

# Europa

ISTITUTO DELLA  
ENCICLOPEDIA ITALIANA  
FONDATA DA GIOVANNI TRECCANI  
ROMA



PROPRIETÀ ARTISTICA E LETTERARIA RISERVATA

ISTITUTO DELLA ENCICLOPEDIA ITALIANA  
FONDATA DA GIOVANNI TRECCANI S.p.A.

2018

ISBN 978-88-12-00653-3

© by SIAE, 2018, per Philippe Samyn, May Claerhout, Dominique Perrault

Stampa  
ABRAMO PRINTING & LOGISTICS S.p.A.  
Catanzaro

*Printed in Italy*

# EUROPA UN'UTOPIA IN COSTRUZIONE

## DIRETTORI SCIENTIFICI

GIULIANO AMATO, ENZO MOAVERO MILANESI,  
GIANFRANCO PASQUINO, LUCREZIA REICHLIN

## DIREZIONE EDITORIALE

## REDAZIONE ENCICLOPEDICA

### RESPONSABILE

Monica Trecca

### COORDINATORE DELLE ATTIVITÀ REDAZIONALI

Francesca R. Scicchitano

*Redattori disciplinari:* Vincenzo Piglionica, Giuseppe Smargiassi

### SEGRETERIA DI REDAZIONE

Mirella Aiello, Angela Damiani

## PRODUZIONE E ATTIVITÀ TECNICO-ARTISTICHE

### ART DIRECTOR

Gerardo Casale

### ICONOGRAFIA

*Tavole fuori testo:* Marina Paradisi, Fabrizia Dal Falco, Anna Olivieri

### PIANIFICAZIONE E PRODUZIONE

Gerardo Casale; Antonella Baldini, Graziella Campus

*Magazzino:* Fabrizio Izzo

*Segreteria:* Carla Proietti Checchi

Ha contribuito con un servizio editoriale adHoc srl: Cecilia Causin, Eva Cerquetelli, Marina Chiarioni, Stefania De Nardis, Sara Esposito, Maria Isabella Marchetti, Riccardo Martelli, Ilenia Rossini

EUROPA

UN'UTOPIA IN COSTRUZIONE

Il volume è stato chiuso in redazione nel mese di settembre 2017

## INDICE GENERALE

- xI Prefazione  
di *Franco Gallo*
- xxvii Introduzione  
di *Giuliano Amato - Enzo Moavero Milanesi*  
*Gianfranco Pasquino - Lucrezia Reichlin*
- Radici comuni e valori condivisi
- 3 Introduzione  
di *Giuliano Amato*
- 7 Verso il futuro di un passato comune  
di *Giuseppe Galasso*
- Radici  
Confini  
Tempi  
Eventi  
Modernità  
Heartland  
Société des esprits  
Occidente  
Autunno  
Post fata
- 28 L'obiettivo fondamentale del  
progetto europeo  
di *Giorgio Napolitano*
- Prima dei Trattati di Roma  
Dalla Conferenza di Messina all'intesa sui  
nuovi Trattati: un arduo sforzo coronato da  
successo  
I Trattati di Roma: ripiegamento politico e  
crescita economica  
Il nodo della sovranità  
Ambiguità e timidezze anche dei governi più  
europeisti  
A proposito di Ventotene e di Altiero Spinelli
- Sessant'anni dopo: realizzare il disegno  
dell'integrazione europea  
Bibliografia
- 38 Pace e rispetto tra i popoli  
di *Romano Prodi*
- L'Europa dei 'padri fondatori'  
Politica ed economia nel disegno europeo  
La lezione delle sconfitte  
Forza e debolezza del disegno europeo  
L'indebolimento delle istituzioni  
sovranazionali  
La sfida dell'equità e la solidarietà europea  
L'inadeguata risposta ai cambiamenti  
Proseguire la via della pace: l'allargamento  
L'Unione Europea e la globalizzazione  
Gli anni della paura e il rifugio nel  
nazionalismo  
Il contributo europeo alla pace mondiale  
Una politica mediterranea troppo debole  
La vocazione all'universalità  
Le sfide delle migrazioni  
Cosa significa essere europei  
Bibliografia
- 51 Libertà, democrazia, stato di diritto  
di *Giuliano Amato - Nicola Verola*
- La lunga marcia dei valori fondamentali  
dell'Unione Europea  
Gli esordi, dalla giurisprudenza della Corte  
di giustizia al Trattato di Amsterdam  
I valori dell'Unione nel Trattato  
costituzionale e nel Trattato di Lisbona  
I valori comuni dell'Unione fra  
approfondimento e allargamento  
Il progressivo ampliamento delle competenze  
e l'esigenza di definire valori comuni di  
riferimento  
L'impatto del processo di allargamento sui  
valori dell'Unione

- La democrazia in Europa  
 Democrazie europee e democrazia in Europa  
 Il fascino ambiguo della democrazia populista
- I diritti fondamentali nell'Unione allargata  
 Il patrimonio giuridico a sostegno dei diritti fondamentali  
 Il ruolo della Carta dei diritti fondamentali
- La frontiera dello stato di diritto  
 Un valore in via di consolidamento  
 Lo stato di diritto e il processo di adesione  
 Un valore potenzialmente a rischio
- I meccanismi a difesa dei valori fondamentali nell'Unione Europea  
 Il monitoraggio del rispetto dei valori fondamentali e i limiti dell'articolo 7 del Trattato  
 La ricerca di nuovi strumenti a tutela dello stato di diritto  
 Il caso polacco  
 Il 'dialogo annuale' del Consiglio
- Lo stato di salute dei valori fondamentali e le prospettive della costruzione europea  
 Il rischio di una crisi sistemica del processo di integrazione  
 Una visione d'Europa da cui l'Europa non può prescindere  
 Un patrimonio comune da riscoprire
- Bibliografia  
 Webgrafia
- 70 Concorrenza e solidarietà nella costruzione europea  
 di *Mario Monti*
- Radici storiche e culturali: dagli Stati Uniti, alla Germania divisa, all'Europa unita  
 L'economia sociale di mercato dalla Germania all'Europa  
 Trattato di Parigi (1951)  
 Trattati di Roma (1957)  
 Trattato di Maastricht (1992)  
 Trattato di Lisbona (2007)
- La *governance* della concorrenza e della solidarietà  
 L'integrazione alla prova del nazionalismo e del protezionismo  
 Solidarietà e concorrenza tra Stati membri  
 Superamento delle divergenze interne a favore di migliori politiche comuni  
 Mercato unico: tensione fra integrazione di mercato e suo rigetto per motivi sociali e nazionali  
 Patto di stabilità: duplice tensione, geografica e culturale  
 Bilancio UE: tensione tra 'contribuenti netti' e 'beneficiari netti'
- Maggiore solidarietà per minacce esterne: come trasformarle in un'Europa più forte
- Solidarietà e concorrenza in Italia  
 Bibliografia
- 85 La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea  
 di *Marta Cartabia*
- Origini, processi e ragioni di una Carta dei diritti fondamentali  
 La Carta e le istituzioni dell'Unione Europea  
 La Carta e gli Stati membri  
 I protocolli al Trattato di Lisbona  
 I confini della Carta  
 La Corte europea e le corti nazionali: dialoghi e conflitti. Il caso italiano  
 Bibliografia
- Le competenze e i principi fondanti dell'Unione Europea
- 99 Introduzione  
 di *Giuliano Amato*
- 103 I trattati che hanno fatto l'Europa  
 di *Marise Cremona*
- La famiglia dei trattati  
 La definizione del quadro  
 Complessità architettoniche  
 La resilienza dei trattati: i trattati come palinsesti  
 Il Trattato Euratom  
 Bibliografia
- 115 Il principio di attribuzione  
 di *Girolamo Strozzi*
- I poteri impliciti  
 La clausola di flessibilità  
 Categorie di competenze dell'Unione  
 I criteri regolatori dell'esercizio delle competenze dell'Unione  
 Bibliografia
- 122 Leale cooperazione  
 di *Massimo Condinanzi*
- L'evoluzione del principio sino al Trattato di Lisbona  
 Leale cooperazione: *bona fides* internazionale e principio di integrazione  
*Pacta sunt servanda* e *bona fides* nell'ordinamento dell'Unione Europea  
 Fedeltà federale e ordinamento comunitario  
 La portata autonoma della norma  
 Gli obblighi discendenti dal principio di leale cooperazione

- Articolo 4.3, 1° co., TUE: obbligo di assistenza e rispetto reciproco  
 Articolo 4.3, 2° e 3° co., TUE: dovere degli Stati di «assicurare l'esecuzione» del diritto dell'Unione e obbligo di astensione  
 Autonomia istituzionale e procedurale  
 Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione Europea  
 Procedura di infrazione  
 Doveri delle istituzioni di cooperare tra loro e principio di equilibrio istituzionale  
 Leale cooperazione come fondamento dell'identità esterna dell'Unione Europea  
 La leale cooperazione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune  
 Leale cooperazione e solidarietà  
 Il ruolo del principio di leale cooperazione in tempo di crisi  
 Bibliografia
- 132 **Principi di sussidiarietà e di proporzionalità**  
 di *Francesco Munari*  
 Origini, referenze e apparente 'fortuna' dei principi di sussidiarietà e proporzionalità  
 I due principi e la loro collocazione positiva all'interno del TUE  
 La 'giustiziabilità' (apparente) dei principi in esame  
 La dimensione 'dinamica' dei due principi nel protocollo nr. 2 ai trattati UE e TFUE  
 La *ratio* del protocollo sull'applicazione dei due principi: un dialogo tra istituzioni  
 Il funzionamento dei due principi nella loro dimensione dinamica  
 Un bilancio sull'operatività in concreto dei principi  
 Le ulteriori ricadute (esterne) dei principi sulle modalità di legiferazione europea  
 Il dialogo tra istituzioni europee e parlamenti nazionali  
 Proporzionalità, sussidiarietà e armonizzazione  
 Considerazioni conclusive: per una diversa idea di sussidiarietà e proporzionalità  
 Bibliografia
- 140 **Non discriminazione e tutela delle diversità e delle minoranze**  
 di *Marco Ventura*  
 La non discriminazione nel processo di costruzione dell'Unione Europea  
 Dalle origini al rispetto della diversità e alla tutela antidiscriminatoria dopo i Trattati di Maastricht e Amsterdam  
 L'ampio riconoscimento di diversità, minoranze e non discriminazione nei principi della Carta di Nizza
- L'attuazione dei principi nelle direttive antidiscriminazione  
 Il rispetto di tutte le minoranze e il principio di non discriminazione nel Trattato di Lisbona  
 Le dimensioni della non discriminazione  
 Il mercato unico  
 Eguaglianza e cittadinanza  
 La diversità delle nazioni, delle regioni e dei popoli e la diversità culturale e linguistica  
 La diversità e le minoranze implicite nella non discriminazione  
 La dimensione religiosa della non discriminazione  
 La diversità religiosa nel progetto del mercato unico  
 La non discriminazione religiosa nell'impiego  
 Il dialogo dell'Unione Europea con le organizzazioni religiose e filosofiche  
 Nuove diversità e nuove minoranze  
 Bibliografia
- 151 **Il quadro istituzionale dell'Unione Europea**  
 di *Gian Luigi Tosato*  
 Premessa e aspetti definitori  
 Le istituzioni dell'Unione: origine, struttura, funzioni  
 Un sistema unitario o frammentato?  
 Ripartizione dei poteri fra le istituzioni politiche  
 Il potere costituente  
 Il potere legislativo  
 Il potere di governo  
 Il potere amministrativo  
 Valutazioni  
 Sotto il profilo del principio di legalità  
 Sotto il profilo del principio di equilibrio istituzionale  
 Sotto il profilo del principio democratico  
 Un sistema istituzionale composito  
 Considerazioni finali  
 Bibliografia
- Il diritto dell'Unione Europea**  
 165 **Introduzione**  
 di *Enzo Moavero Milanesi*  
 169 **L'*acquis*: un diritto dell'Unione Europea e tanti diritti**  
 di *Jacques Ziller*  
 Il diritto dell'Unione Europea come bersaglio dell'euroscetticismo  
 Il concetto di *acquis* dell'Unione Europea



