

Anno X, numero 1/2013

La cittadinanza europea

FrancoAngeli

GLOSSARIO

Mercato interno

1. Introduzione

Il Mercato Interno (secondo la terminologia attualmente utilizzata nell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea, TUE, e nell'art. 26 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, TFUE)¹ costituisce da sempre profilo centrale del processo di integrazione europea, avendo rappresentato elemento essenziale della costruzione europea sin dalle sue origini².

L'arretramento del Mercato Interno nella ipotetica scala degli obiettivi dell'Unione europea che può essere rinvenuta nell'attuale versione dell'art. 3 del TUE (in cui al Mercato Interno si fa riferimento nel terzo paragrafo, dopo che il primo paragrafo individua quali prioritari obiettivi dell'Unione la promozione della pace, dei valori e del benessere dei popoli dell'Unione europea, mentre il secondo paragrafo si riferisce allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia di recente offerto ai cittadini europei) va dunque valutato nel contesto del riequilibrio delle basi politiche del pro-

¹ Per tale motivo l'espressione "Mercato Interno" è da ritenersi preferibile, in quanto più precisa, alle analoghe espressioni di "Mercato Comune" e "Mercato Unico". Va peraltro segnalato che anche tali analoghe espressioni – che individuano specifiche fasi storiche del processo di integrazione europea in relazione alla instaurazione del Mercato Interno – continuano ad essere utilizzate dai testi normativi e dalle istituzioni europee.

² In generale, sul Mercato Unico v.: D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law*, Cambridge, 2011, pp. 674 ss.; C. Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 3rd ed., Oxford, 2010; R. Santaniello, *Il mercato unico europeo*, 3^a ed., Bologna, 2007; C. Barnard, J. Scott (eds.), *The Law of the European Single Market*, Oxford, 2005; L.W. Gormley, *Competition and Free Movement: Is the Internal Market the Same as a Common Market?*, in *Eur. Bus. Law Rev.*, 2002, pp. 13, 522; K. Mortelmans, *The Common Market, the Internal Market and the Single Market: What's in a Market?*, in *Comm. Mar. Law Rev.*, 1998, pp. 35, 101; A. Mattera Ricigliano, *Il mercato unico europeo*, Torino, 1990.

cesso di integrazione europea, orientato – dall’istituzione della Unione europea in poi e in parte quale risposta alla (oramai più che decennale) crisi di fiducia nel processo medesimo – a una maggiore considerazione dei valori politici e civili del processo di integrazione, con particolare attenzione alle condizioni ed esigenze di vita dei cittadini europei, non più considerati quali meri agenti operanti nel mercato (come lavoratori, imprenditori o professionisti, o consumatori).

In tale ottica, la realizzazione e il miglioramento dei processi di funzionamento del Mercato Interno (che, in estrema sintesi e secondo la definizione di cui all’art. 26 del TFUE, è uno spazio senza frontiere interne, in cui è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali), si pongono oggi quali una delle due principali future linee di sviluppo del processo di integrazione europea, non più univocamente diretto all’integrazione delle economie degli Stati membri, ma arricchito dalla condivisione, rispetto e promozione dei valori indicati all’art. 2 del TUE: la dignità umana, la libertà, la democrazia, l’uguaglianza, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e delle minoranze, in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini. Del resto, l’art. 7 del TFUE stabilisce che l’Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni e gli artt. da 8 a 12 del TFUE medesimo stabiliscono che in ogni politica o azione (e, dunque, anche nella instaurazione e nel miglioramento del funzionamento del Mercato Interno) l’Unione europea persegue obiettivi di anti-discriminatori (art. 10), una determinata politica sociale (art. 9), la protezione dell’ambiente (art. 11) e la protezione dei consumatori (art. 12). Va inoltre considerato che l’art. 114 del TFUE stabilisce che sia la Commissione – nelle sue proposte – sia gli Stati membri – allorchè pongano in essere misure in deroga alle direttive di armonizzazione – debbano ovvero possano tenere in debita considerazione la salute e la sicurezza dei cittadini, la protezione dei consumatori e quella dell’ambiente.

Il futuro del Mercato Interno si gioca oggi, dunque, nella sua capacità (nel mentre per il suo tramite si cerca di portare a compimento l’ancora lungo processo di integrazione delle economie degli Stati membri; processo rispetto al quale l’introduzione dell’Euro e la centralizzazione della politica monetaria rappresenta solo una delle tappe intermedie e che, in ogni caso, deve basarsi su una ‘economia sociale di mercato’) di essere coerente strumento con la nuova fase politica del processo di integrazione europea. Da qui, l’evoluzione del concetto medesimo di Mercato Interno che, nato come espressione di sintesi delle quattro libertà fondamentali (le già citate libera

circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali), oggi appare essere nozione di ben più ampia portata – e per questo difficilmente riassumibile in una voce di glossario, se non in estrema sintesi – che guarda all'intero assetto dei rapporti, non solo meramente economici, fra gli attori del mercato, e quindi aperto a considerare e ad assumere i valori condivisi dai soggetti che operano nel mercato, quali, ancora una volta, la protezione dei consumatori, la tutela dell'ambiente, il rispetto dei diritti umani (*in primis* dei lavoratori), la parità di genere, la coesione fra le generazioni.

Sotto tale profilo, le quattro libertà fondamentali – che pure costituiscono tutt'oggi il nucleo essenziale del Mercato Interno e che, dunque, saranno in appresso singolarmente esaminate – rappresentano il mero “alfabeto” di un discorso ben più ampio e articolato (che non è tuttavia possibile affrontare in questa sede), declinato quotidianamente nelle molteplici politiche settoriali dell'Unione europea (ognuna delle quali meriterebbe trattazione a sé stante e che sono influenzate e influenzano la concreta realizzazione del Mercato Interno), dalle istituzioni europee e dalle autorità nazionali³, dalle imprese e dai consumatori europei, nell'ambito del sistema giuridico multilivello europeo⁴, secondo i profili teleologici del Mercato Interno delineati dall'art. 3 del TUE e in dialogo con la cittadinanza europea⁵.

