di tutti gli ostacoli restanti frapposti alla libera circolazione delle merci al fine di realizzare il mercato interno.

### RISULTATI

L'abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative (contingenti) fra gli Stati membri è stata portata a termine entro il 1° luglio 1968. Per contro, gli obiettivi complementari, ovvero il divieto di misure di effetto equivalente e l'armonizzazione delle normative nazionali pertinenti, non sono stati conseguiti entro tale termine. 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 summenzionato 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» (cause 2/62 e 3/62<sup>[1]</sup> e causa 232/78<sup>[2]</sup>).

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

La Corte di giustizia nella sentenza [Dassonville](#) 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» ([causa 8/74](#) dell'11 luglio 1974 e punti da 63 a 67 della [causa C-320/03 del 15 novembre 2015](#)). Il ragionamento della Corte è stato ulteriormente sviluppato nella giurisprudenza relativa alla causa Cassis de Dijon (causa 120/78) 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, la quale stabilisce che talune disposizioni di vendita non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo, a condizione che siano non discriminatorie (ovvero si applicano a tutti gli operatori interessati che esercitano la loro attività sul territorio nazionale e hanno 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](#)).

**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 sono 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

---

[1] Sentenza della Corte del 14 dicembre 1962: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0002>.

[2] Sentenza della Corte del 25 settembre 1979: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A61978CJ0232>.



commercio tra gli Stati membri. 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 (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 e dal [regolamento \(CE\) n. 2679/98 del Consiglio](#)). 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**

L'adozione di leggi di armonizzazione ha consentito di eliminare gli ostacoli (ad esempio rendendo inapplicabili le disposizioni nazionali) e di stabilire regole comuni volte a garantire sia la libera circolazione delle merci e dei prodotti sia il rispetto degli altri obiettivi del trattato CE, come la protezione dell'ambiente e dei consumatori o la concorrenza.

L'armonizzazione è stata resa più facile non solo dal ricorso alla maggioranza qualificata per la maggior parte delle direttive riguardanti il completamento del mercato unico (articolo 95 del trattato CE quale modificato dal trattato di Maastricht), ma anche dall'adozione di un nuovo approccio, proposto nel [Libro bianco della Commissione](#) (1985) e destinato a evitare un'armonizzazione onerosa e dettagliata. 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. Il completamento del mercato interno**

Il mercato unico ha reso necessaria la soppressione di tutti gli ostacoli ancora esistenti frapposti alla libera circolazione. Il [Libro bianco della Commissione](#) (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.



## RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento ha sostenuto il completamento del mercato interno e ha sempre dato un appoggio particolare al «nuovo approccio» in relazione alla libera circolazione delle merci. Ha anche dato un importante contributo legislativo all'armonizzazione delle direttive. Il Parlamento è stato coinvolto in modo significativo nel 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 nel garantire la conformità e la sicurezza dei prodotti che immettono sul mercato e che fosse rafforzato il marchio CE attraverso una maggiore sensibilizzazione presso i consumatori. Il Parlamento continua ad adoperarsi 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](#)<sup>[3]</sup> 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 riguardante la [direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti](#) e 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. Nel 2013, in seguito alla richiesta del Parlamento, la Commissione ha presentato il [pacchetto relativo alla sicurezza dei prodotti e alla vigilanza del mercato](#), che consiste in nuove norme di esecuzione per il mercato interno delle merci onde consentire alle autorità nazionali preposte alla vigilanza del mercato di applicare la legge e di fornire mezzi per una migliore e più ampia protezione dei consumatori. Il 17 aprile 2019 il Parlamento europeo ha adottato un nuovo [regolamento sulla vigilanza del mercato e la conformità dei prodotti](#). Le disposizioni in materia di vigilanza del mercato indicate nel regolamento dovrebbero riguardare i prodotti soggetti all'armonizzazione a livello di Unione. Ciò garantirà un quadro uniforme per la vigilanza del mercato a livello di Unione e contribuirà ad accrescere la fiducia dei consumatori.

Inoltre, la normazione svolge un ruolo centrale 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 incrementare la competitività. 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 in materia di normazione, il [21 ottobre 2010 il Parlamento ha adottato una risoluzione](#)<sup>[4]</sup> in cui chiede che molti elementi positivi del sistema di normazione siano mantenuti e migliorati e sia instaurato un giusto equilibrio fra le dimensioni nazionale, europea e internazionale.