- Il diritto come modo di attuazione delle politiche comuni  
 Un paradosso: più legislazione europea significa meno regolamentazione in Europa  
 Legiferare meglio: la cosiddetta *better regulation*  
 Bibliografia
- 178 Principio di primazia del diritto UE sui diritti degli Stati membri  
 di *Sergio M. Carbone*  
 L'effettività del diritto comunitario e il peculiare coordinamento UE e Stati membri  
 L'affermazione della primazia del diritto comunitario: i primi riscontri giurisprudenziali  
 La progressiva evoluzione e l'estensione degli effetti della primazia del diritto comunitario  
 Le prime reazioni dell'ordinamento italiano limitative della primazia del diritto comunitario  
 L'avvicinamento della giurisprudenza costituzionale alla giurisprudenza comunitaria  
 La coincidenza degli effetti riconosciuti alla primazia del diritto comunitario  
 L'espressione della primazia e degli effetti diretti del diritto comunitario  
 Gli effetti di primazia delle direttive prive di norme direttamente applicabili agli individui e alle imprese  
 L'evoluzione dei principi a tutela dei diritti dell'uomo  
 Gli effetti della Carta dei diritti fondamentali e della CEDU  
 Bibliografia
- 187 Legislazione e procedure legislative tra Parlamento, Consiglio e Commissione  
 di *Andrea Manzella*  
 Per «legiferare meglio»  
 I poteri crescenti del Parlamento europeo come legislatore  
 La procedura legislativa ordinaria  
 La procedura di consultazione  
 Il problema della delega  
 Conclusioni  
 Bibliografia
- 197 L'efficacia diretta delle norme dell'Unione Europea  
 di *Enzo Cannizzaro*  
 Efficacia diretta e autonomia dell'ordinamento dell'Unione  
 Efficacia diretta e diretta applicabilità nella sentenza Van Gend en Loos  
 Efficacia diretta delle norme del Trattato
- Efficacia diretta del diritto secondario: effetti diretti e diretta applicabilità  
 Efficacia diretta delle direttive: effetti diretti ed effetti indiretti  
 Effetti indiretti delle direttive  
 Effetti interpretativi  
 Effetti triangolari  
 Effetti di esclusione  
 L'onere di invocare gli effetti diretti  
 Efficacia diretta delle norme europee che tutelano diritti fondamentali  
 Bibliografia
- 206 La tutela del diritto UE, fra Commissione e Corte di giustizia  
 di *Giuseppe Tesaurò*  
 Gli elementi qualificanti del sistema giuridico dell'Unione Europea e il ruolo del giudice  
 Caratteri del controllo giurisdizionale e centralità del rinvio pregiudiziale  
 Il rapporto con gli ordinamenti degli Stati membri  
 Effettività del sistema giuridico dell'UE  
 La tutela dei diritti fondamentali  
 Il ruolo della Commissione nella tutela dei diritti dinanzi al giudice UE  
 Bibliografia
- 219 Gli atti dell'Unione Europea  
 di *Claudia Morviducci*  
 Gli atti in generale  
 Atti legislativi e non legislativi  
 La qualificazione degli atti  
 Gli atti tipici vincolanti  
 Regolamenti  
 Le direttive  
 Le decisioni  
 Gli atti di attuazione: atti delegati e atti di esecuzione  
 Gli atti non vincolanti  
 Raccomandazioni e pareri  
 Atti atipici e di *soft law*  
 Bibliografia
- L'Unione Europea e le persone
- 233 Introduzione  
 di *Gianfranco Pasquino*
- 235 La cittadinanza europea  
 di *Alessandro Cavalli*  
 Statualità, diritti e cittadinanza europea  
 Cittadinanza e appartenenza  
 Solidarietà e fiducia  
 L'incerto percorso verso una compiuta cittadinanza europea

- Identità e cittadinanza: alcuni rilievi empirici  
Scenari futuri  
Bibliografia
- 244 Il Parlamento europeo e i gruppi politici transnazionali  
di *Donatella M. Viola*  
Il lungo e impervio cammino verso le elezioni dirette del Parlamento europeo  
La sede e le lingue del Parlamento europeo  
I poteri del Parlamento europeo  
La composizione del Parlamento europeo  
I gruppi politici transnazionali del Parlamento europeo  
L'evoluzione dei gruppi politici del Parlamento europeo  
Conclusione  
Bibliografia
- 259 L'Unione Europea: spazio di libertà, sicurezza e giustizia  
di *Bruno Nascimbene*  
Una ricostruzione storica  
Gli obiettivi e le caratteristiche  
I settori dello SLSG  
    Lo spazio di libertà  
    La cooperazione giudiziaria in materia civile  
    La cooperazione giudiziaria in materia penale  
    La cooperazione di polizia  
Conclusioni: progressi e prospettive  
Bibliografia
- 269 L'Europa e l'immigrazione  
di *Massimo Livi Bacci*  
Un po' di storia  
Le forze in campo: demografia e globalizzazione  
Le politiche migratorie  
Storia e geografia migratoria  
Chi sono gli stranieri?  
L'islam in Europa  
L'immigrazione in un'Europa intimorita  
La politica che manca  
Bibliografia  
Webgrafia
- 277 Le politiche per il lavoro e l'occupazione: i connotati dell'Europa sociale  
di *Maurizio Ferrera*  
Una missione sociale ambiziosa, ma incompiuta  
La creazione di un mercato unico del lavoro: libertà di movimento e non discriminazione
- L'armonizzazione regolativa e il dialogo sociale  
Correzione del mercato e protezione sociale  
Coordinamento 'aperto' e strategie per l'occupazione e l'inclusione  
Realizzazioni, sfide, prospettive  
Bibliografia
- 283 L'istruzione e la formazione in Europa: gli studenti e il programma Erasmus  
di *Francesco Profumo - Giovanni Biondi*  
Da Erasmus a Erasmus+  
Erasmus e l'Italia: i protagonisti e i numeri  
La mobilità internazionale Erasmus+  
La mobilità Erasmus per la scuola  
Le storie di Erasmus  
    Dal Lifelong learning programme (LLP) a Erasmus+  
Conclusioni  
Bibliografia
- Il mercato interno unico
- 291 Introduzione  
di *Enzo Moavero Milanesi*
- 295 Libera circolazione delle merci  
di *Luigi Daniele*  
Il quadro normativo: la libera circolazione delle merci  
Il divieto di dazi doganali e tasse d'effetto equivalente  
Il divieto di imposizioni interne discriminatorie o protezionistiche  
Il divieto di restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente  
Le normative tecniche e il test *Cassis*  
Ritorno al test *Cassis*, passando per il test *Keck*  
Le misure di effetto equivalente all'esportazione  
Le deroghe al divieto di restrizioni quantitative  
Conclusioni  
Bibliografia
- 303 La libera circolazione dei servizi e il diritto di stabilimento  
di *Francesco Bestagno*  
L'apertura dei mercati degli Stati membri agli scambi di servizi  
La libertà di stabilimento  
La libera prestazione dei servizi  
Il divieto di misure nazionali restrittive  
Le deroghe a tutela degli interessi generali degli Stati membri