2. Origini e sviluppi. Dal Mercato Comune al Mercato Interno

Dopo la firma del Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio nel 1951, che instaurò con successo un mercato comune del carbone e dell'acciaio fra i sei Stati (Belgio, Francia, Germania occidentale, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) all'epoca aderenti (sopprimendo i diritti di dogana e le restrizioni quantitative relative a queste merci, nonché tutte

³ In argomento v. COM (2012) 259 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni dell'8 giugno 2012, 'Una governance migliore per il mercato unico'.

⁴ Sul sistema giuridico multilivello europeo v. L. Moccia, *La 'cittadinanza europea' come 'cittadinanza differenziata' a base di un sistema 'multilivello' di diritto privato*, in *La cittadinanza europea*, 1/2006, pp. 59 ss.

⁵ In argomento v. L. Moccia, *European Law: from 'Market' to 'Citizenship'*, in L. Moccia (ed.), *The Making of European Private Law: Why, How, What, Who*, Munich, 2013, pp. 47 ss.

le misure discriminatorie, aiuti o sovvenzioni che erano accordati dai vari Stati alla propria produzione nazionale di carbone e acciaio), questi ultimi decisero di approfondire la loro integrazione economica attraverso l'instaurazione di un 'Mercato Comune' nei termini e con le modalità stabiliti dal Trattato della Comunità Economica Europea ('TCEE') del 1957.

In un contesto politico in cui predominava la visione economica ricardiana della teoria dei vantaggi comparati e dell'importanza del libero commercio fra gli Stati, nonché il pensiero ordoliberal, il Mercato Comune⁶, da realizzarsi per tappe durante un periodo transitorio di dodici anni (da concludersi entro il 31 dicembre 1969), prevedeva (art. 3 del TCEE) anzitutto l'instaurazione di una unione doganale per quanto concerne la circolazione delle merci, con completa abolizione delle tariffe doganali fra gli Stati membri, l'eliminazione delle restrizioni quantitative alla importazione ed esportazione delle merci e di tutte le misure ad effetto equivalente, nonché l'adozione di una tariffa doganale comune verso l'esterno. Il Mercato Comune era completato, sin dalla sua origine, dalla previsione della libera circolazione delle persone (anzitutto i lavoratori dipendenti), dei servizi e dei capitali, nonché da politiche comuni nel settore dell'agricoltura e dei trasporti, dall'instaurazione di un effettivo regime di libera concorrenza e dal coordinamento delle politiche economiche.

Nonostante la compiuta realizzazione dell'unione doganale già nel 1968, assai più lenti furono i progressi in merito alla eliminazione degli ostacoli e vincoli non tariffari alla libera circolazione delle merci fra gli Stati membri. La presenza di tali ostacoli e vincoli era sovente generata dalla persistenza nei sistemi giuridici degli Stati membri di norme tecniche diverse (aventi ad oggetto, ad esempio, le esigenze di sicurezza dei prodotti o di confezionamento dei medesimi o, in genere, di commercializzazione), di regolamentazioni differenziate riguardanti i trasporti e i mercati di capitali, di procedure non trasparenti in materia di appalti pubblici, di ostacoli di ca-

⁶ L'espressione 'Mercato Comune', pur apparendo in numerose disposizioni convenzionali, non era definita nell'originario TCEE del 1957 e venne definita per la prima volta dalla sentenza resa dalla Corte di giustizia in data 5 maggio 1982 nella causa 15/81, *Gaston Schul Douane Expeditur BV c. Ispettore dei tributi d'importazione e delle imposte di consumo di Roosendaal*, ove è stato affermato «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».

rattere amministrativo e burocratico, di trattamenti fiscali eterogenei. La situazione non era da considerarsi migliore in relazione alla libera circolazione delle persone, servizi e capitali, rispetto a cui pure sussistevano ostacoli, vincoli e resistenze nazionali.

Negli anni ottanta del XX secolo la Commissione europea avviò, dunque, una serie di studi e iniziative diretti a indagare le ragioni e gli effetti economici negativi (il c.d. 'costo della non-Europa') di tale rallentamento nel processo di instaurazione del Mercato Comune e nel giugno 1985 presentò, in occasione del Consiglio europeo di Milano, un Libro bianco sul completamento del mercato interno entro il 31 dicembre 1992⁷, contenente illustrazione delle centinaia di misure ritenute necessarie per la eliminazione delle barriere fisiche, tecniche e fiscali che ancora ostacolavano la piena realizzazione del mercato comune. Il Libro Bianco del 1985 portò all'adozione dell'Atto unico europeo del 1986 (AUE), con cui, al fine di avanzare nella realizzazione del Mercato Comune (in quella sede denominato "Mercato Interno"), venne introdotto per il Consiglio il voto a maggioranza qualificata per le decisioni riguardanti il Mercato Interno. Tale nuova modalità di voto avrebbe di lì in avanti facilitato l'adozione delle misure di ravvicinamento delle legislazioni nazionali e di eliminazione degli ostacoli di natura amministrativa e regolamentare al commercio fra gli Stati membri previste nel Libro Bianco del 1985. Merita di essere segnalato che l'AUE adottò per il Mercato Interno la definizione attuale, in cui si afferma con chiarezza che il Mercato Interno è uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali.

In seguito all'AUE la Comunità economica europea adottò entro il 31 dicembre 1992 quasi trecento provvedimenti normativi diretti a consentire la realizzazione dell'apertura dei mercati nazionali nell'ottica della piena instaurazione del Mercato Interno, secondo due principali modalità di intervento: (a) introduzione di una normativa europea comune sostitutiva delle differenti (all'epoca dodici) normative nazionali esistenti (processo di c.d. 'ravvicinamento delle legislazioni' o 'armonizzazione'); (b) applicazione del 'principio del mutuo riconoscimento' in ciascuno Stato membro delle legislazioni e regolamentazioni vigenti negli altri Stati membri. A

⁷ COM (85) 310.

partire dal 1 gennaio 1993 vennero poi tangibilmente meno anche le barriere doganali in relazione alla circolazione delle merci.

La crisi economica della fine del primo decennio del XXI secolo ha peraltro indotto le istituzioni europee a verificare nuovamente l'efficacia del funzionamento del Mercato Interno, in relazione ai nuovi tentativi di chiusura nazionalistica dei mercati degli Stati membri e ai settori economici rispetto ai quali i principi del Mercato Interno apparivano non essere stati ancora pienamente accolti, con la conseguente assunzione di una serie di iniziative dirette al suo ulteriore approfondimento.