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.

---

[3]GU C 199 E del 7.7.2012, pag. 1: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A199E%3ATOC>.

[4]GU C 70 E dell'8.3.2012, pag. 56: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A070%3ATOC>.



La settima legislatura ha concluso il riesame legislativo di nove direttive del pacchetto di allineamento in ambiti quali il materiale elettrico a bassa tensione, la compatibilità elettromagnetica, gli strumenti di misura e gli esplosivi per uso civile, nonché per quanto concerne le direttive sulle attrezzature a pressione e le 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<sup>[5]</sup>.

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<sup>[6]</sup> e alla decisione che istituisce un programma concernente le soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee, le imprese e i cittadini (ISA2)<sup>[7]</sup>. Nell'ambito del pacchetto sull'economia circolare il Parlamento ha preparato una normativa sulla messa a disposizione sul mercato unico di prodotti fertilizzanti recanti la marcatura CE<sup>[8]</sup>.

Nel corso dell'8<sup>a</sup> legislatura il Parlamento ha adottato la nuova [direttiva \(UE\) 2015/1535](#) sulle notifiche che migliora l'informazione reciproca tra gli Stati membri sulle regolamentazioni tecniche e il nuovo [regolamento \(UE\) 2019/515 sul reciproco riconoscimento](#) con disposizioni migliorate per le procedure nazionali estendendo il riconoscimento reciproco<sup>[9]</sup>. Il 16 aprile 2019 il Parlamento ha approvato il regolamento sull'omologazione dei veicoli a motore per quanto riguarda la loro sicurezza generale e la protezione degli occupanti dei veicoli e degli utenti vulnerabili della strada, al fine di introdurre numerose misure tecniche per salvare vite umane e limitare le lesioni negli incidenti stradali che provocano ogni anno oltre 25 000 morti e 100 000 feriti gravi sulle strade europee<sup>[10]</sup>.

---

[5] Per maggiori informazioni 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).

[6] 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): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32007L0046>.

[7] 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): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52014PC0367>.

[8] 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): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0157>.

[9] Regolamento (UE) 2019/515 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro e che abroga il regolamento (CE) n. 764/2008 (GU L 91 del 29.3.2012, pag. 1): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0515>.

[10] Seminario sui requisiti di omologazione per i veicoli a motore: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/imco/events-workshops.html?id=20181115WKS02022>.



Il Parlamento ha insistito sul fatto che tale legislazione sia integrata da piattaforme online, come SOLVIT e il sistema d'informazione del mercato interno (IMI) a norma del [regolamento \(CE\) n. 1024/2012](#), ai fini dello scambio di informazioni tra le autorità nazionali e con la Commissione per risolvere i problemi che incontrano i cittadini e le imprese nell'acquisto o nella vendita di merci nell'UE. Il Parlamento ha reso accessibili ai cittadini e alle imprese tutte queste piattaforme attraverso lo sportello digitale unico «La tua Europa» attraverso l'adozione del [regolamento \(UE\) 2018/1724](#)<sup>[11]</sup>.

Il Parlamento sostiene la necessità di una maggiore collaborazione tra le autorità dell'UE e nazionali al fine di migliorare la qualità della legislazione dell'UE e identificare le normative che occorre semplificare o codificare. 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».

Studi recenti indicano che i benefici derivanti dal principio della libera circolazione delle merci e dalla legislazione correlata ammontano a 386 miliardi di EUR l'anno<sup>[12]</sup>.

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff  
04/2019

---

[11]Duke Ch. Single Digital Gateway: how EU could meet expectations of citizens and businesses? (Sportello digitale unico: in che modo l'UE può soddisfare le aspettative dei cittadini e delle imprese?, nota informativa preparata dal dipartimento tematico A per la commissione IMCO: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL\\_BRI\(2018\)614219\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI(2018)614219_EN.pdf).

[12]Studio «Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses» (Contributo alla crescita: libera circolazione delle merci. Conseguire benefici economici per i cittadini e le imprese (2019), elaborato dal Dipartimento tematico A su richiesta della commissione IMCO: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL\\_IDA\(2019\)631063\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA(2019)631063_EN.pdf).