- L'integrazione positiva con misure di armonizzazione normativa  
Bibliografia
- 309 L'armonizzazione fiscale  
di *Franco Gallo*
- Le politiche sociali e fiscali nell'iniziale percorso dell'Unione Europea  
Dall'armonizzazione fiscale al coordinamento  
Armonizzazione, coordinamento fiscale e principio di non discriminazione  
Le proposte dell'OCSE e la posizione del G20  
Conclusioni  
Bibliografia  
Webgrafia
- 318 Le regole a garanzia della libera concorrenza  
di *Enzo Moavero Milanesi*
- La ragion d'essere delle regole UE a garanzia della libera concorrenza  
La *concorrenza*  
Le regole dell'UE che tutelano la libera concorrenza  
La nozione di *impresa*  
Il divieto di accordi e collusioni fra concorrenti  
L'abuso di una posizione dominante sul mercato  
Le procedure per le verifiche rispetto ad accordi e abusi di una posizione dominante  
Il controllo delle concentrazioni fra imprese  
Gli aiuti pubblici alle imprese  
Le procedure per l'esame degli aiuti pubblici  
Le puntualizzazioni dell'articolo 106 TFUE  
Considerazioni conclusive  
Bibliografia
- 327 La disciplina degli appalti pubblici e delle concessioni  
di *Mario P. Chiti*
- Lo sviluppo della disciplina dei contratti pubblici nel diritto dell'Unione Europea  
La base normativa  
Le quattro fasi della disciplina comunitaria  
I caratteri delle direttive in materia  
Le motivazioni della disciplina dell'Unione Europea  
La rilevanza economica del settore e gli interessi pubblici rilevanti  
Il recente ampliamento degli interessi pubblici rilevanti  
Il ruolo della giurisprudenza della Corte di giustizia  
Le cosiddette direttive ricorsi  
Le amministrazioni aggiudicatrici
- La disciplina procedimentale  
Le implicazioni per gli Stati membri  
I principali caratteri delle vigenti direttive  
Il dibattito sulla riforma delle direttive 2004  
Le maggiori innovazioni  
L'attuazione in Italia delle tre direttive del 2014  
La legge delega  
Il decreto legislativo 18 aprile 2016 nr. 50, nuovo Codice dei contratti pubblici  
Bibliografia
- 335 Disciplina della proprietà intellettuale: un volto spiccatamente europeo  
di *Gustavo Ghidini - Valeria Falce*
- Il profilo istituzionale  
Il profilo sostanziale  
Bibliografia
- L'unione economica e monetaria
- 343 Introduzione  
di *Lucrezia Reichlin*
- 345 La *governance* economica dell'eurozona  
di *Marco Buti - Martin Larch*
- La storia e i fondamenti economici  
La strada verso l'Unione economica e monetaria  
L'economia della moneta unica europea  
Ruoli e istituzioni per il quadro di *governance* dell'eurozona  
Politica monetaria  
Politica fiscale  
Politiche strutturali  
Regolazione e vigilanza finanziaria  
La politica economica del quadro di *governance* dell'eurozona  
Sfide attuali e strade future  
Bibliografia
- 359 La Banca centrale europea  
di *Lucrezia Reichlin*
- Descrizione istituzionale  
La politica monetaria  
Obiettivi e strategia  
Strumenti  
Una moneta senza Stato  
Le banche centrali  
La BCE e il Trattato  
La storia e le sue lezioni  
I tempi tranquilli: 1999-2007  
Le crisi di liquidità: 2007-09 e 2011-12

- La crisi del debito sovrano: 2010-14  
I rischi di deflazione e il *quantitative easing*  
I rischi che rimangono  
Bibliografia
- 371 L'Unione economica e monetaria:  
le regole di bilancio  
di *Justine Felieu - Guntram B. Wolff*  
La configurazione del Trattato di Maastricht  
I cambiamenti nel tempo del Patto di  
stabilità e crescita  
Il Six pack del 2011  
Il Two pack del 2013 e il Patto di bilancio  
Il Meccanismo europeo di stabilità e  
l'Outright monetary transaction  
Nella pratica  
Valutazione del numero effettivo di Paesi  
sottoposti alla Procedura per i disavanzi  
eccessivi  
La regola del saldo di bilancio strutturale  
(in pareggio)  
La mancanza di chiarezza del quadro attuale  
Proposte di riforma del quadro vigente  
Oltre il Patto di stabilità e crescita  
Sviluppi ulteriori del quadro per le politiche  
di bilancio  
Conclusioni  
Bibliografia
- 388 L'unione bancaria  
di *Stefano Micossi*  
Le nuove regole di Basilea sul capitale delle  
banche  
Il meccanismo unico di vigilanza  
La risoluzione delle banche in crisi  
L'assicurazione dei depositi  
Il cantiere aperto dell'unione bancaria  
Bibliografia
- 397 L'Unione economica e monetaria:  
la sfida dell'eterogeneità  
di *André Sapir*  
Quale ruolo per un'unione economica all'interno  
di un'Unione economica e monetaria?  
Il rapporto Delors  
Il Trattato di Maastricht  
La relazione dei quattro presidenti e la  
relazione dei cinque presidenti  
Unione economica ed eterogeneità economica  
Eterogeneità ed esposizione agli shock  
asimmetrici  
Eterogeneità e assorbimento degli shock  
asimmetrici  
Conclusioni  
Bibliografia
- 406 L'Unione dei mercati dei capitali:  
l'emblema di un'utopia  
di *Brunella Bruno - Elena Carletti*  
L'Unione del mercato dei capitali  
Finalità e struttura del MUC  
Critiche, conseguenze indesiderate e  
miglioramenti auspicati per il MUC  
Rischi potenziali del MUC  
Impatto sull'attività bancaria di una finanza  
maggiormente orientata ai mercati:  
competizione o complementarità?  
Ruolo del MUC nell'affrontare il problema  
dei crediti deteriorati in Europa  
Conclusioni  
Bibliografia
- Lo sviluppo sostenibile dell'economia  
europea
- +21 Introduzione  
di *Enzo Moavero Milanese*
- +25 La dimensione sociale del mercato  
europeo fra tradizione e sfide  
di *Vera Zamagni*  
Le radici sociali dell'economia europea  
Il *welfare state* alla prova della globalizzazione  
Le ramificazioni dell'"economia sociale"  
Gli interventi solidali dell'Unione Europea  
Conclusioni  
Bibliografia
- 435 La politica energetica e la protezione  
dell'ambiente  
di *Valeria Termini*  
L'evolversi delle istituzioni  
Dall'Euratom a Maastricht  
Liberalizzare i mercati nazionali  
L'Europa nella grande transizione  
energetica  
Movimenti di faglia e cicli dei prezzi  
Rivoluzioni tecnologiche e mercati  
Un laboratorio di regole  
Lisbona: la revisione dei Trattati e le  
competenze dell'Unione  
Politiche e regole  
L'integrazione fra energia e ambiente  
Il futuro  
L'Energy Union e le politiche  
Nuove tecnologie e potenzialità industriali  
Qualche conclusione  
Bibliografia  
Sitografia e webgrafia

- 446 Il bilancio dell'UE e il ruolo della Corte dei conti  
di *Filippo Cavazzuti*
- L'equilibrio tra i poteri e la sovranità degli Stati membri: procedure e vincoli  
Il ruolo della Corte dei conti europea  
Il bilancio dell'UE: un *unicum* nel panorama dei bilanci pubblici europei  
Le entrate del bilancio dell'Unione Europea: le risorse proprie  
Le spese del bilancio dell'Unione Europea  
Conclusioni  
Webgrafia
- 458 Le politiche europee di sviluppo regionale  
di *Gianfranco Viesti*
- La nascita delle politiche europee di sviluppo  
Il pacchetto Delors  
Le politiche in azione  
Verso il grande allargamento  
Controversie nel nuovo secolo  
Le politiche europee di coesione nei primi anni Duemila  
Una visione e una valutazione d'insieme  
Bibliografia
- 466 La politica agricola comune  
di *Fabrizio De Filippis - Guido Fabiani*
- Le premesse  
L'impianto iniziale della PAC  
La PAC e lo sviluppo dell'agricoltura europea  
Crisi e riforma della PAC  
    La crisi e la 'revisione strisciante' degli anni Ottanta  
    La vera riforma: dalla svolta del 1992 alla 'tempesta perfetta' del 2003  
    La PAC attuale: un cantiere ancora aperto  
Conclusioni  
Bibliografia
- 475 Le politiche per gli investimenti e le infrastrutture  
di *Franco Bassanini - Edoardo Reviglio*
- L'Europa delle infrastrutture nello scenario globale  
La reazione alla crisi e l'avvio di un nuovo modello: verso una Infrastructure Union  
Il piano Juncker  
Le infrastrutture economiche: le reti transeuropee (TENs)  
    L'Europa dei trasporti  
    L'Europa dell'energia
- L'Europa delle telecomunicazioni  
L'Europa sociale  
Bibliografia
- L'Unione Europea e il mondo
- 489 Introduzione  
di *Gianfranco Pasquino*
- 491 Le relazioni internazionali dell'Unione Europea  
di *Lucio Levi*
- I cambiamenti del modo di produzione e dell'ordine internazionale  
L'arretramento del potere americano e l'esigenza di un sistema di sicurezza europeo  
La turbolenta transizione verso un ordine multipolare  
La costituzionalizzazione dell'UE  
L'Unione Europea, potenza civile  
Le trasformazioni del concetto di sicurezza nell'epoca della globalizzazione  
L'allargamento: il più grande successo della politica estera dell'UE  
L'Unione Europea e la costruzione della pace  
Bibliografia
- 500 La politica commerciale comune: efficienza e legittimità  
di *Pascal Lamy*
- Legittimità ed efficienza: la costruzione di una politica commerciale comune  
Il futuro della PCC  
I rischi per la PCC  
Bibliografia
- 508 La politica di cooperazione allo sviluppo  
di *Nicoletta Parisi - Dino Rinoldi*
- Azione esterna dell'Unione Europea e politica di cooperazione allo sviluppo  
Dalla vecchiaia alla nuova cooperazione allo sviluppo  
    L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite  
    L'evoluzione della cooperazione allo sviluppo nell'Unione Europea  
    La disciplina italiana della cooperazione allo sviluppo  
Leggendo numeri e considerando percentuali  
Bibliografia
- 516 Le relazioni di vicinato con i Paesi limitrofi  
di *Giorgio Sacerdoti*