Sulla scorta del c.d. 'Rapporto Monti' (*Una nuova strategia per il mercato unico*) del maggio 2010 e lo svolgimento di una consultazione pubblica fra la fine del 2010 e l'inizio del 2011, la Commissione europea ha così pubblicato due comunicazioni in rapida successione: '*L'atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita*' nell'aprile 2011⁸ e '*L'Atto per il mercato unico II. Insieme per una nuova crescita*' dell'ottobre 2012⁹. In tali comunicazioni – nell'ambito della strategia Europa 2020, '*Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*'¹⁰ – la Commissione europea ha tracciato le proprie linee di intervento, successivamente attuate e ancora in corso di attuazione, per incrementare la fiducia delle imprese e dei cittadini nel Mercato Interno e nelle opportunità di crescita economica e di sviluppo dell'occupazione derivanti dalla sua piena realizzazione.

3. Il ravvicinamento delle legislazioni e la standardizzazione delle norme tecniche

In forza dell'art. 114 del TFUE il perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 26 del TFUE (lo spazio senza frontiere interne, in cui è assicurata la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali) è da realizzarsi da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla scorta della procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e so-

⁸ COM (2011) 206 definitivo.

⁹ COM (2012) 573 final.

¹⁰ COM (2010) 2020.

ziale, mediante l'adozione di misure di ravvicinamento (di armonizzazione) delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del Mercato Interno. Da tale modalità di intervento delle istituzioni europee sono escluse le disposizioni fiscali, la libera circolazione delle persone e i diritti e gli interessi dei lavoratori dipendenti, che ai sensi dell'art. 115 del TFUE, richiedono l'adozione della procedura legislativa speciale da parte del Consiglio, deliberante all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

Nella decisione resa nel celebre caso riguardante la direttiva in materia di pubblicità dei prodotti del tabacco (anche noto come *Tobacco Advertising I*¹¹) la Corte di giustizia, annullando la direttiva 98/43/CE in materia di pubblicità e di sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco per difetto dell'appropriato fondamento giuridico della medesima, ha avuto modo di precisare l'ambito di applicazione dell'art. 114 del TFUE (ulteriormente confermato e delineato nei casi *Tobacco Advertising II* e *Swedish Match*¹²), affermando che: (i) le misure di armonizzazione assunte sulla base di tale articolo devono contribuire a rimuovere gli ostacoli al commercio fra gli Stati membri o distorsioni al regime di libera concorrenza; (ii) quantunque non sussista una soglia di rilevanza (*de minimis*) dei predetti ostacoli o distorsioni, l'armonizzazione è possibile solo per rimuovere ostacoli o distorsioni 'apprezzabili' (in quanto, diversamente, attraverso un'ampia interpretazione dell'art. 114 del TFUE si attribuirebbe all'Unione europea un illimitato potere di armonizzazione, contrario al principio in forza del quale all'Unione europea sono attribuite solo competenze determinate)¹³; (iii) sebbene sia accet-

¹¹ Sentenza del 5 ottobre 2000, causa C-376/98, *Repubblica federale di Germania c. Parlamento europeo e Consiglio*.

¹² Rispettivamente, sentenza del 12 dicembre 2006, causa C-380/03, *Repubblica federale di Germania c. Parlamento europeo e Consiglio*, e sentenza del 14 dicembre 2004, causa C-210/03, *Swedish Match AB, Swedish Match UK Ltd c. Secretary of State for Health*.

¹³ In realtà il riferimento al carattere 'apprezzabile' dell'ostacolo o della distorsione al commercio fra gli Stati membri e alla libera concorrenza nel Mercato Interno lascia aperta la discussione sul reale perimetro dell'ambito di applicazione dell'art. 114 del TFUE. Ad esempio, molto si è discusso se tale art. possa essere utilizzato per introdurre un codice comune europeo dei contratti diretto a facilitare il commercio fra gli Stati membri; in argomento v.: C.C. Wenderhost, *The 'Legal Basis' of European Private Law in the Light of EU Constitutionalisation*, in L. Moccia (ed.), *The Making of European Private Law: Why, How,*

tabile che l'armonizzazione prevenga il sorgere di ostacoli o distorsioni, questi ultimi devono essere probabili e non meramente teorici¹⁴.

Altra questione interpretativa risolta dalla Corte di giustizia in relazione all'art. 114 del TFUE ha avuto quale oggetto la possibilità di utilizzare tale art. non solo ai fini della diretta introduzione di misure di armonizzazione, ma anche per la creazione di meccanismi o sistemi diretti a tale scopo ultimo. Tale possibilità, che consente una più ampia applicazione dell'art. 114 del TFUE, è stata positivamente riconosciuta dai giudici europei nelle decisioni rese nelle cause *Smoke flavourings* e *ENISA*¹⁵.

Il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri ai fini della realizzazione del Mercato Interno presenta profili peculiari in relazione alle norme tecniche imposte dai singoli Stati membri per la fabbricazione di determinate categorie di prodotti (da prodotti apparentemente semplici, quali i giocattoli, ai prodotti con un altro grado di complessità tecnica), la cui diversità può gravemente ostacolare il commercio dei medesimi fra gli Stati membri¹⁶. In una prima fase, durata fino alla metà degli anni ottanta

What, Who, Munich, 2013, pp. 33 ss.; M. Hesselink, *The Politics of a European Civil Code*, The Hague, 2006; S. Weatherill, *Why Object to the Harmonisation of Private Law by the EC?*, in *Eur. Rev. Private Law*, 2004, pp. 633 ss.; P. van den Bergh, *Forced Harmonisation of Contract Law in Europe: Not to be Continued*, in S. Grundmann, J. Stuyck (eds.), *An Academic Green paper on European Contract Law*, The Hague, 2002, pp. 245; L. Moccia, *La prospettiva della 'Cittadinanza dell'Unione' come base giuridica per una codificazione europea di diritto privato*, in *La cittadinanza europea*, 2/2002, pp. 321 ss.; A. Hartkamp, E. Hondius et al., *Towards a European Civil Code*, 3rd ed., The Hague, 2004; P. Legrand, *Against a European Civil Code*, in *Mar. Law Rev.*, 1997, pp. 44.

