



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 del riconoscimento reciproco, l'eliminazione delle barriere fisiche e tecniche e la promozione della standardizzazione sono ulteriori elementi introdotti per portare avanti il completamento del mercato interno. L'adozione del nuovo quadro legislativo 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, delle misure di effetto equivalente e con la fissazione di una tariffa esterna comune dell'Unione. 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 ai dazi doganali: articolo 28, paragrafo 1 e articolo 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 riunite 2/62 e 3/62](#) e [causa 232/78](#)).

B. Divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative: articolo 34 e articolo 35 del TFUE

La Corte di giustizia nella sentenza [Dassonville](#) ha considerato come misura equivalente alle restrizioni quantitative «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (cfr. [causa 8/74](#) dell'11 luglio 1974 e punti da 63 a 67 della [causa C-320/03](#) del 15 novembre 2005). Il ragionamento della Corte è stato ulteriormente sviluppato nella sentenza relativa alla causa [Cassis de Dijon](#) 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. Pertanto, gli Stati membri, anche in assenza di misure dell'UE di armonizzazione (diritto derivato dell'UE), sono tenuti a consentire che le merci prodotte e commercializzate legalmente in altri Stati membri siano distribuite e commercializzate nei loro mercati.

È importante sottolineare che il campo di applicazione dell'articolo 34 del TFUE è limitato dalla sentenza [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).

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

L'articolo 36 del TFUE consente agli Stati membri di adottare misure di effetto equivalente alle 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 possono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. Le misure devono infine esercitare un effetto diretto sull'interesse pubblico da tutelare e non devono superare il livello necessario (principio di proporzionalità).



Inoltre, nella sua sentenza relativa alla causa Cassis de Dijon la Corte di giustizia ha riconosciuto 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 le misure di deroga nazionali alla Commissione. Per facilitare il controllo di tali misure di deroga nazionali sono stati introdotti procedure per lo scambio di informazioni e un meccanismo di monitoraggio (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 nell'ambito del nuovo quadro legislativo.

D. 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 UE, 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 che istituisce la Comunità europea 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 93/465/CEE del Consiglio](#), 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

La creazione del mercato unico ha reso necessaria la soppressione di tutti gli ostacoli ancora esistenti frapposti alla libera circolazione delle merci. 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» per quanto concerne la libera circolazione delle merci. Inoltre ha dato un notevole contributo legislativo all'armonizzazione delle direttive. Il Parlamento è stato ampiamente coinvolto nel pacchetto relativo al nuovo quadro legislativo 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 attraverso 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](#) 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 \(CE\) 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 [pacchetto sulla sicurezza dei prodotti e la vigilanza del mercato](#) del 2013 si basa su tale quadro. Nel mese di aprile 2019 il Parlamento ha votato per adottare un nuovo regolamento sulla vigilanza del mercato e la conformità dei prodotti ([regolamento \(UE\) 2019/1020](#)). Le disposizioni in materia di vigilanza del mercato contenute nel regolamento riguardano i prodotti soggetti all'armonizzazione a livello di Unione e garantiscono l'uniformità e la fiducia dei consumatori in relazione alla vigilanza del mercato.

La standardizzazione svolge inoltre un ruolo centrale ai fini del corretto funzionamento del mercato interno. Le norme armonizzate dell'UE contribuiscono a garantire la libera circolazione delle merci nel mercato interno e consentono alle imprese dell'UE di diventare più competitive e di proteggere la salute e la sicurezza dei consumatori e dell'ambiente. Il Parlamento ha approvato una [risoluzione il 21 ottobre 2010](#) con l'obiettivo di rafforzare il contenuto della riforma in materia di normazione. Nel mese di ottobre 2012 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il [regolamento \(UE\) n. 1025/2012](#) che ha modernizzato e migliorato il meccanismo per la definizione di standard dell'UE.

La settima legislatura ha concluso il riesame legislativo di nove direttive del pacchetto di allineamento. Il Parlamento ha inoltre portato a termine i lavori legislativi relativi alla commercializzazione dei prodotti da costruzione e dei prodotti tessili, alla sicurezza e alle prestazioni ambientali dei veicoli e alla direttiva sulle imbarcazioni da diporto e le moto d'acqua^[1].

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

[1]Tra le ricerche pertinenti figura quella di Maciejewski, M. et al., [EU Mapping: Overview of IMCO-related Legislation](#) (Mappatura a livello di UE: panoramica della legislazione nell'ambito di competenza della commissione IMCO), pubblicazione a cura della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita, Parlamento europeo, Lussemburgo, 2015.



di protezione individuale. Il Parlamento ha completato con successo i lavori relativi al [regolamento eCall](#) e alla decisione che istituisce un programma sulle soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni, le imprese e i consumatori dell'UE (programma ISA2 — [decisione \(UE\) 2015/2240](#)). 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 ([regolamento \(UE\) 2019/1009](#)).