- Il quadro delle politiche dell'Unione verso i Paesi terzi  
 La base giuridico-istituzionale degli accordi dell'Unione con i Paesi terzi  
 La politica europea di vicinato  
 Gli accordi stipulati dall'Unione con i Paesi limitrofi  
 Accordo sullo Spazio economico europeo  
 Accordi conclusi con la Svizzera  
 Accordi di stabilizzazione e di associazione con i Paesi balcanici  
 Accordi euromediterranei di associazione  
 Accordi di partenariato e cooperazione con Paesi dell'Est Europa (ex URSS)  
 Accordi di partenariato e cooperazione con Paesi dell'Asia centrale  
 Accordi di associazione (*Deep and comprehensive*) con Ucraina, Georgia e Moldavia  
 Gli accordi con la Turchia  
 Conclusioni  
 Bibliografia  
 Sitografia e webgrafia
- 524 La difesa europea e le relazioni in ambito ONU  
 di *Umberto Morelli*  
 L'Europa potenza militare?  
 Le caratteristiche dell'Unione Europea  
 I mutamenti intervenuti negli equilibri internazionali  
 I risparmi conseguibili  
 Le nuove minacce  
 Il difficile avvio della cooperazione militare (1948-99)  
 La nascita della Politica europea di sicurezza e di difesa (1999-2009)  
 Il Trattato di Lisbona e la Politica di sicurezza e di difesa comune  
 Organi e agenzie in materia di difesa.  
 Le missioni (2009-16)  
 La partnership UE-ONU sulla difesa  
 I limiti della PSDC  
 Bibliografia  
 Webgrafia
- L'Europa politica
- 541 Introduzione  
 di *Gianfranco Pasquino*
- 543 Fratture, spinte centrifughe e nuove candidature nell'UE  
 di *Sylvie Goulard*  
 L'UE sottoposta a tensioni senza precedenti  
 Le fragilità interne  
 Le pressioni esterne
- L'allargamento rimesso in discussione  
 L'allargamento giustificato dalla Storia  
 L'allargamento e lo sviluppo dell'UE  
 Una politica di allargamento giustificata da motivazioni geopolitiche  
 Crescita dell'opposizione all'UE  
 Difficoltà di funzionamento dovute al numero  
 Una gestione poco lungimirante  
 Lezioni per l'avvenire dell'Unione Europea  
 Far ripartire l'Unione Europea  
 Realizzare un vero progetto europeo  
 Sostenere il modello di un'Europa 'a più velocità'?
- Conclusioni  
 Bibliografia
- 561 L'antieuropeismo fra nazionalisti, sovranisti, scettici e populistici  
 di *Yves Mény - Giorgio Mocavini*  
 Il rifiuto di un ordinamento giuridico europeo  
 La politica europea: uno spazio vuoto per gli euroscettici  
 Il crescente rifiuto delle politiche europee  
 Bibliografia  
 Webgrafia
- 577 Il deficit democratico  
 di *Gianfranco Pasquino*  
 Deficit  
 Democratico  
 Deficit elettorale? Il Parlamento  
 Deficit elettorale? Il Consiglio  
 Deficit elettorale? La Commissione  
 La voce dei cittadini  
 La *performance* delle istituzioni  
 Alla fine: il funzionamento della democrazia  
 Bibliografia
- 592 La visione e le personalità che hanno ispirato e fatto l'Europa  
 di *Piero Graglia*  
 La Resistenza e i pionieri  
 Il dopoguerra  
 La guerra fredda detta le regole: la CECA e la CED  
 Verso le Comunità  
 Un modello istituzionale per il futuro  
 Le reazioni  
 Gli anni Sessanta e Settanta  
 Verso l'Unione monetaria  
 I dubbi e le idee degli anni Ottanta  
 L'Unione Europea  
 Bibliografia

- 611 Verso un nuovo dibattito costituzionale?  
di *Renaud Dehousse*
- L'Europa e l'idea costituzionale
    - Le sconfitte dell'idea costituzionale
    - Un costituzionalismo senza Costituzione
    - Costituzionalizzazione e giudiziizzazione
    - Il costituzionalismo transnazionale: innovazione o sintesi transitoria?
  - Le lezioni del fallimento del trattato costituzionale
    - Una Costituzione fittizia
    - Una riforma senza progetto
  - La risposta dell'UE alla crisi
    - La riforma della *governance* macroeconomica
    - Il controllo europeo come male minore
  - Politicizzazione e riforme istituzionali
  - Qualche lezione per il futuro
  - Bibliografia
- Gli europei allo specchio
- 629 Introduzione  
di *Gianfranco Pasquino*
- 631 L'identità europea oggi: come è cambiata nel tempo?  
di *Alberto Martinelli*
- L'identità europea: una e molteplice
  - Razionalismo e individualismo
  - Università di ricerca, economia di mercato, Stato nazionale, democrazia poliarchica
  - Un'identità controversa e non univoca
  - Cambiamenti nei contenuti dell'identità europea e nella percezione del loro significato
  - Come è cambiata l'identificazione dei cittadini con l'Europa
  - L'ascesa del nazionalismo
  - Le tecniche identitarie dell'Unione Europea
  - Conclusione: la rinnovata attualità del progetto europeo
  - Bibliografia
- 647 I cittadini e l'idea di Europa unita: cosa è cambiato in sessant'anni  
di *Fabio Serricchio*
- Cittadini ed Europa: la specificità del caso italiano
  - Metodi e indicatori e fonti
  - Le determinanti dell'europeismo
  - Dagli albori dell'Europa unita al Trattato di Maastricht
  - Dall'entusiasmo allo scetticismo all'eurofobia (1992-2016)
  - Gli italiani e l'Europa oggi
  - Le elezioni europee in Italia
- Il sostegno all'integrazione monetaria
  - Cosa significa per gli italiani essere europei?
  - Il contenuto delle identità nazionale ed europea
  - Le indagini empiriche sul contenuto dell'identità nazionale ed europea
  - Conclusioni
  - Bibliografia
- 666 Istituzioni, meccanismi operativi e leader dell'Unione Europea  
di *Gianfranco Pasquino*
- Un'evoluzione, non un disegno
  - Le istituzioni: come sono, come stanno
  - Tre meccanismi
  - La leadership, ieri, oggi e domani
  - Non finisce qui
  - Bibliografia
- 676 Democrazia e tecnocrazia nell'Unione Europea  
di *Umberto Morelli*
- Democrazia e tecnocrazia alle origini del processo di integrazione europea
  - La democratizzazione della costruzione europea
  - Il dibattito fra gli intellettuali
  - L'opinione pubblica e i *media*
  - Bibliografia
- 690 Gli Stati e il futuro dell'Unione: proseguire da soli, tutti insieme, o soltanto alcuni?  
di *Joseph H.H. Weiler - Johann Justus Vassel*
- L'opzione 'da soli'
    - Le due narrazioni dell'opzione 'da soli'
    - L'interpretazione favorevole dell'"essere soli"
  - Tutti insieme o solo con alcuni Stati membri?
  - La prassi dell'integrazione differenziata
  - La Cooperazione rafforzata. Una visione d'insieme
    - Precursori, origini e contestualizzazione
    - La prima nozione giuridica e i suoi sviluppi
    - Il concetto di cooperazione rafforzata
  - La pratica della cooperazione rafforzata
  - Tagliare il nodo gordiano dell'integrazione differenziata
  - Bibliografia
- Appendice
- 711 Cronologia 1922-2017  
di *Enzo Moavero Milanese - Vincenzo Pighionica*
- 715 Istituzioni europee
- 723 Indice dei nomi
- 729 Autori del volume
- 730 Referenze iconografiche delle tavole fuori testo

## AUTORI DEL VOLUME

- GIULIANO AMATO: *Introduzione sez. 1; Introduzione sez. 2; Libertà, democrazia, stato di diritto*
- FRANCO BASSANINI: *Le politiche per gli investimenti e le infrastrutture*
- FRANCESCO BESTAGNO: *La libera circolazione dei servizi e il diritto di stabilimento*
- GIOVANNI BIONDI: *L'istruzione e la formazione in Europa: gli studenti e il programma Erasmus*
- BRUNELLA BRUNO: *L'unione dei mercati dei capitali: l'emblema di un'utopia*
- MARCO BUTI: *La governance economica dell'eurozona*
- ENZO CANNIZZARO: *L'efficacia diretta delle norme dell'Unione Europea*
- SERGIO M. CARBONE: *Principio di primazia del diritto UE sui diritti degli Stati membri*
- ELENA CARLETTI: *L'unione dei mercati dei capitali: l'emblema di un'utopia*
- MARTA CARTABIA: *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*
- ALESSANDRO CAVALLI: *La cittadinanza europea*
- FILIPPO CAVAZZUTI: *Il bilancio dell'UE e il ruolo della Corte dei conti*
- MARIO PILADE CHITTI: *La disciplina degli appalti pubblici e delle concessioni*
- MASSIMO CONDINANZI: *Leale cooperazione*
- MARISE CREMONA: *I trattati che hanno fatto l'Europa*
- LUIGI DANIELE: *Libera circolazione delle merci*
- FABRIZIO DE FILIPPIS: *La politica agricola comune*
- RENAUD DEHIOUSSE: *Verso un nuovo dibattito costituzionale?*
- GUIDO FARIANI: *La politica agricola comune*
- VALERIA FALCE: *Disciplina della proprietà intellettuale: un volto spiccatamente europeo*
- JUSTINE FELIU: *L'unione economica e monetaria: le regole di bilancio*
- MAURIZIO FERRERA: *Le politiche per il lavoro e l'occupazione: i connotati dell'Europa sociale*
- GIUSEPPE GALASSO: *Verso il futuro di un passato comune*
- FRANCO GALLO: *L'armonizzazione fiscale*
- GUSTAVO GHIDINI: *Disciplina della proprietà intellettuale: un volto spiccatamente europeo*
- SYLVIE GOULARD: *Fratture, spinte centrifughe e nuove candidature nell'UE*
- PIERO GRAGLIA: *La visione e le personalità che hanno ispirato e fatto l'Europa*
- PASCAL LAMY: *La politica commerciale comune: efficienza e legittimità*
- MARTIN LARCH: *La governance economica dell'eurozona*
- LUCIO LEVI: *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea*
- MASSIMO LIVI BACCI: *L'Europa e l'immigrazione*
- ANDREA MANZELLA: *Legislazione e procedure legislative tra Parlamento, Consiglio e Commissione*
- ALBERTO MARTINELLI: *L'identità europea oggi: come è cambiata nel tempo?*
- YVES MÉNY: *L'antieuropismo fra nazionalisti, sovranisti, scettici e populistici*
- STEFANO MICOSSI: *L'unione bancaria*
- ENZO MOAVERO MILANESI: *Introduzione sez. 3; Introduzione sez. 5; Introduzione sez. 7; Le regole a garanzia della libera concorrenza*
- GIORGIO MOCAVINI: *L'antieuropismo fra nazionalisti, sovranisti, scettici e populistici*
- MARIO MONTI: *Concorrenza e solidarietà nella costruzione europea*
- UMBERTO MORELLI: *La difesa europea e le relazioni in ambito ONU; Democrazia e tecnocrazia nell'Unione Europea*
- CLAUDIA MORVIDUCCI: *Gli atti dell'Unione Europea*
- FRANCESCO MUNARI: *Principi di sussidiarietà e di proporzionalità*
- GIORGIO NAPOLITANO: *L'obiettivo fondamentale del progetto europeo*
- BRUNO NASCIBENE: *L'Unione Europea: spazio di libertà, sicurezza e giustizia*
- NICOLETTA PARISI: *La politica di cooperazione allo sviluppo*
- GIANFRANCO PASQUINO: *Introduzione sez. 4; Introduzione sez. 8; Introduzione sez. 9; Introduzione sez. 10; Il deficit democratico; Istituzioni, meccanismi operativi e leader dell'Unione Europea*
- ROMANO PRODI: *Pace e rispetto tra i popoli*
- FRANCESCO PROFUMO: *L'istruzione e la formazione in Europa: gli studenti e il programma Erasmus*
- LUCREZIA REICHLIN: *Introduzione sez. 6; La Banca centrale europea*
- EDOARDO REVIGLIO: *Le politiche per gli investimenti e le infrastrutture*
- DINO RINOLDI: *La politica di cooperazione allo sviluppo*
- GIORGIO SACERDOTI: *Le relazioni di vicinato con i Paesi limitrofi*
- ANDRÉ SAPIR: *L'unione economica e monetaria: la sfida dell'eterogeneità*
- FABIO SERRICCHIO: *I cittadini e l'idea di Europa unita: cosa è cambiato in sessant'anni*
- GIROLAMO STROZZI: *Il principio di attribuzione*
- VALERIA TERMINI: *La politica energetica e la protezione dell'ambiente*
- GIUSEPPE TESAURO: *La tutela del diritto UE, fra Commissione e Corte di giustizia*
- GIAN LUIGI TOSATO: *Il quadro istituzionale dell'Unione Europea*
- JOHANN JUSTUS VASEL: *Gli Stati e il futuro dell'Unione: proseguire da soli, tutti insieme o soltanto alcuni?*
- MARCO VENTURA: *Non discriminazione e tutela delle diversità e delle minoranze*
- NICOLA VEROLA: *Libertà, democrazia, stato di diritto*
- GIANFRANCO VIESTI: *Le politiche europee di sviluppo regionale*
- DONATELLA VIOLA: *Il Parlamento europeo e i gruppi politici transnazionali*
- JOSEPH H.H. WEILER: *Gli Stati e il futuro dell'Unione: proseguire da soli, tutti insieme o soltanto alcuni?*
- GUNTAM B. WOLFF: *L'unione economica e monetaria: le regole di bilancio*
- VERA ZAMAGNI: *La dimensione sociale del mercato europeo fra tradizione e sfide*
- JACQUES ZILLER: *L'acquis: un diritto dell'Unione Europea e tanti diritti*