¹⁴ Su tale decisione v.: M. Kumm., *Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco regulation in the European Union*, in *Eur. Law Jour.*, 2006, pp. 503 ss.; J. Snell, *Who Has Got the Power: Free Movement and Allocation of Competences*, in *Yearbook Eur. Law*, 2003, pp. 323 ss.; S. Weatherill, *Competence Creep and Competence Control*, in *Yearbook Eur. Law*, 2004, pp. 23 ss.

¹⁵ Rispettivamente, sentenza del 6 dicembre 2005, causa C-66/04, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, e sentenza del 2 maggio 2006, causa C-217/04, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

¹⁶ In argomento v.: J. Pelkmans, *The New Approach to Technical Harmonization and Standardization*, in *Jour. Comm. Mar. Stud.*, 1987, pp. 249 ss.; A. McGee, S. Weatherill, *The Evolution of the Single Market: Harmonisation or Liberalisation?*, in *Mar. law Rev.*, 1990, pp. 578 ss.; F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises. Nouvelle approche et normalisation européenne*, Paris, 1998.

del ventesimo secolo, anche in relazione a tali norme tecniche la Comunità ha proceduto al mero ravvicinamento delle legislazioni per il tramite delle direttive di armonizzazione, con ciò ritardando la completa instaurazione del Mercato Comune, specie ove si consideri la quantità di tipologie di prodotti offerti sul mercato e la loro continua evoluzione. Sicchè, successivamente, è stato introdotto il c.d. ‘nuovo approccio’ in relazione alla standardizzazione delle norme tecniche¹⁷, in ragione del quale il ruolo svolto dalle direttive di armonizzazione è molto diminuito (limitandosi la maggior parte delle direttive a stabilire generici requisiti di sicurezza per ampie categorie di prodotti), mentre un ruolo centrale è stato demandato alle agenzie di standardizzazione europee (quali, ad esempio, l’*European Committee for Standardisation* (CEN), lo *European Committee for Electrotechnical Standardisation* (CENELEC) o lo *European Communication Standard Institute* (ETSI), che determinano con rapidità standard tecnici uniformi frequentemente aggiornati, la cui osservanza da parte dei produttori avviene su base volontaria e può essere certificata da appositi organismi certificatori terzi. In altre parole, il ‘nuovo approccio’ ha posto in capo ai produttori l’obbligo di immettere sul mercato prodotti che possano essere considerati sicuri e a tal fine i produttori possono rivolgersi agli organismi certificatori terzi (diversi nei singoli Stati membri) che attestano la rispondenza dei prodotti alle norme tecniche standardizzate elaborate dalle agenzie di standardizzazione europee. Peraltro, da un lato, il produttore non è obbligato a ricorrere alla certificazione dell’organismo certificatore terzo (essendo il produttore libero di dimostrare in altro modo che il prodotto che egli ha immesso sul mercato risponde ai requisiti di sicurezza armonizzati genericamente richiesti dal legislatore europeo) e, dall’altro lato, l’ottenimento di una certificazione di sicurezza non impedisce agli Stati membri (specie quando l’organismo certificatore non è da essi riconosciuto, come sovente accade per gli organismi di certificazione esteri¹⁸) di ritenere il requisito della sicurezza non rispettato.

¹⁷ V. COM (90) 456 final, “Commission Green Paper on the Development of European Standardisation: Action for Faster Technological Integration in Europe”, e COM (2003)240 definitivo, “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, ‘Migliorare l’attuazione delle direttive. Nuovo Approccio’”.

¹⁸ Per risolvere tale profilo problematico è stato adottato il Regolamento (CE) n. 765/2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto

4. Le quattro libertà fondamentali

Come detto, abolite le tariffe doganali fra gli Stati membri e introdotta una tariffa doganale comune (che dal 1987 ha assunto la forma e i contenuti della ‘Taric’, Tariffa integrata delle Comunità europee¹⁹) l’instaurazione del Mercato Interno è avvenuta (e quotidianamente avviene) grazie alla progressiva attuazione delle c.d. ‘quattro libertà fondamentali’, che, sebbene unitariamente proclamate sin dal 1957, hanno seguito differenti percorsi di concreta realizzazione, sia in ragione delle proprie intrinseche caratteristiche, sia in ragione delle resistenze degli Stati membri rispetto una loro piena realizzazione. Sotto tale profilo va da subito osservato che, oltre al notevole impulso – sopra illustrato - dato dalla Commissione europea alla realizzazione del Mercato Interno, un ruolo centrale per assicurare un effettivo esercizio delle quattro libertà fondamentali è stato fornito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, con numerose e fondamentali pronunce.

4.1. La libera circolazione delle merci

La libera circolazione delle merci è attualmente disciplinata nel Titolo II della Parte Terza del TFUE²⁰. Essa è anzitutto il frutto della instaurazione

riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il previgente regolamento (CEE) n. 339/93. Il quadro normativo è completato dal Regolamento (CE) n. 764/2008 che stabilisce procedure relative all’applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione n. 3052/95/CE, nonché dalla Decisione n. 768/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti e che abroga la decisione 93/465/CEE.

¹⁹ Regolamento (CEE) n. 2658/87 del 23 luglio 1987 relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune.

²⁰ Sulla libera circolazione delle merci v., *ex multis*: L. Marini, *La libera circolazione delle merci*, in A. Tizzano (cur.), *Il diritto privato dell’Unione europea*, in A. Tizzano (cur.), *Il diritto privato dell’Unione europea*, Torino, 2006, 2^a ed., t. 2, pp. 185 ss.; L. Daniele, C. Schepisi, *La libera circolazione delle merci*, in A. Tizzano (cur.), *Trattati dell’Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, pp. 268 ss.; P. Oliver, *Free Movements of Goods in the European Community*, London, 2003; V. Becker, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea sulla libertà di circolazione delle merci e la sua importanza*

di una unione doganale comune fra gli Stati membri in relazione allo scambio delle merci, con il conseguente divieto di qualsiasi dazio all'importazione o all'esportazione delle merci circolanti fra gli Stati membri, così come di ogni tassa avente effetto equivalente (ossia i tributi imposti unilateralmente dagli Stati membri per il solo passaggio delle frontiere nazionali da parte delle merci²¹). Tali previsioni sono integrate dalle disposizioni fiscali di cui al Capo II del Titolo VII della Parte Seconda del TFUE che impongono agli Stati membri il divieto di applicare ai prodotti importati imposizioni interne superiori a quelle applicate ai prodotti nazionali simili, nonché il divieto di utilizzare le imposizioni interne per tutelare indirettamente determinate produzioni nazionali²².

