

CAPITOLO IV

LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

SOMMARIO: 1. La centralità del mercato interno nel sistema dell'unione. Integrazione negativa e integrazione positiva. – 2. La libera circolazione delle merci. Campo di applicazione della disciplina: nozione di merce, sfera territoriale, destinatari. – 3. L'unione doganale. Origine delle merci e regime di libera pratica. – 4. L'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente. – 5. Il divieto di imposizioni fiscali discriminatorie. – 6. Restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente. L'orientamento originario della Commissione. – 7. La nozione di misura di effetto equivalente nella giurisprudenza. – 8. Le misure distintamente applicabili. – 9. Le misure indistintamente applicabili. Normative sui prezzi. – 10. *Segue*: normative sulla qualità e la presentazione del prodotto. – 11. *Segue*: normative sulle modalità di commercializzazione. – 12. Le restrizioni quantitative alle esportazioni. – 13. Le deroghe al divieto di misure di effetto equivalente. – 14. Le restrizioni agli scambi connesse alla tutela della proprietà industriale e commerciale. – 15. I monopoli commerciali.

1. LA CENTRALITÀ DEL MERCATO INTERNO NEL SISTEMA DELL'UNIONE. INTEGRAZIONE NEGATIVA E INTEGRAZIONE POSITIVA

Nel processo di integrazione europea globalmente considerato, la realizzazione di un *mercato interno* delle merci e dei fattori della produzione – lavoro, servizi e capitali – ha avuto da sempre un ruolo centrale. La Corte ha più volte ribadito che «gli articoli del Trattato relativi alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali sono norme fondamentali per l'Unione ed è vietato qualsiasi ostacolo, anche di minore importanza, a detta li-

bertà»⁽¹⁾. Lo conferma, tra l'altro, la circostanza che nel linguaggio non tecnico, quanto mai sensibile al reale modo di essere dei fenomeni giuridici ed economici, l'espressione *mercato comune* viene spesso utilizzata addirittura come sinonimo di Unione Europea.

Eppure, l'espressione non ha ricevuto una specifica definizione nel Trattato. Se ne trova una, ma solo molto più tardi, in una sentenza della Corte di giustizia, dove si rileva che «la nozione di mercato comune... mira ad eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari al fine di fondere i mercati nazionali in un mercato unico il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno»⁽²⁾. Si ritrova poi un'analogia definizione all'art. 26 TFUE⁽³⁾, a riguardo dell'espressione *mercato interno*: «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali». In proposito, è appena il caso di sottolineare che le espressioni mercato comune, mercato interno e mercato unico sono in pratica equivalenti e quindi utilizzate indifferentemente. L'espressione mercato interno utilizzata nella disposizione del Trattato appena ricordata, mutuandola dal «Libro Bianco sul Mercato Interno» diffuso dalla Commissione nel 1985, non corrisponde infatti a modificazioni sostanziali del quadro complessivo disegnato nel Trattato del 1957, se non sotto il profilo – pure per altri versi da non trascurare – delle modalità decisionali previste per la definitiva eliminazione degli ostacoli agli scambi intracomunitari. D'altra parte, è anche emblematico che nella ricordata pronuncia la Corte abbia addirittura utilizzato contestualmente le tre espressioni.

La realizzazione del mercato comune era prefigurata all'art. 2

⁽¹⁾ Corsica Ferries France, C-49/89, sent. 13 dicembre 1989, *Racc.* p. 4441, punto 8; Commissione c. Francia, C-169/98, sent. 15 febbraio 2000, *Racc.* p. I-1049, punto 46.

⁽²⁾ Schul, 15/81, sent. 5 maggio 1982, *Racc.* p. 1409, punto 33. Va segnalata anche l'affermazione subito successiva: «È importante che i vantaggi di tale mercato siano garantiti, oltre che ai commercianti di professione, anche ai privati che si trovino a intraprendere operazioni economiche oltre le frontiere nazionali». V. già Polydor, 270/80, sent. 9 febbraio 1982, *Racc.* p. 329, punto 16, che pure contiene la formula ricordata nel testo.

⁽³⁾ La disposizione è stata aggiunta dall'art. 13 dell'Atto Unico.

del Trattato di Roma come lo strumento, insieme al graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, atto a promuovere lo sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità e perseguire, più in generale, i compiti della Comunità enunciati nello stesso art. 2. Il tenore di tale disposizione era già abbastanza indicativo non solo del ruolo centrale del mercato comune rispetto all'intero sistema giuridico-economico dell'Unione, ma anche della circostanza che le politiche economiche degli Stati membri devono svilupparsi «armoniosamente», ma devono anche «ravvicinarsi» gradualmente, come è poi confermato dalle responsabilità che il Trattato conservava ed in parte conserva in capo agli Stati membri in ordine alle rispettive politiche economiche e monetarie.