## Libera circolazione delle merci

Delle quattro libertà fondamentali di circolazione sulle quali la nozione di mercato interno si basa (art. 26.1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, TFUE), la libertà di circolazione delle merci occupa, da un punto di vista sistematico e storico, una posizione centrale.

Sin dalla versione originale del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE), gli articoli dedicati alla libera circolazione delle merci (ora artt. 28-30 e 34-37 TFUE) hanno preceduto e ancora adesso precedono quelli che si occupano delle altre libertà di circolazione (lavoratori, stabilimento, servizi e capitali).

Inoltre gli articoli citati contengono norme dal testo chiaro e preciso. Essi sono stati oggetto delle primissime pronunce della Corte di giustizia, a partire dalla celebre sentenza *Van Gend & Loos* (sentenza del 5.2.1963, causa 26/62), e sono sempre stati interpretati in maniera ampia, così da estenderne la portata liberatrice e limitare i poteri derogatori che i trattati riconoscono agli Stati membri.

Si ricorderà che proprio nella sentenza *Van Gend & Loos* è stata individuata, per la prima volta, la teoria della efficacia diretta o degli effetti diretti delle norme dei trattati, teoria poi estesa a tutti gli articoli in materia di libera circolazione delle merci e anche, ma soltanto molto più tardi, agli articoli relativi alle altre libertà di circolazione.

Storicamente la centralità accordata dal TCE alla liberalizzazione del commercio delle merci si spiega considerando il ruolo del tutto preponderante che, negli anni Cinquanta, occupavano i prodotti rispetto ai servizi nel commercio internazionale. Le prospettive di crescita economica che ci si aspettava dal progetto di integrazione dei mercati nazionali erano pertanto legate soprattutto alla liberalizzazione degli scambi di merci (Molle 1990, p. 10). D'altro lato, le merci potevano 'circolare' molto più agevolmente dei lavoratori e dei servizi (Barnard 2013, p. 10). Ciò è confermato dal fatto che, durante il periodo 1958-1972, prima dell'adesione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca, gli scambi di merci tra gli allora sei Stati

membri crebbero di ben nove volte rispetto al livello precedente (Molle 1990, p. 181), mentre i movimenti dei lavoratori verso Stati membri diversi da quello d'origine (in massima parte italiani) aumentarono di meno di tre volte (si veda la tabella in Molle 1990, p. 208).

### Il quadro normativo: la libera circolazione delle merci

La disciplina della libera circolazione delle merci è interamente contenuta nel TFUE, in particolare nella parte terza, titolo II e prevede due divieti:

- a) il divieto di dazi doganali e tasse d'effetto equivalente;
- b) il divieto di restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente.

Più specificatamente, gli articoli 28 e 30 vietano fra gli Stati membri i dazi doganali all'importazione e all'esportazione nonché le tasse d'effetto equivalente (ostacoli tariffari). Tale divieto rappresenta il 'versante interno' dell'unione doganale ai sensi dell'articolo 28.1 (paragrafo 3).

Gli articoli 34 e 35 contengono un divieto analogo per quanto riguarda le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché le misure d'effetto equivalente (ostacoli non tariffari). Il quadro è completato dall'articolo 36, che permette deroghe agli articoli 34 e 35 che siano necessarie per la tutela degli interessi generali ivi elencati, e dall'articolo 37, che impone il riordino dei monopoli commerciali.

Si è soliti affiancare a questi l'articolo 110 che pure è collocato nel titolo VII, capo 2, della parte terza del TFUE, intitolata *Disposizioni fiscali*. L'articolo 110 infatti vieta l'applicazione ai prodotti importati da altri Stati membri di «imposizioni interne» discriminatorie o protezionistiche (ostacoli fiscali). Esso svolge pertanto una funzione complementare rispetto alle norme sull'abolizione di dazi doganali e tasse d'effetto equivalente.

Nel complesso si tratta di norme che impongono agli Stati membri il divieto di ostacolare la libera circolazione delle merci o impongono l'obbligo di sopprimere le restrizioni a tale libertà (la cosiddetta integrazione negativa; la cosiddetta integrazione positiva, che consiste in atti adottati dalle istituzioni e rivolti all'armonizzazione delle normative nazionali, è realizzata soprattutto ricorrendo all'art. 114 TFUE).

### Il divieto di dazi doganali e tasse d'effetto equivalente

Come si è detto, gli articoli dei trattati in esame sono stati interpretati sin dall'inizio dalla Corte di giustizia in maniera rigorosa.

Inizialmente l'attenzione della Corte è stata rivolta agli (attuali) articoli 28 e 30, che vietano i dazi doganali, compresi quelli di 'carattere fiscale', negli scambi tra Stati membri sia all'importazione sia all'esportazione, e qualsiasi tassa d'effetto equivalente.

È stato soprattutto nella definizione della nozione di *tasse d'effetto equivalente* che la Corte di giustizia ha dato prova della sua volontà di sfruttare al massimo la potenzialità liberalizzante del divieto in esame.

Secondo la Corte (sentenza del 25.1.1977, *Bauhuis*, causa 46/76, punti 7-11; si veda anche 22.3.1977, *Steinike*, causa 78/76, punto 28):

qualsiasi onere pecuniario imposto unilateralmente, a prescindere dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisca le merci in ragione del fatto che esse varcano la frontiera, se non è un dazio doganale vero e proprio, costituisce una tassa d'effetto equivalente ai sensi degli [artt. 28 e 30 TFUE], anche se non sia riscosso a profitto dello Stato.

L'ampia portata della nozione di tassa d'effetto equivalente ha condotto la Corte a considerare vietate tasse 'tradizionali' quali i diritti per visita sanitaria sulle merci importate (sentenze 31.1.1984, *IFG*, causa 1/83, punti 9-10; 27.9.1988, *Commissione c. Germania*, causa 18/87, punto 8) e tasse di importo esiguo quali i diritti di statistica e per servizi amministrativi (1.7.1969, *Commissione c. Italia*, causa 24/68, punti 17 e 18).

Il divieto è stato giudicato applicabile anche in caso di tasse percepite in relazione all'ingresso delle merci in determinate aree di uno Stato membro, nonostante che le tasse si applicassero tanto a merci importate da altri Stati membri quanto a merci provenienti da altre zone dello stesso Stato membro in questione (16.7.1992, *Legros*, C-163/90, punto 16).

La Corte ha giudicato come rientranti nella nozione di tasse d'effetto equivalente anche i tributi riscossi a carico di determinate merci, indipendentemente dall'origine nazionale o importata, qualora il ricavato dal tributo sia utilizzato a esclusivo beneficio della produzione nazionale (19.6.1973, *Capolongo*, causa 77/72, punto 13).

Laddove stabilito che ci si trova di fronte a una tassa d'effetto equivalente, la Corte ha affermato che le concrete modalità di percezione sono ininfluenti. Anche una tassa riscossa non alla frontiera, ma all'interno del territorio di uno Stato membro (per es. al momento dell'ingresso della merce nel territorio di un comune o di una regione determinata), è vietata (si veda la sentenza, già citata, *Legros*, punto 16).

Nemmeno rileva che la tassa non persegua scopi protezionistici (14.9.1995, *Simitzi*, cause riunite C-485/93 e C-486/93, punto 15), ma interessi d'ordine generale, quali la protezione del patrimonio artistico nazionale (26.10.1971, *Eunomia*, causa 18/71) ovvero serva a finanziare l'organizzazione di un servizio di pubblico interesse (*Bauhuis*, punti 12-15 già citata).

### Il divieto di imposizioni interne discriminatorie o protezionistiche

Avendo interpretato in maniera così estesa il divieto di dazi doganali e, soprattutto, di tasse d'effetto equivalente, la Corte ha scelto di seguire lo stesso approccio con riferimento agli altri divieti previsti dal trattato al fine di assicurare la libera circolazione delle merci.

Particolarmente rigorosa è stata la giurisprudenza concernente l'articolo 110. La disposizione vieta agli Stati membri di applicare direttamente o indirettamente ai prodotti di altri Stati membri imposizioni interne superiori a quelle applicate ai prodotti nazionali simili o comunque intese a proteggere indirettamente altre produzioni (sulla differenza tra la nozione di imposizione interiore e quella di tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale si veda 5.5.1982, *Schul*, causa 15/81, punto 19).