La libera circolazione delle merci comporta altresì il divieto di qualsiasi restrizione quantitativa all'importazione e all'esportazione (c.d. 'contingentamenti') così come ogni misura avente effetto equivalente. La nozione di misure aventi effetti equivalenti è stata dapprima definita dalla Commissione (con una serie di direttive adottate nella seconda metà degli anni sessanta del XX secolo) e, in seguito, precisata e ampliata ad opera della Corte di giustizia, di cui va anzitutto ricordata (in relazione alle c.d. 'misure distintamente applicabili', ossia le misure che esplicitamente distinguono la merce prodotta nello Stato membro da quella prodotta all'estero) la sentenza resa nel caso *Dassonville*, che qualifica come misura di effetto equivalente ogni normativa commerciale degli Stati membri

per la dogmatica delle libertà fondamentali, in *Studium iuris*, 2000, pp. 768 ss.; G. Celona., *La libera circolazione delle merci e il mercato unico nella giurisprudenza*, Milano, 1991; C.W.A. Timmermans, *La libera circolazione delle merci*, in AA.VV., *Trent'anni di diritto comunitario*, Lussemburgo, 1981, pp. 251 ss.

²¹ Gli elementi essenziali della nozione di tasse di effetto equivalente sono stati precisati dalla Corte di giustizia nelle decisioni rese nella causa 10/65, *Ditta Waldemar Deutschmann e Repubblica Federale di Germania*, nelle cause riunite 52/65 e 55/65, *Repubblica Federale di Germania c. Commissione della Comunità Economica Europea*, e nella causa 24/68, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica italiana*. In argomento v. L.V. Maublanc-Fernandez, *Chronique fiscale communautaire (jurisprudence). L'extension de taxe d'effet équivalent à de droit de douane dans la jurisprudence de la Cour*, in *Rev. Marché Commun*, 1997, pp. 126 ss.

²² In argomento v. L. Maublanc-Fernandez, J.P. Maublanc, *L'interdiction des entraves de nature fiscale ou parafiscale à la libre circulation des marchandises*, in *Rev. Marché Commun*, 1995, 383.

che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari²³. In relazione alle c.d. ‘misure indistintamente applicabili’, ossia a quelle misure che, pur essendo formalmente neutrali rispetto al rapporto tra prodotti nazionali e prodotti importati, di fatto riducono le importazioni e con esse la commercializzazione di tali prodotti, va rammentata la celebre sentenza resa nel caso *Cassis de Dijon* in cui viene compiutamente formulato il principio del ‘mutuo riconoscimento’, in forza del quale – in assenza di armonizzazione comunitaria concernente la produzione e la commercializzazione dei prodotti – lo Stato che intenda imporre ai prodotti importati la propria legislazione deve provare che la norma tecnica dello Stato di produzione cui il prodotto risulta essere conforme non offra garanzie equivalenti a quelle richieste dalla normativa tecnica nazionale (ad esempio, nel campo della protezione dei consumatori)²⁴. Le disposizioni nazionali che non riguardano i prodotti in sé, ma disciplinano le modalità di svolgimento dell’attività commerciale, dapprima fatte rientrare nel campo di applicazione del divieto di misure aventi effetti equivalenti, ne sono poi state escluse²⁵.

Divieti o restrizioni all’importazione, all’esportazione e al transito possono essere giustificati solo da motivi di moralità pubblica, di ordine pub-

²³ Sentenza dell’11 luglio 1974, causa 8/74, *Benoit et Gustave Dassonville*. Sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di misure aventi effetti equivalenti v. M.A. Dausès, *Mesures d’effet équivalent à des restrictions quantitatives à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Rev. Trim. dr. eur.*, 1992, 607.

²⁴ Sentenza del 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral AG e Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*. In argomento v. A. Mattera Ricigliano, *L’élimination des barrières techniques et la mise en oeuvre de la reconnaissance mutuelle*, in *Rev. Marché Commun*, 1990, 80.

²⁵ V. le decisioni rese nelle cause riunite C-267 e C-268/91, *Bernard Keck e Daniel Mithouard*, nonché C-292/92, *Ruth Hünermund et alii e Landesapothekerkammer Baden-Württemberg*, e C-412/93, *Société d’importation Édouard Leclerc-Siplec e TF1 Publicité SA, M6 Publicité SA*). In argomento v. F. Capelli, *I malintesi provocati dalla sentenza <Cassis de Dijon> vent’anni dopo*, in *Dir. com. sc. internaz.*, 1996, 673, M. Waelbroeck, *L’arret Keck et Mithouard: les conséquences pratiques*, in *Jour. Trim. dr. eur.*, 1994, 13, J. Stuyck, *Observations: «L’arret Keck et Mithouard et ses conséquences sur la libre circulation des marchandises»*, in *Cah. Dr. eur.*, 1994, 431, R. Wainwright, V. Melgar, *Bilan de l’article 30 après vingt ans de jurisprudence: de Dassonville à Keck et Mithouard*, in *Rev. Marché Comm.*, 1994, 533.

blico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale; tali divieti o restrizioni non devono comunque costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

In via generale si può osservare che la piena realizzazione della libera circolazione delle merci si è articolata in due fasi principali. Nella prima fase – della c.d. ‘integrazione negativa’ – l’azione delle istituzioni comunitarie è stata soprattutto diretta a eliminare gli ostacoli agli scambi, attraverso l’imposizione agli Stati membri di una serie di divieti e obblighi fondati essenzialmente sul principio di non discriminazione in base alla nazionalità, al fine di assicurare la parità di trattamento fra i prodotti. In tale fase la libera circolazione delle merci è avvenuta – secondo l’approccio che privilegiava le regole del ‘paese di destinazione – attraverso l’adozione di direttive di ravvicinamento (di armonizzazione, sovente minima²⁶) delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che avessero una incidenza diretta sull’instaurazione o sul funzionamento del Mercato Comune. Nella seconda fase – denominata della c.d. ‘integrazione positiva’ – ha trovato viceversa soprattutto applicazione il principio del c.d. ‘mutuo riconoscimento’, secondo cui i prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in uno Stato membro dovevano (e devono) poter liberamente circolare negli altri Stati della Comunità (oggi Unione). È stata, in altre parole, affermata – soprattutto grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia – una presunzione generale di equivalenza delle legislazioni nazionali, in forza della quale (in un’ottica che privilegia le regole del ‘paese di origine’) la circolazione delle merci non può essere assoggettata nello Stato di importazione a restrizioni più onerose di quelle richieste nello Stato di provenienza, salve eccezioni giustificate da esigenze di interesse generale o c.d. ‘esigenze imperative’. Negli anni più recenti la libera circolazione delle merci ha trovato un nuovo possibile (ma dal perimetro di non sempre facile definizione) limite nel ‘principio di precauzione’, la cui forza espansiva ha condotto alla sua applicazione in pressochè tutte le aree interessate

²⁶ In argomento v. M. Dougan, *Minimum Harmonization and the Internal Market*, in *Comm. Mar. Law Rev.*, 2000, 853.

dal processo di integrazione europea, fra cui l'immissione in commercio e utilizzazione di determinati prodotti.