Può essere discutibile, poi, che questo doppio livello di integrazione, più accentuato per il mercato comune, meno per le scelte di politica economica e monetaria nell'insieme dell'Unione, fosse coerente e addirittura compatibile con l'ambizione di realizzare in maniera compiuta ed effettiva lo stesso mercato unico. Di fatto, però, gli autori del Trattato non andarono oltre e solo la prassi successiva ha tentato di ovviare in qualche modo e parzialmente alla distonia qui sottolineata, soprattutto attraverso l'adozione e la realizzazione di elementi non trascurabili di una politica economica comune, di cui esempi significativi sono stati la politica di ricerca e sviluppo e la politica regionale, oltre beninteso a quelle espressamente previste fin dall'origine, come la politica agricola e della pesca. Alla realizzazione ed al consolidamento del mercato comune sono infatti preordinate, direttamente o indirettamente, non solo la libertà di circolazione delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali, nonché la libertà di stabilimento, ma anche ed ovviamente il regime di libera concorrenza e le politiche orizzontali, come ad esempio quella dei trasporti e quella, di sempre maggiore rilievo, dell'ambiente, in relazione alla quale solo con l'Atto unico è stata prevista una specifica base giuridica per l'azione dell'Unione.

Più in generale, va considerato che la gradualità del processo di integrazione, che è stata poi la vera e fondamentale scelta originaria, ha fatto prevalere, nel corso della «prima generazione» del re-

gime di liberalizzazione, soprattutto la dimensione c.d. negativa dell'integrazione fra i mercati e fra le attività economiche degli Stati membri. Si è dunque posto l'accento in particolare sull'eliminazione delle barriere poste dagli Stati agli scambi in merci, in persone, in servizi e in capitali, con una serie di divieti imposti agli Stati membri e con un oculato dosaggio nella previsione e soprattutto nell'applicazione delle relative deroghe. Lo stesso dicasi per le regole di concorrenza, così strettamente collegate al regime di libertà degli scambi.

Ancora sul piano generale, è piuttosto da rilevare che l'equilibrio originario tra mercato interno, attribuito almeno sostanzialmente al controllo dell'Unione, da un lato, e responsabilità degli Stati membri quanto alle rispettive politiche economiche, dall'altro, si è andato progressivamente modificando proprio attraverso la sapiente gestione dell'*integrazione negativa* da parte della Commissione e la corrispondente attività interpretativa della Corte di giustizia. La chiave di lettura delle conferenti norme del Trattato è stata chiara molto presto: considerazione delle responsabilità di politica economica e monetaria lasciate agli Stati membri dal Trattato, ma nessuna indulgenza o eccezione quanto alla puntuale osservanza degli obblighi fondamentali in tema di mercato interno. Appare chiara, in proposito, anche l'inversione del criterio cui tradizionalmente si deve ispirare l'interpretazione delle norme internazionali convenzionali: non più il *favor* per la libertà degli Stati contraenti, ma al contrario un *favor* per le limitazioni a tale libertà, purché preordinate al perseguimento dell'obiettivo d'integrazione.

Non è un caso, pertanto, che rispetto ad un regime complessivo fondato sui divieti imposti agli Stati membri e sul principio di attribuzione quanto alle competenze delle istituzioni dell'Unione, il ruolo della giurisprudenza sia stato determinante per lo sviluppo ed il consolidamento del sistema di libertà degli scambi. Ciò è ancor più rilevante se si ha riguardo alla giurisprudenza formatasi in sede di rinvio pregiudiziale, che è almeno pari, se non più cospicua, a quella conseguente a procedure d'infrazione attivate dalla Commissione; e che certamente ha anche una maggiore capacità di incidere rapidamente sul modo di essere e di funzionare del

sistema degli scambi. Il fatto stesso, poi, di sottolineare i divieti a carico degli Stati membri, opponendo la posizione del singolo come tributaria diretta di norme dell'Unione, nonché esaltando al contempo le attribuzioni delle istituzioni dell'Unione, ha certamente contribuito a far sì che l'integrazione giuridica avanzasse almeno di pari passo ed in funzione dell'integrazione *tout court*.

Il passaggio dall'integrazione negativa a quella positiva è poi marcato dall'importante iniziativa della Commissione dei secondi anni ottanta, che ha portato prima alla pubblicazione del Libro bianco sul mercato interno e poi alla stipulazione dell'Atto Unico, momenti che hanno aperto la strada alla «seconda generazione» del mercato comune, quella dell'*integrazione positiva*. Sia l'uno che l'altro si ponevano l'obiettivo di rilanciare e accelerare il processo di realizzazione del mercato interno, agendo soprattutto su due fronti: quello della completa e definitiva eliminazione delle frontiere tecniche, fisiche e fiscali tra i mercati degli Stati membri e quello della armonizzazione della fiscalità indiretta, considerata fondamentale ai fini dell'eliminazione delle distorsioni della concorrenza. Invero, come già ad altro proposito si è accennato, l'Atto unico, rispetto alla realizzazione del mercato interno, ha portato delle modificazioni al Trattato soprattutto sul piano delle modalità decisionali, sostituendo in ipotesi significative il criterio della maggioranza a quello dell'unanimità e prefigurando per taluni temi lo strumento del regolamento in luogo della direttiva; ed ha altresì previsto che il Consiglio, quando non vi sia armonizzazione, possa far applicare il criterio del mutuo riconoscimento delle normative nazionali in determinati settori⁽⁴⁾. Non mancano peraltro di rilievo le previsioni dell'Atto unico sulle c.d. politiche di accompagnamento, che dunque hanno incrementato le competenze dell'Unione, magari consacrando situazioni di fatto già consolidate e comunque estendendole a settori particolarmente significativi, come – lo