Quanto al divieto di imposizioni interne discriminatorie (1° comma), la Corte ha riconosciuto a tale norma una portata molto ampia. Da un lato, ha giudicato che «la nozione di prodotti "similari"» vada «interpretata con sufficiente elasticità» e più particolarmente «in base non già al criterio dell'assoluta identità, ma a quello dell'analogia e della comparabilità sotto il profilo dell'impiego» (27.2.1980, *Commissione c. Francia*, causa 168/78, punto 5). Dall'altro, ha affermato che vi è discriminazione ogni volta che l'onere fiscale gravante sul prodotto importato sia maggiore rispetto a quello gravante sul prodotto nazionale identico o simile, prendendo in considerazione, oltre all'aliquota del tributo, anche le «disposizioni in materia di imponibile e di riscossione applicate al prodotto nazionale» (27.2.1980, *Commissione c. Irlanda*, causa 55/79, punto 8).

Anche il divieto di imposizioni protezionistiche vietate dal 2° comma dell'art. 110 è stato oggetto di un'interpretazione rigorosa. Da un lato, la Corte ha ritenuto che, per l'applicazione di tale norma, sia «sufficiente che il prodotto importato si trovi in concorrenza col prodotto nazionale protetto in uno o più impieghi

economici, anche se non costituisce un vero e proprio prodotto similare» (27.2.1980, *Commissione c. Francia*, cit., punto 6), nel senso che il prodotto importato rappresenta «una scelta alternativa» per il consumatore «quantomeno in determinati casi» (27.2.1980, *Commissione c. Danimarca*, causa 171/78, punto 35). Dall'altro, la Corte ha precisato che la sussistenza di tale rapporto va valutata non solo in relazione allo 'stato attuale del mercato', ma tenendo presente anche «le possibilità di evoluzione nel contesto della libera circolazione delle merci su scala comunitaria e le nuove potenzialità di sostituzione fra prodotti che l'intensificazione degli scambi può mettere in luce» (27.2.1980, *Commissione c. Regno Unito*, causa 170/78, punto 6).

Nondimeno, secondo la Corte, non basta che esista una differenza tra l'onere fiscale gravante sui due prodotti, ma occorre guardare

all'incidenza di tale onere sul rapporto di concorrenza fra i vari prodotti di cui trattasi. È quindi essenziale stabilire se tale onere sia o meno tale da influenzare il mercato di cui trattasi diminuendo il consumo potenziale dei prodotti importati a vantaggio dei prodotti nazionali concorrenti (9.7.1987, *Commissione c. Belgio*, causa 356/85, punto 15).

### Il divieto di restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente

Con il passare del tempo, l'attenzione della Corte si è sempre più spostata sull'ultimo dei divieti previsti dal trattato per realizzare la libera circolazione delle merci: il divieto di restrizioni quantitative e, soprattutto, di misure d'effetto equivalente.

L'opera della Corte è stata resa difficile anzitutto dalla particolare articolazione delle disposizioni in materia. Non soltanto sono previsti due distinti articoli per le importazioni (art. 34 TFUE) e per le esportazioni (art. 35). Si trattava di stabilire se le nozioni utilizzate dalle due norme andassero interpretate nella stessa maniera oppure no (paragrafo 9).

Inoltre tanto per l'articolo 34 quanto per l'articolo 35 il trattato prevede espressamente una possibilità di deroga, l'articolo 36, che va interpretata con cautela, onde evitare il rischio di svuotare la portata liberalizzante dei divieti (paragrafo 10).

Mentre è stato agevole definire la nozione di restrizione quantitativa sia all'importazione sia all'esportazione, trattandosi di un tipo di ostacolo ben noto nel commercio internazionale (12.7.1973, *Geddo*, causa 2/73, punto 7), più problematica è stata invece la definizione di ciò che deve intendersi per 'misura d'effetto equivalente'. Lo sviluppo della giurisprudenza è stato molto laborioso e, per alcuni aspetti, è ancora in corso. L'orientamento è comunque diretto verso una valorizzazione sempre più intensa del divieto.

Per quanto riguarda il termine *misura*, la Corte ha considerato come tale qualsiasi atto o comportamento

che sia riferibile ai pubblici poteri. Sono di norma esclusi da tale nozione gli ostacoli che possano derivare da semplici comportamenti restrittivi della libera circolazione assunti da soggetti privati. Nondimeno il divieto in esame potrebbe entrare in gioco qualora si tratti di soggetti privati dotati di poteri obbligatori nei confronti di altri privati (15.12.1993, *Hünernund*, C-292/92) oppure lo Stato membro in questione non sia intervenuto per rimuovere l'ostacolo provocato da comportamenti dei privati (9.12.1997, *Commissione c. Francia*, C-265/95, punto 52).

Dal punto di vista della forma, è stato ritenuto che costituiscono senz'altro 'misure' le disposizioni legislative e regolamentari di uno Stato membro, ma anche le norme non scritte derivanti da una prassi amministrativa (20.5.1976, *De Peijper*, causa 104/75, punti 12-13, e 9.5.1985, *Commissione c. Francia*, causa 21/84, punto 11) o da una prassi giurisprudenziale (2.3.1982, *Industrie Diensten*, causa 6/81, punto 9).

Non sfugge al divieto neanche un provvedimento applicabile soltanto a una parte determinata del territorio di uno Stato membro (25.7.1991, *Aragonesa de Publicidad*, C-1/90, punto 8) o miri a favorire soltanto i prodotti originari di una determinata area (sentenze 20.3.1990, *Du Pont de Nemours*, C-21/88, punto 13).

L'opera della giurisprudenza ha assunto una portata estremamente liberalizzatrice soprattutto nella maniera in cui ha ricostruito la seconda parte della nozione: quella di 'effetto equivalente' a una restrizione quantitativa.

In realtà, partendo dalla considerazione che l'effetto di una restrizione quantitativa vera e propria consiste nella diminuzione della quantità di importazioni o di esportazioni che potrebbero essere effettuate in sua assenza, sarebbero da considerarsi misure d'effetto equivalente tutti quei provvedimenti di uno Stato membro che, indipendentemente dal tipo o dalla denominazione, potrebbero produrre lo stesso risultato. L'interprete deve pertanto porsi in un'ottica prospettica e domandarsi se le importazioni o le esportazioni sarebbero maggiori qualora la misura in esame non esistesse o venisse abrogata. Se la risposta al quesito è affermativa, l'interprete dovrebbe concludere che si è in presenza di una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa vera e propria.

Occorre tuttavia ricordare come la nozione di effetto equivalente è stata interpretata dalla giurisprudenza della Corte in maniera diversa a seconda che si tratti di misure all'importazione (art. 34) o all'esportazione (art. 35). Nel primo caso la Corte ha adottato una nozione molto estesa, mentre nel secondo caso è stata scelta una visione più limitata (paragrafo 9).

Cominciando dalle 'misure all'importazione', la sentenza che ha segnato la volontà della Corte di interpretare il divieto dell'articolo 34 in maniera molto ampia è quella relativa al caso *Dassonville* (11.7.1974, causa 8/74). Secondo questa pronuncia, costituisce una misura d'effetto equivalente a una restrizione

quantitativa all'importazione «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (punto 5).

La definizione sopra riportata appare particolarmente ampia e severa: per far scattare il divieto di cui all'articolo 34, è infatti sufficiente che la normativa di uno Stato membro possa provocare un 'ostacolo agli scambi'. In altri termini, l'effetto equivalente a una restrizione quantitativa di cui parla l'articolo 34 si produce, secondo la Corte, ogniqualvolta una determinata normativa nazionale renda meno agevole la commercializzazione di un prodotto e possa pertanto scoraggiarne l'importazione da altri Stati membri.

In particolare, l'ostacolo agli scambi può avere meramente carattere indiretto o potenziale: non occorre perciò dimostrare che la normativa in questione riguardi espressamente le importazioni o abbia a oggetto la disciplina degli scambi transfrontalieri, né che abbia effettivamente provocato una diminuzione delle importazioni (22.10.1998, *Commissione c. Francia*, C-184/96, punto 17).

### Le normative tecniche e il test *Cassis*

Il carattere pervasivo della formula *Dassonville* si è rivelato soprattutto con riferimento alle misure non discriminatorie, in quanto indistintamente applicabili sia ai prodotti importati sia a quelli nazionali corrispondenti.

L'esempio più rilevante di misure d'effetto equivalente indistintamente applicabili è quello delle 'normative tecniche' con cui, in mancanza di armonizzazione a livello di Unione, ciascuno Stato membro disciplina le modalità di fabbricazione, composizione, imballaggio, confezionamento, etichettaggio, denominazione dei prodotti industriali o agroindustriali. Tali normative, nella misura in cui sono applicate a prodotti importati, producono i cosiddetti ostacoli tecnici agli scambi. Infatti la diversità tra le normative nazionali di questo tipo fa sì che il prodotto fabbricato e confezionato secondo le norme tecniche vigenti nello Stato di produzione non possa essere posto in vendita nel territorio di un altro Stato.

La possibilità di far rientrare gli ostacoli tecnici nel campo d'applicazione dell'articolo 34 è stata affermata con la sentenza pronunciata sul caso detto del *Cassis de Dijon* (20.2.1979, *Revue-Zentral*, causa 120/78).

La Corte, constatato che, in assenza di armonizzazione a livello di Unione, ogni Stato membro è libero di definire i requisiti tecnici dei prodotti (nella specie la gradazione alcolica minima delle bevande) e di pretendere il rispetto anche da parte dei prodotti originari di altri Stati membri, ha affermato che

gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come

necessarie per rispondere a esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori (punto 9).

Il pensiero della Corte è dunque il seguente: la normativa tecnica di uno Stato membro può essere applicata anche a prodotti importati da altri Stati membri (senza che ciò comporti una violazione del divieto di cui all'art. 34) soltanto alle seguenti condizioni (test *Cassis*):

- a) la normativa deve essere giustificata da «esigenze imperative» relative alla protezione di interessi di ordine generale compatibili con il trattato (Hatzopoulos 1998, p. 191);
- b) la normativa deve rispettare il principio di proporzionalità e pertanto i) essere idonea allo scopo d'interesse generale perseguito e ii) non comportare restrizioni eccessive, nel senso che non esistano altri mezzi meno restrittivi per conseguire lo stesso risultato.

Nell'ottica implicita nel test *Cassis*, lo Stato membro, per potere legittimamente applicare la propria normativa tecnica ai prodotti importati da altri Stati membri, ha anche l'onere di dimostrare che la normativa tecnica in vigore nello Stato d'origine del prodotto non offre garanzie sufficienti ad assicurare la tutela dell'interesse generale in questione.