Le disposizioni in materia di libera circolazione delle merci (divieto di dazi doganali e tasse aventi effetto equivalente fra Stati membri e il divieto di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione e di misure aventi effetti equivalenti) si applicano non solo ai prodotti originari degli Stati membri (ossia in essi fabbricati), ma anche ai prodotti provenienti da paesi terzi ove questi siano in c.d. 'libera pratica', per ciò intendendosi i prodotti provenienti da paesi terzi per i quali siano state adempiute in uno Stato membro le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili e che non abbiano beneficiato di un ritorno totale o parziale di tali dazi e tasse.

4.2. La libera circolazione dei lavoratori dipendenti

Nel contesto della realizzazione del Mercato Interno la libera circolazione delle persone riguarda essenzialmente i prestatori di lavoro, ossia coloro che circolano da uno Stato membro ad un altro allo scopo di svolgere la propria prestazione di lavoro, sia esso subordinato o autonomo²⁷. Tale *focus* è immediatamente comprensibile ove si consideri che ai fini della realizzazione dell'integrazione economica dei mercati nazionali le persone venivano e vengono anzitutto considerate quali fattori della produzione che devono trovare la migliore allocazione. Solo in tempi più recenti si è affermata la volontà di estendere la libera circolazione delle persone a tutti i cittadini degli Stati membri, trovando tale volontà compiuta espressione nella cittadinanza europea e nella creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia²⁸.

²⁷ In argomento v. R. Foglia, *La libertà di circolazione dei lavoratori*, in A. Tizzano (cur.), *Il diritto privato dell'Unione europea*, cit., t. 2, p. 982; A. Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, in G. Strozzi (cur.), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2000, p. 96.

²⁸ Il tema della libera circolazione delle persone non lavoratori e della cittadinanza europea esulano dal presente contributo. Per gli opportuni riferimenti si vedano, comunque, L. Moccia, *La cittadinanza nella prospettiva della federazione europea*, in *La cittadinanza eur.*, 2011/2, p. 39; M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006; L. Moccia, *La "cittadinanza europea" come*

Allo stato la libera circolazione dei prestatori di lavoro dipendenti è disciplinata dal Capo I del Titolo IV della Parte Terza del TFUE, mentre i Capi II e III disciplinano rispettivamente le due distinte modalità (diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi) con cui viene ad esplicarsi la libera circolazione dei lavoratori, persone fisiche o giuridiche, autonomi.

La libera circolazione dei lavoratori dipendenti (in cui non sono ricompresi gli impiegati presso le pubbliche amministrazioni) comporta (art. 45 del TFUE) l'applicazione del principio della parità di trattamento dei lavoratori migranti rispetto a quelli nazionali in relazione all'impiego, alla retribuzione e alle altre condizioni di lavoro, con abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità, e il diritto dei lavoratori dipendenti a spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri per rispondere alle offerte di lavoro, a prendervi dimora per svolgere l'attività lavorativa e a rimanervi dopo aver svolto l'impiego. Il TFUE stabilisce altresì che gli Stati membri favoriscano lo scambio di giovani lavoratori (art. 47 TFUE) e che vengano assunte le necessarie misure di sicurezza sociale per assicurare la libera circolazione dei lavoratori (art. 48 del TFUE).

Sin dall'inizio il TCEE ha attribuito al legislatore comunitario il compito di stabilire, mediante direttive e regolamenti, le misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori. Numerosi sono stati i provvedimenti normativi emanati in tale contesto e allo stato il quadro normativo a livello europeo è rappresentato, in via principale, dal regolamento (UE) n. 4092/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, concernente l'accesso al lavoro e il trattamento dei lavoratori migranti (che ha sostituito il regolamento (CEE) n. 1612/68, a lungo vigente), dalla direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (che ha abrogato, fra l'altro, la direttiva 68/360/CEE, relativa alla

*“cittadinanza differenziata”, ecc., cit., pp. 59 ss. Sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia v. B. Nascimbene, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, Imm. e citt.*, 2011; L. Moccia, *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza eur.*, 2010/1-2, pp. 115 ss.; U. Draetta, N. Parisi, D. Rinoldi (cur.), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, 2008; G. Caggiano, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto*, in *SIE*, 2007, pp. 335 ss.*

soppressione delle restrizioni all'ingresso e al soggiorno dei lavoratori, e la direttiva 64/221/CEE, relativa ai limiti all'ingresso e al soggiorno, nonché ha sostituito il regolamento (CEE) n. 1251/70 relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego) e, infine, dal regolamento (CEE) n. 883/2004 in materia di sicurezza sociale dei lavoratori (che ha abrogato il precedente regolamento (CEE) n. 1408/71).

Anche rispetto all'effettivo esercizio di tale libertà fondamentale un ruolo centrale è stato svolto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha valorizzato gli effetti delle disposizioni del Trattato e della normativa secondaria. Fra le numerose importanti sentenze meritano di essere segnalate le decisioni rese nei casi *Kempf* e *Bosman*, in cui i giudici europei hanno affermato che la libera circolazione dei lavoratori costituisce principio fondamentale del diritto europeo e che, conseguentemente, le disposizioni che lo enunciano devono essere interpretate estensivamente, mentre le deroghe a tale principio devono essere intese restrittivamente²⁹. Nelle decisioni rese nei casi *Walrave* e *Lehtonen* la Corte di giustizia ha stabilito che il principio della parità di trattamento e non discriminazione si applica anche ai rapporti tra privati (dunque, con effetti diretti anche orizzontali)³⁰. Infine, nel caso *Scholz* è stato precisato che l'appena citato principio trova applicazione anche con riferimento alle c.d. 'discriminazioni indirette', ossia rispetto alle discriminazioni che determinano un trattamento meno favorevole per il lavoratore migrante rispetto a quello nazionale per effetto dell'applicazione di criteri diversi dalla cittadinanza e solo apparentemente neutrali³¹.