Nell'ottava legislatura si è cercato anche di migliorare l'informazione reciproca sulle regolamentazioni tecniche e di estendere il reciproco riconoscimento attraverso rispettivamente la [direttiva sulle notifiche](#) e il [regolamento sul reciproco riconoscimento](#). Nell'aprile 2019 il Parlamento ha adottato il [regolamento relativo ai requisiti di omologazione per la sicurezza dei veicoli a motore](#) con l'obiettivo di ridurre gli incidenti stradali che causano ogni anno oltre 25 000 morti e 100 000 feriti gravi sulle strade dell'UE. Nel novembre 2018 il dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita ha organizzato un [seminario](#)^[2] relativo a tale tema per la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori.

Il Parlamento ha insistito sul fatto che tale legislazione sia integrata da piattaforme online, come SOLVIT e il sistema di informazione del mercato interno (IMI) a norma del [regolamento \(UE\) n. 1024/2012](#). Lo scopo di tali sistemi è agevolare lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali e con la Commissione al fine di risolvere i problemi che incontrano i consumatori e le imprese nell'acquisto o nella vendita di merci nell'UE. Con l'adozione del [regolamento \(UE\) 2018/1724](#) il Parlamento si è adoperato per rendere tutte queste piattaforme accessibili ai cittadini e alle imprese attraverso il [portale La tua Europa](#) e lo sportello digitale unico^[3]. Nell'ottobre 2020 uno [studio](#)^[4] ha analizzato il ruolo degli sportelli unici e di altri punti di informazione nel mercato unico.

Una [ricerca](#) recente indica che i benefici derivanti dal principio della libera circolazione delle merci e dalla legislazione correlata ammontano a 386 miliardi di EUR l'anno^[5].

Nella sua [risoluzione del 17 aprile 2020](#) sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze, il Parlamento ha sottolineato il fatto che è della massima importanza mantenere aperte le frontiere interne dell'UE per le merci. Inoltre ha ricordato che il mercato unico è la fonte della prosperità e del benessere collettivi nell'UE e che costituisce un elemento chiave per la risposta immediata e continua all'epidemia di COVID-19. Il 15 maggio 2020 la Commissione ha pubblicato la sua [comunicazione](#) dal titolo «Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne — COVID-19». Tale coordinamento e azione comune hanno contribuito a contrastare la pandemia consentendo la circolazione dei beni essenziali e delle forniture e

[3]Tra le ricerche pertinenti figura quella di Duke, C., [Single Digital Gateway: how EU could meet expectations of citizens and businesses?](#) (Sportello digitale unico: in che modo l'UE potrebbe soddisfare le aspettative dei cittadini e delle imprese?), pubblicazione a cura della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita, Parlamento europeo, Lussemburgo, 2018.

[5]Poutvaara, P., *Contribution to Growth: Free Movement of Goods – Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses* (Contributo alla crescita: la libera circolazione delle merci – Realizzare vantaggi economici per i cittadini e le imprese), pubblicazione a cura della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita, Parlamento europeo, Lussemburgo, 2019.



attrezzature mediche in tutta l'UE, nonostante le restrizioni alle frontiere imposte dagli Stati membri.

Nella sua [risoluzione del 19 giugno 2020](#) il Parlamento ha ricordato che lo spazio Schengen è un successo apprezzato al centro stesso del progetto dell'UE e ha invitato gli Stati membri a ridurre le restrizioni alla libera circolazione e a intensificare gli sforzi per conseguire il completamento dell'integrazione di Schengen.

Uno [studio\[6\]](#) pubblicato nel novembre 2020 ha esaminato le norme nazionali che limitano la libera circolazione di beni e servizi e il diritto di stabilimento in tutto il mercato dell'UE. In base a una delle conclusioni il mercato unico dell'UE, pur essendo l'esempio più grande e più riuscito di integrazione economica al mondo, non è ancora libero da ostacoli ingiustificati o sproporzionati alla libera circolazione.

La pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto sostanziale sulla libera circolazione delle merci nel mercato interno. Nel novembre 2020 il dipartimento tematico Politica economica e scientifica e qualità di vita ha organizzato un [seminario online\[7\]](#) su tale tema per la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori. Nell'ambito del seminario è stato illustrato in che modo la libera circolazione delle merci, dei servizi e delle persone è stata influenzata dalle restrizioni imposte dagli Stati membri e a livello dell'UE. Il flusso dei dispositivi di protezione individuale (DPI) e di altri beni connessi all'assistenza sanitaria è stato affrontato in modo molto dettagliato e sono stati formulati suggerimenti su come centralizzare il coordinamento dell'UE in materia di appalti pubblici e libera circolazione delle merci in caso di crisi future. Uno [studio\[8\]](#) sullo stesso argomento è stato pubblicato nel febbraio 2021 e presentato il 22 febbraio 2021 in seno alla commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori. La ricerca valuta l'impatto della crisi di COVID-19 sul mercato interno e sulla protezione dei consumatori, compresi gli effetti delle misure introdotte a livello nazionale e dell'UE per attenuare le conseguenze della pandemia. Lo studio analizza inoltre quali ulteriori misure dovrebbero essere prese in considerazione per rafforzare la resilienza del mercato interno dell'UE nelle crisi future.

[Christina Ratcliff / Barbara Martinello](#)
10/2021