In questo senso, l'articolo 34 pone a carico degli Stati membri un obbligo generale di 'mutuo riconoscimento' delle normative tecniche nazionali (Comunicazione della Commissione del 3 ottobre 1980, sulle conseguenze della sentenza *Cassis de Dijon*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, n. C/256, 3.10.1980, p. 2).

In applicazione della giurisprudenza *Cassis* (detta anche delle 'esigenze imperative'), innumerevoli normative nazionali sono state considerate vietate dall'articolo 34 nella misura in cui lo Stato membro in questione ne pretendeva il rispetto da parte dei prodotti importati (per alcuni esempi: 26.6.1980, *Gilli*, causa 788/79; 14.7.1988, *Zoni*, causa 90/86).

### Ritorno al test *Cassis*, passando per il test *Keck*

Quello che abbiamo definito il test *Cassis* è stato inizialmente concepito in funzione della sua applicazione a un caso specifico: le normative tecniche relative ai prodotti.

Ben presto tuttavia la Corte si è trovata a farne applicazione anche a un tipo diverso di normativa nazionale: le disposizioni che disciplinano, in ciascuno Stato membro, le condizioni secondo cui i prodotti possono essere venduti ovvero i metodi ammessi di promozione delle vendite (norme sulle modalità di vendita dei prodotti). Si tratta di norme che vietano o sottopongono a determinate restrizioni o limitazioni talune modalità

di vendita o taluni modi di promozione delle vendite. Famoso è il caso del cosiddetto *Sunday trading* ovvero l'obbligo di chiusura degli esercizi commerciali di domenica (23.11.1989, *Torfaen*, causa 145/88).

A differenza delle normative tecniche considerate precedentemente, le disposizioni del tipo da ultimo descritto non riguardano il prodotto in sé e per sé, ma le modalità secondo le quali il prodotto può essere posto in vendita ovvero la sua vendita può essere promossa. Tuttavia la giurisprudenza considerava che, alla stessa stregua delle normative tecniche, le norme sulle modalità di vendita sono capaci di produrre un effetto restrittivo sulle importazioni. Tale effetto veniva individuato nel restringimento delle opportunità di vendita dei prodotti in generale, e dei prodotti importati in particolare (Weatherill 1999, pp. 52 e seg.).

In considerazione dell'effetto potenzialmente restrittivo causato dalle norme sulle modalità di vendita dei prodotti, la Corte le aveva inizialmente sottoposte a un test del tutto simile al test *Cassis*. Normative del genere erano considerate vietate dall'articolo 34 in quanto misure d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa a) a meno che non fossero giustificate da 'esigenze imperative' legate alla necessità di tutelare un interesse d'ordine generale e b) sempreché fosse rispettato il principio di proporzionalità. Ciò aveva prodotto un notevole flusso di rinvii pregiudiziali da parte dei giudici nazionali.

Con la sentenza *Keck* (24.11.1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91), la Corte ha tentato di frenare tale inutile flusso (la Corte infatti finiva molto spesso con il negare la violazione dell'art. 34), adottando un test alternativo: il test *Keck*.

Il nuovo test inverte il test *Cassis*. Mentre questo presuppone che la normativa tecnica dello Stato di importazione, nella sua applicazione ai prodotti originari di altri Stati membri, sia vietata dall'articolo 34, il test *Keck* parte dalla presunzione contraria. Secondo la Corte infatti

contrariamente a quanto sino ad ora statuito, non può costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della giurisprudenza *Dassonville* [...], l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita, sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgono la loro attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico, quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri (punto 16).

Il pensiero della Corte espresso nella sentenza *Keck* è pertanto il seguente: in genere le norme sulle modalità di vendita dei prodotti non generano un effetto restrittivo sulle importazioni e non costituiscono dunque una misura d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'articolo 34. Ciò avviene qualora sia dimostrato che la normativa in questione:

- a) non è applicabile a tutti gli operatori interessati – ad es. si applica soltanto a coloro che commerciano prodotti originari degli altri Stati membri;
- b) impedisce l'accesso al mercato nazionale da parte dei prodotti importati ovvero lo rende più difficile di quanto non lo sia per i prodotti nazionali.

Inizialmente la nuova giurisprudenza ha effettivamente consentito alla Corte di risolvere rapidamente numerosi casi, giudicando che le normative in esame, in quanto relative alle modalità di vendita dei prodotti, non rientravano affatto nel campo d'applicazione dell'articolo 34 (per es.: 11.8.1995, *Belgiapom*, C-63/94).

Con il passare del tempo, tuttavia, è risultato che la giurisprudenza *Keck* era poco utile perché le condizioni di applicazione erano rare. Nei casi in cui il test *Keck* è stato invocato la Corte ha quasi sempre concluso nel senso che si trattava di normative tecniche, non relative alle condizioni di vendita (si veda 26.6.1997, *Familiapress*, C-368/95, punto 11). Anche nei casi in cui la normativa è stata giudicata come effettivamente relativa alle modalità di vendita, la Corte è spesso giunta alla conclusione che causava un maggiore ostacolo all'accesso al mercato per i prodotti importati rispetto a quello causato per i prodotti nazionali (per es. 8.3.2001, *Gourmet*, C-405/98, punto 2; 19.7.1997, *De Agostini*, C-34/95), il che rendeva di nuovo applicabile il test *Cassis* (si veda sentenza *Gourmet*, cit., punti 32-33).

Il fatto che la Corte vi faccia ricorso anche in casi di vere e proprie normative sulle modalità di vendita dei prodotti dimostrava come il test *Cassis* avesse assunto carattere generale e fosse perciò utilizzabile per misure nazionali di qualunque natura (Rosas, in *The past and future of EU law* 2010, p. 433; Lianos 2015, p. 225).

Questa conclusione è stata confermata da alcune pronunce in cui la Corte è stata chiamata a occuparsi di normative nazionali che vietavano o limitavano fortemente l'uso di determinati prodotti – cosiddette normative sull'uso dei prodotti (Spaventa 2009, p. 914).

Secondo la Corte, normative del genere, pur non potendo essere ricondotte al modello delle normative tecniche o a quello delle normative sulla modalità di vendita dei prodotti, nondimeno hanno «un'influenza notevole sulle scelte dei consumatori e, per questa via, sull'accesso di tale prodotto al mercato nazionale» e costituiscono perciò misure d'effetto equivalente a norma dell'articolo 34 «a meno che non possa[no] essere oggettivamente giustificat[e]» (10.2.2009, *Commissione c. Italia*, C-110/05, punti 56-58).

### Le misure di effetto equivalente all'esportazione

Per quanto riguarda le misure d'effetto equivalente all'esportazione, oggetto, ai sensi dell'articolo 35, di un divieto formulato in termini del tutto identici

rispetto a quelli previsti dall'articolo 34, occorre osservare che la Corte ha accolto una nozione di 'effetto equivalente' molto più ristretta rispetto all'analoga nozione di cui all'articolo 34.

Per incorrere nel divieto di cui all'articolo 35, infatti, una misura non deve soltanto produrre effetti restrittivi, cioè ostacolare le esportazioni, ma deve altresì avere carattere discriminatorio, nel senso di applicarsi ai soli prodotti destinati all'esportazione e non anche a quelli destinati al mercato interno nazionale.

Pertanto, mentre le misure restrittive discriminatorie sono sempre state considerate vietate dall'articolo 35 (per es., 3.2.1977, *Bouhelier*, causa 53/76, punti 16-17), la Corte ha invece giudicato che le misure indistintamente applicabili, in linea di principio, non lo sono (per es., 8.11.1979, *Groenewald*, causa 15/79, punto 7).

Recentemente, tuttavia, sembra che la Corte voglia applicare questo approccio restrittivo soltanto nel caso di normative tecniche nazionali (nel senso definito a proposito dell'art. 34) e non nel caso di normative sulle modalità di vendita dei prodotti (16.12.2008, *Gysbrechts*, C-205/07).

Ridimensionato in questo modo, l'orientamento restrittivo della Corte appare più comprensibile. Per quanto riguarda le normative tecniche, esso appare infatti del tutto coerente con la filosofia che sottende alla giurisprudenza delle 'esigenze imperative'. L'effetto di tale giurisprudenza è infatti di limitare le possibilità per lo Stato membro d'importazione di applicare la propria normativa tecnica ai prodotti originari di altri Stati membri, nel presupposto imprescindibile che tali prodotti siano conformi alla normativa tecnica dello Stato membro d'origine e siano pertanto ivi legalmente fabbricati e commercializzati. Questo presupposto mancherebbe qualora la normativa tecnica di quest'ultimo Stato non potesse essere applicata ai prodotti destinati all'esportazione, perché considerata come una misura d'effetto equivalente all'esportazione e dunque vietata ai sensi dell'articolo 35.

L'esclusione dal campo d'applicazione dell'articolo 35 non sarebbe invece sempre giustificata nel caso di misure sulle modalità di vendita dei prodotti. Una normativa che vietasse o limitasse determinate modalità di vendita o di promozione delle vendite, benché applicabile sia per le vendite all'interno del mercato nazionale sia per quelle destinate ad acquirenti di altri Stati membri, potrebbe, di fatto, risultare maggiormente penalizzante in questo secondo caso e pertanto restringere le correnti di esportazione più di quelle destinate al mercato nazionale.

### Le deroghe al divieto di restrizioni quantitative

Come si è visto, il TFUE prevede all'articolo 36 che i provvedimenti nazionali necessari per proteggere determinati obiettivi considerati di interesse generale

(moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, preservazione dei vegetali, protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, tutela della proprietà industriale e commerciale) sono ammissibili nonostante siano qualificabili come restrizioni quantitative o come misure d'effetto equivalente ai sensi degli articoli 34 o 35.

In quanto permette un'eccezione al principio fondamentale della libera circolazione delle merci, la Corte ha sempre affermato che l'articolo 36 deve essere oggetto di una interpretazione restrittiva (per es., 25.1.1977, *Bauhuis*, causa 46/76, punti 12-15). In particolare la seconda frase dell'articolo chiarisce che gli Stati membri non godono di un potere illimitato per quanto riguarda la scelta delle misure necessarie per salvaguardare gli interessi generali menzionati nella prima frase. Al contrario le loro scelte in proposito sono soggette al controllo della Commissione e al giudizio della Corte di giustizia.

L'interpretazione restrittiva adottata dalla Corte l'ha portata a escludere che l'articolo 36 possa essere invocato per giustificare misure di tipo diverso da quelle espressamente contemplate dalla norma: ad es. la riscossione di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali non può mai beneficiare di una deroga ai sensi dell'articolo 36 (25.1.1977, *Bauhuis*, cit., punti 12-15).