²⁹ Rispettivamente, sentenza del 3 giugno 1986, causa 139/85, R.H. Kempf e Segretario di Stato alla giustizia, e sentenza del 15 dicembre 1995, causa 415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e Jean-Marc Bosman*.

³⁰ Rispettivamente, sentenza del 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Bruno Nils Olaf Walrave, Longinus Johannes Norbert Koch e Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlansche Wielren Unie, Federacion Espanola Ciclismo*, e sentenza del 13 aprile 2000, causa C-176/96, *Jyri Lehtonen, Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL e Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL (FRBSB)*.

³¹ Sentenza del 23 febbraio 1994, causa 419/92, *Ingetraut Scholz e Opera Universitaria di Cagliari, Cinzia Porcedda*.

4.3. La libera circolazione dei servizi e il diritto di stabilimento

Il TFUE assicura ai lavoratori autonomi o indipendenti la possibilità di esercitare liberamente la propria attività lavorativa negli Stati membri differenti dallo Stato di cui sono cittadini riconoscendo a questi la possibilità di beneficiare della libera circolazione dei servizi (disciplinata dal Capo 3 del Titolo IV della Parte Terza del TFUE) e del diritto di stabilimento (disciplinata dal Capo 2 del Titolo IV della Parte Terza del TFUE)³².

In estrema sintesi, mentre il diritto di stabilimento consente ai soggetti che svolgono un'attività economica offerta sul mercato – siano essi persone fisiche o giuridiche – di svolgere tale attività economica in modo continuo e permanente in un altro Stato membro, la libera circolazione dei servizi (o libera prestazione dei servizi) consente all'operatore economico che presta servizi (per servizi intendendosi le prestazioni rese a fronte di una retribuzione) in uno Stato membro di prestare detti servizi anche in un altro Stato membro, in maniera temporanea o occasionale, senza necessità di stabilirsi in detto Stato.

Sia le norme in materia di libera circolazione dei servizi, sia quelle in materia di diritto di stabilimento sono norme aventi un effetto diretto, con conseguente obbligo per gli Stati membri di eliminare ogni disposizione normativa nazionale che impedisca o ostacoli l'esercizio di tali libertà o che, comunque, comporti una discriminazione a danno dei cittadini di altri Stati membri rispetto alle medesime (c.d. 'principio del trattamento nazionale'). Sotto tale profilo un notevole contributo alla sempre più efficace e piena realizzazione della libera prestazione dei servizi e del diritto di stabilimento è stato fornito ancora una volta dalla numerosa giurisprudenza della Corte di giustizia (in via esemplificativa può essere considerata la cospicua giurisprudenza in materia di diritto di stabilimento delle società, che ha progressivamente eliminato gli ostacoli frapposti a livello nazionale da diversi Stati membri alla libera circolazione delle società in caso di trasferi-

³² Sul diritto di stabilimento v. Condinanzi M., *La libertà di stabilimento*, in G. Strozzi (cur.), *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 150. Sulla libera prestazione di servizi v. M. Condinanzi – B. Nascimbene, *La libera prestazione dei servizi e delle professioni in generale*, in A. Tizzano (cur.), *Il diritto privato dell'Unione europea*, cit., t. 1, p. 330; R. Mastroianni, *La libera prestazione di servizi*, in G. Strozzi (cur.), *op. cit.*, p. 189.

mento della sede³³), che, in particolare, ha esteso il principio del trattamento nazionale per ricomprendere le c.d. ‘misure indistintamente applicabili’, ossia quelle misure che per quanto applicate indifferentemente agli stranieri come ai cittadini – e quindi sulla base di un presupposto diverso dalla nazionalità – comportano nei fatti una discriminazione dissimulata³⁴.

Al fine di stimolare la crescita del mercato dei servizi, non solo transfrontalieri, è stata adottata a fine 2006 la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. ‘direttiva Bolkestein’), avente lo scopo di agevolare l’esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione di alcune specifiche tipologie di servizi³⁵.

Sono comunque escluse dall’ambito di applicazione della libera di circolazione dei servizi e del diritto di stabilimento (e anche in tal caso i giudici europei hanno attentamente vigilato onde evitare “chiusure” nazionalistiche) le attività che comportino, sia pure occasionalmente, l’esercizio di pubblici poteri, mentre regimi particolari in eccezione possono essere previsti dagli Stati membri per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. Va inoltre considerato che la libera circolazione dei servizi di trasporto è disciplinata a sé e quella dei servizi bancari e assicurativi che comporti movimenti di capitali va perseguita in armonia con la libera circolazione dei capitali.

Per quanto concerne il diritto di stabilimento va precisato che esso può essere esercitato a titolo principale (o primario) ovvero a titolo secondario. Nel primo caso il soggetto che intende esercitare il diritto di stabilimento in uno Stato membro di cui non è cittadino ovvero che non lo riconosce come

³³ In argomento mi sia consentito di rinviare a R. Torino, *Diritto di stabilimento delle società e trasferimento transnazionale della sede. Profili di diritto europeo e italiano*, in AA.VV., *Aspetti di interesse notarile nel diritto dell’Unione europea*, Viterbo, 2012, 153, R. Torino, *Diritto comunitario e diritto europeo delle società*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione Commerciale. Aggiornamento*, vol. 3., Torino, 2007, 292.

³⁴ V., *ex multis*, le decisioni nella causa C-143/87, *Christopher Stanton, SA Belge d’assurances «L’Étoile 1905»*, e *Inasti (Institut national d’assurances sociales pour travailleurs indépendants)*, e nella causa C-279/89, *Commissione delle Comunità Europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*.