⁽⁴⁾ Rispetto ai nuovi Stati che hanno aderito all'Unione europea, a far data dal 1° maggio 2004, l'art. 20 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione, allegato ai Trattati di adesione, in GUUE L 236 del 23 settembre 2003, disciplina gli adeguamenti previsti nei riguardi di tali Stati agli atti dell'Unione rilevanti.

si è già accennato – la ricerca e lo sviluppo tecnologico, l'ambiente, la coesione sociale.

Il Trattato di Maastricht ha poi innovato sensibilmente quanto alla configurazione stessa del mercato interno, collegandovi espressamente (artt. 2 e 3), come strumenti per raggiungere l'obiettivo dello sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche all'interno dell'Unione, una unione economica e monetaria e numerose politiche comuni orizzontali. Alcune erano già state in fatto coltivate e hanno solo ricevuto consacrazione espressa nel Trattato, sì che non si può parlare di vere e proprie innovazioni, neppure nei settori della protezione del consumatore, della cooperazione allo sviluppo, della politica culturale. Tutto ciò contribuisce in definitiva a consolidare il ruolo centrale occupato nella vicenda dell'Unione dal mercato comune (o interno o unico, se si preferisce), che rappresenta al tempo stesso anche una scelta ideologica ed il segno più eloquente dell'ispirazione liberista cui è improntato il sistema dell'Unione nel suo complesso.

Più in generale, il mercato interno è ormai, dopo l'Atto unico e il Trattato di Maastricht, una nozione che, in termini di strategia giuridica, va anche al di là della realizzazione di uno spazio in cui sono garantite la piena mobilità di beni, servizi e fattori produttivi, nonché la sostanziale parità delle condizioni di concorrenza per le imprese. Il mercato interno è di sicuro tutto questo, ma è anche molto più di questo. Unitamente alle politiche c.d. di accompagnamento, cui è inescindibilmente connesso, il mercato interno è infatti il quadro giuridico complessivo, su scala europea, dello svolgimento dei rapporti economici. Come tale, esso dà corpo e tutela all'insieme degli interessi, delle esigenze e dei valori che a quei rapporti si collegano.

La disciplina del mercato interno, in definitiva, nonché le politiche che vi si riconducono, costituiscono il nucleo centrale di un ordinamento articolato e tendenzialmente completo, nel cui ambito trovano riconoscimento non soltanto le libertà economiche fondamentali (libertà di concorrenza e libertà degli scambi), ma anche l'insieme delle istanze (tutela e promozione del lavoro, delle donne e dei giovani, dell'ambiente, della cultura, delle aree sfavorite) che sono patrimonio comune e caratteristico delle moderne democrazie.

2. LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI. CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA: NOZIONE DI MERCE, SFERA TERRITORIALE, DESTINATARI

Non vi è dubbio che al centro del sistema deve essere più in particolare collocato il mercato comune delle merci, non soltanto posto in primo piano tra le politiche dell'Unione, subito dopo i principi e la cittadinanza, ma da subito riconosciuto espressamente esso stesso come una delle norme fondamentali dell'ordinamento⁽⁵⁾. Non è stato un caso, pertanto, che il processo di liberalizzazione, che era previsto si concludesse alla scadenza della fase transitoria del 31 dicembre 1969, è stato effettivamente e compiutamente realizzato già a partire dal giugno del 1968 dai sei Paesi allora membri (dal 1977 per Danimarca, Irlanda e Regno Unito, dal 1985 per la Grecia, dal 1993 per Spagna e Portogallo).

La disciplina della libera circolazione delle merci si articola nel Trattato in tre principali e distinti momenti, che rispettivamente investono:

- a) l'unione doganale, dunque l'abolizione dei dazi e delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali all'interno del mercato comune, nonché la fissazione di una tariffa doganale comune per gli scambi con i Paesi terzi (artt. da 28 a 32 TFUE);
- b) il divieto di imposizioni fiscali interne di portata discriminatoria per i prodotti importati (art. 110 TFUE);
- c) l'abolizione delle restrizioni quantitative agli scambi fra gli Stati membri e delle misure di effetto equivalente, nonché l'abolizione dei monopoli commerciali (artt. da 34 a 37 TFUE).

In via preliminare, occorre peraltro precisare il campo di applicazione dell'insieme delle disposizioni che regolano la libera circolazione delle merci, quanto all'oggetto, alla sfera territoriale, ai destinatari.

La nozione di merce rilevante ai fini della disciplina dell'Unione

⁽⁵⁾ Commissione c. Belgio e Lussemburgo (Pan pepato), 2 e 3/62, sent. 14 dicembre 1962, *Racc.* p. 791, sp. p. 804.