Parimenti, secondo la Corte, l'articolo 36 non può essere invocato riguardo a misure miranti a tutelare esigenze nazionali di carattere economico, quali i provvedimenti destinati a risanare la bilancia dei pagamenti (7.2.1984, *Duphar*, causa 238/82, punto 23).

Va infine ricordato che la Corte considera l'elencazione degli interessi generali contenuta nell'articolo 36 come tassativa. Gli Stati membri non possono quindi invocare tale norma per giustificare misure restrittive che perseguano obiettivi, pur qualificabili come interessi d'ordine generale, ma diversi da quelli espressamente menzionati (ad es. la tutela dei consumatori: 17.6.1981, *Commissione c. Irlanda*, causa 113/80, punto 8).

È lecito pensare che proprio il rifiuto di estendere l'articolo 36 in maniera da coprire la protezione di altri interessi d'ordine generale abbia indotto la Corte a elaborare la (per molti versi simile) giurisprudenza delle 'esigenze imperative'.

È pertanto necessario interrogarsi sul rapporto tra l'articolo 36 e la richiamata giurisprudenza. In realtà le condizioni d'applicazione dell'articolo 36, da un lato, e della giurisprudenza delle 'esigenze imperative', dall'altro, presentano importanti analogie.

Come per la citata giurisprudenza, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 36 occorre infatti dimostrare che la misura restrittiva:

- a) è necessaria per proteggere uno degli interessi d'ordine generale elencati nell'articolo 36;
- b) rispetta il principio di proporzionalità (10.7.1984, *Campus Oil*, causa 72/83, punto 44).

Inoltre tanto nel caso dell'articolo 36 quanto nell'ambito della giurisprudenza delle esigenze imperative, la possibilità di giustificare una misura nazionale restrittiva è esclusa quando esistono sufficienti misure adottate a livello comunitario per proteggere i medesimi interessi (5.4.1979, *Ratti*, causa 148/78, punto 36).

D'altronde, alcune condizioni di applicazione della citata giurisprudenza, da un lato, e quelle necessarie perché possa essere invocata la deroga di cui all'articolo 36, dall'altro, restavano inizialmente ben distinte dal punto di vista concettuale.

Nella sua formulazione originaria, la giurisprudenza delle 'esigenze imperative' dettava infatti criteri utili per stabilire se una determinata misura costituisse o meno una misura d'effetto equivalente all'importazione ai sensi dell'articolo 34; l'articolo 36 entrava invece in gioco nel caso di misure la cui contrarietà all'articolo 34 (o all'art. 35) è stata già accertata.

Soprattutto la giurisprudenza delle 'esigenze imperative' aveva una portata assai circoscritta. Inizialmente essa valeva soltanto nel caso di normative indistintamente applicabili sia ai prodotti importati sia ai prodotti corrispondenti di origine nazionale (in questo senso si vedano le sentenze 17.6.1981, *Commissione c. Irlanda*, causa 113/80, punti 10-11). Invece la deroga prevista dall'articolo 36 trova applicazione indipendentemente dal carattere discriminatorio o meno della misura in esame (con l'esclusione soltanto di quelle arbitrariamente discriminatorie: art. 36 seconda frase).

Il descritto tratto distintivo è tuttavia divenuto meno netto con il passare del tempo. La Corte ha infatti occasionalmente accettato di verificare l'esistenza di un'esigenza imperativa tale da giustificare una misura restrittiva anche nel caso di misure discriminatorie (28.4.1998, *Decker*, C-120/95, punti 35-36).

Ciò spiega come, al giorno d'oggi, accada con una certa frequenza che la Corte, nel domandarsi se una misura già giudicata come restrittiva possa nondimeno non essere considerata vietata, afferma che una misura del genere «può essere giustificat[a] da uno dei motivi di interesse generale indicati nell'art. [36] oppure da una ragione imperativa» (10.2.2009, *Commissione c. Italia*, cit., punto 59).

Va tuttavia osservato che tale modo di procedere sembra per ora limitato a casi in cui, essendo le misure in questione indistintamente applicabili, sarebbero comunque invocabili sia i motivi previsti dall'articolo 36 sia quelli corrispondenti alle esigenze (o ragioni) imperative di cui alla giurisprudenza *Cassis de Dijon* (19.6.2003, *Commissione c. Italia*, C-420/01, punto 29).

Nell'ambito della giurisprudenza delle esigenze imperative, la Corte ha riconosciuto un novero molto ampio e vario di interessi di ordine generale come capaci di giustificare l'applicazione ai prodotti importati della normativa in vigore nello Stato d'importazione.

Oltre a quelli espressamente richiamati nella sentenza *Cassis de Dijon*, la giurisprudenza ha riconosciuto come interessi d'ordine generale la promozione della produzione cinematografica (sentenza 11.7.1985,

*Cinéthèque*, cause riunite 60/84 e 61/84, punto 21), la tutela dell'ambiente (sentenza 7.2.1985, *ADBHU*, causa 240/83, punto 13), la tutela dei consumatori (26.6.1980, *Gilli*, causa 788/79, punto 7).

Molto ricca è poi la giurisprudenza che si è occupata dei motivi di interesse d'ordine generale espressamente previsti dall'articolo 36. Non potendo passarla tutta in rassegna per motivi di spazio (si veda Amadeo, 2014, p. 588), ci si limiterà a richiamare alcuni dei molti celebri esempi:

- a) in materia di moralità pubblica: 1.3.1986, *Conegate*, causa 121/85; 14.12.1979, *Henn*, causa 34/79, e 11.7.1990, *Quietlynn*, C-23/89;
- b) in materia di salute pubblica, in particolare sul problema dell'aggiunta dei prodotti contenenti ingredienti o additivi non consentiti dal Paese di importazione: 12.3.1987, *Commissione c. Germania*, causa 178/84, nota come *purezza della birra*;
- c) in materia di protezione della proprietà industriale e commerciale: 23.6.1978, *Hoffmann-La Roche*, causa 102/77; 10.10.1978, *Centrafarm*, causa 3/78.

## Conclusioni

La giurisprudenza della Corte di giustizia è pervenuta a interpretare le norme in materia di libera circolazione delle merci in una maniera estremamente ampia. Ciò vale per il divieto di dazi doganali e tasse d'effetto equivalente, per quello delle imposizioni interne discriminatorie e protezionistiche e soprattutto per il divieto di restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente.

L'ampiezza con cui sono stati ricostruiti tali divieti ha portato con sé varie conseguenze.

La giurisprudenza *Cassis* o delle 'esigenze imperative', con l'implicito principio del mutuo riconoscimento delle normative tecniche degli altri Stati membri (paragrafo 7), ha reso meno necessaria l'adozione a livello europeo di misure per il ravvicinamento di tali normative. Dal momento che, in linea di principio, le differenze tra le normative degli Stati membri non possono ostacolare la libera circolazione delle merci, la competenza normativa di ogni Stato membro è salvaguardata e il legislatore dell'Unione deve intervenire soltanto nei casi eccezionali, in cui l'applicazione della normativa di uno Stato membro ai prodotti importati sia necessaria e proporzionata per proteggere interessi di ordine generali conformi al trattato.

L'approccio liberistico seguito dalla Corte nell'interpretare le norme sulla circolazione delle merci si è inoltre molto presto riverberato sulle altre libertà di circolazione.

In particolare il test *Cassis* ha trovato riscontro, nella giurisprudenza riferita agli ostacoli non discriminatori, in materia di libera prestazione di servizi (a partire da 17.12.1981, *Webb*, causa 279/80), in materia di diritto di stabilimento (a partire da 30.11.1995, *Gebhard*, C-55/94), in materia di libera circolazione dei

lavoratori (a partire da 15.12.1995, *Bosman*, C-415/93) e in materia di libera circolazione dei capitali (a partire da 4.6.2002, *Commissione c. Portogallo*, C-367/98).

È lecito pertanto parlare di *approccio globale* per qualificare come ostacoli alle libertà di circolazione in generale quelli derivanti da normative indistintamente applicabili (Daniele 2016, p. 198). In questo senso, la giurisprudenza in materia di libera circolazione delle merci ha dato un contributo fondamentale alla liberalizzazione degli scambi all'interno del mercato unico europeo, indicando una strada che è stata poi generalizzata.

#### Bibliografia

- W. MOLLE, *The Economics of European Integration*, Aldershot 1990.
- V. HATZOPOULOS, *Exigences essentielles, impératives ou impératives: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?*, «Revue trimestrielle de droit européen», 1998, 2, pp. 191-236.
- S. WEATHERILL, *Recent case law concerning the free movements of goods: mapping the frontiers of market deregulation*, «Common market law review», 1999, 36, pp. 51 e segg.
- J. SNELL, *Goods and services in EC law*, Oxford 2002.
- L.W. GORMLEY, *The definition of measures having equivalent effect*, in *Continuity and change in EU law: essays in honour of Sir Francis Jacobs*, ed. A. Arnulf, P. Eeckhout, T. Tridimas, London 2008, pp. 189-204.
- L.W. GORMLEY, *EU law of free movement of goods and customs union*, Oxford 2009.
- E. SPAVENTA, *Leaving Keck behind? The free movement of goods after rulings in Commission v. Italy and Mickelsson and Roos*, «European law review», 6, 2009, pp. 914-32.
- P. OLIVER, *Oliver on free movement of goods in the European Union*, London 2010.
- The past and future of EU law. The classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, ed. M. Poiares Maduro, L. Azoulay, Oxford 2010 (in partic. A. ROSAS, *Life after Dassonville and Cassis: evolution but no revolution*, pp. 433-46; D. REGAN, *An outsider's view of Dassonville and Cassis de Dijon: on interpretation and policy*, pp. 465 e segg.).
- Wyatt and Dashwood's European Union Law*, ed. A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger et al., Oxford 2011.
- C. BARNARD, *The substantive law of the European Union. The four freedoms*, Oxford 2013.
- R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino 2014.
- S. AMADEO, *Art. 36 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, a cura di A. Tizzano, Milano 2014, pp. 588 e segg.
- D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *European Union law*, Cambridge 2014.
- P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU law. Text, cases and materials*, Oxford 2015.
- I. LIANOS, *In memoriam Keck. The reformation of the EU law on free movement of goods*, «European law review», 2, 2015, pp. 225 e segg.
- L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano 2016.