³⁵ In argomento v. S. D’Acunto, *Direttiva servizi (2006/123/CE). Genesi, obiettivi, contenuto*, Milano, 2009, C. Barnard, *Unravelling the Services Directive*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2008, 323, M. Fallon, A.C. Simon, *La directive “services”: quelle contributions au marché intérieur?*, in *Journal des tribunaux. Droit européen*, 2007, 33.

proprio soggetto giuridico (come nel caso delle società), viene ad insediare il proprio centro di attività in detto Stato membro, senza possedere ulteriori centri di attività. Nel secondo caso, il soggetto che esercita il diritto di stabilimento continua ad avere il proprio centro di attività nello Stato membro di origine, ma stabilisce un ulteriore centro di attività in un altro Stato membro (risultando indifferente la prevalenza sotto il profilo quantitativo di un centro di interesse rispetto all'altro), mediante l'apertura di agenzie, succursali o filiali.

L'efficacia della libera circolazione degli operatori economici che prestano servizi professionali è strettamente connessa con il riconoscimento delle qualificazioni professionali concesse in ciascun Stato membro. Al riguardo, il quadro normativo di riferimento è attualmente dettato dalla direttiva 2005/36/CE, più volte modificata, che stabilisce le regole in forza delle quali ogni Stato membro deve procedere al riconoscimento delle qualificazioni professionali concesse dalle competenti autorità di altri Stati membri. Esistono poi direttive specifiche in relazione ad alcune professioni (quali, ad esempio, la direttiva 77/249/CEE e la direttiva 98/5/CE riguardanti l'esercizio della professione forense o la direttiva 86/653/CEE riguardante la professione di agente di commercio).

4.4. La libera circolazione dei capitali

La libera circolazione dei capitali è declinata nel Capo 4 del Titolo IV della Parte Terza del TFUE quale divieto a tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra gli Stati membri e a tutte le restrizioni sui pagamenti fra gli stessi³⁶.

I movimenti di capitali e i pagamenti presentano il profilo comune che il bene trasferito da uno Stato membro all'altro concerne usualmente una somma di denaro, mezzi di pagamento in genere o valori mobiliari (quali titoli di credito, azioni, obbligazioni) e rinviengono il proprio tratto distintivo

³⁶ In argomento v.: R. Baratta, *Circolazione dei capitali e pagamenti*, in Strozzi G. (cur.), *Diritto dell'Unione europea*, cit. p. 235; G. Giacalone, *La liberalizzazione comunitaria dei movimenti di capitali*, in *Foro it.*, 1989, IV, 467; L. Luzzatto, *La circolazione dei capitali nella Comunità economica europea: una libertà dimezzata? (La Corte delle Comunità europee e la legge valutaria italiana)*, in *Dir. comm. sc. int.*, 1982, 403.

nella circostanza che mentre nel pagamento è presente l'elemento della corrispettività (la nozione di pagamento consistente nel trasferimento di denaro o altri valori assimilati a titolo di adempimento di un obbligo pecuniario rappresentante il corrispettivo di una prestazione negoziale), la circolazione dei capitali ne prescinde, per movimento di capitale intendendosi il mero passaggio da uno Stato membro all'altro di denaro o altri valori assimilati per un fine di collocazione o di investimento.

Nel divieto di restrizioni sono a ricomprendere tutte le misure statali che hanno per oggetto o per effetto di creare impedimenti o ostacoli alla libera circolazione dei capitali e dei pagamenti, anche di lieve entità (discriminazioni dirette e discriminazioni indirette, così come anche le misure non discriminatorie che sostanzialmente ostacolano l'accesso al mercato). In relazione ai movimenti di capitali, in conseguenza delle resistenze degli Stati membri, che ancora frapponavano numerose misure di salvaguardia e preventive autorizzazioni alla libera circolazione dei capitali, è stata adottata la direttiva 88/361/CEE per l'attuazione dell'art. 67 del Trattato, il cui allegato 1 contiene una lunga elencazione (ma meramente indicativa) di cosa debba intendersi per movimenti di capitale e in forza della quale sono stati aboliti tutti i rimanenti ostacoli alla piena efficacia della libertà di movimento dei capitali. Al riguardo, va osservato che la stessa Corte di giustizia aveva affermato che tale libertà non avesse un effetto diretto in ragione della insufficiente liberalizzazione delle regole sui movimenti di capitali e solo con una serie di pronunce negli anni novanta del XX secolo l'effetto diretto di tale libertà è stato riconosciuto, sino ad affermarsi che la norma del Trattato stabilisce un chiaro e incondizionato divieto rispetto al quale non è necessaria alcuna misura di attuazione, conferendo ai singoli un diritto direttamente azionabile di fronte ai giudici³⁷.

Restrizioni alla libera circolazione dei capitali possono peraltro essere legittimamente adottate dagli Stati membri nelle ipotesi previste dall'art. 65 del TFUE, ossia (i) in applicazione delle disposizioni tributarie nazionali che operano una distinzione tra i contribuenti che non si trovano nella me-

³⁷ V. le decisioni rese nelle cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, *Lucas Emilio Sanz de Lera, Raimundo Díaz Jiménez, Figen Kapanoglu*, nelle cause riunite C-358/93 e C-416/93, *Aldo Bordessa e Vicente Mari Mellado, Concepción Barbero Maestre*, e nella causa C-101/05, *Skatterverket e A.*

desima situazione per quanto riguarda il loro luogo di residenza o il luogo di collocamento del loro capitale, (ii) al fine di prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie, (iii) con l'obiettivo di stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica, o (iv) per adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

In relazione ai pagamenti merita di essere ricordato che con la direttiva 2007/64/CE del 13 novembre 2007 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno sono state armonizzate le regole disciplinanti i servizi di pagamento con moneta elettronica (carte di credito, bonifici) e che le banche europee hanno promosso la creazione della c.d. 'Area unica per i pagamenti in Euro' (SEPA, Single Euro Payments Area) per facilitare i pagamenti in moneta elettronica fra i paesi che hanno adottato l'Euro.

Va sottolineato che la libera circolazione dei capitali costituisce, molto spesso, una sorta di preconditione per l'esercizio delle altre libertà assicurate dal Trattato, in particolare per l'esercizio del diritto di stabilimento, come del resto è riconosciuto dal TFUE medesimo (art. 65, par. 2), allorchè stabilisce che le disposizioni concernenti la libera circolazione dei capitali non pregiudicano le restrizioni in materia di diritto di stabilimento compatibili con i Trattati.

Raffaele Torino