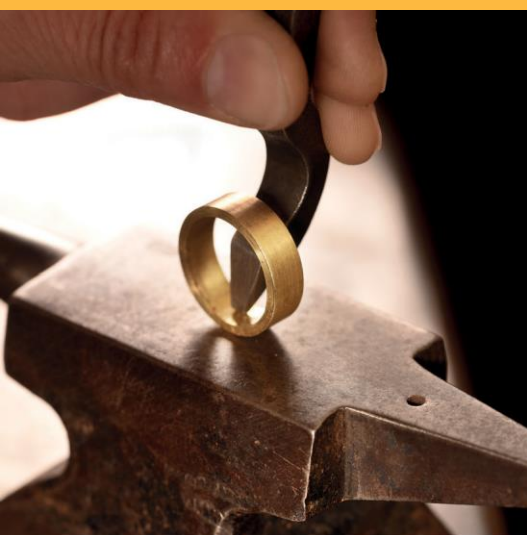




**Documento di orientamento per
l'applicazione del regolamento (UE)
2019/515 del Parlamento europeo e
del Consiglio, del 19 marzo 2019,
relativo al reciproco riconoscimento
delle merci legalmente
commercializzate in un altro Stato
membro e che abroga il regolamento
(CE) n. 764/2008**



Indice

INTRODUZIONE	2
AMBITO DI APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (ARTICOLO 2 DEL REGOLAMENTO)	4
1 Merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro.....	5
① <i>Merci</i>	5
② <i>Legalmente commercializzate in un altro Stato membro</i>	5
2 "Decisioni amministrative" ai sensi del regolamento.....	6
① <i>Che cos'è una decisione amministrativa?</i>	6
② <i>Primo criterio: regole tecniche nazionali - base della decisione amministrativa</i>	6
③ <i>Secondo criterio: l'effetto diretto o indiretto della decisione amministrativa è quello di limitare o negare l'accesso al mercato nello Stato membro di destinazione</i>	8
④ <i>Regole tecniche nazionali e procedure di autorizzazione preventiva</i>	9
⑤ <i>Casi in cui non si applica il regolamento (UE) 2019/515</i>	10
COME OPERA IL RICONOSCIMENTO RECIPROCO AI SENSI DEL REGOLAMENTO?	12
1 Commercializzazione legale di merci nello Stato membro d'origine.....	12
2 Vendita delle merci in un altro Stato membro.....	12
3 Informazioni relative alla valutazione.....	12
4 La "dichiarazione sul reciproco riconoscimento" (articolo 4 del regolamento).....	12
① <i>Contenuto e struttura della dichiarazione</i>	14
② <i>Lingua della dichiarazione</i>	16
③ <i>Chi può redigere la dichiarazione?</i>	16
④ <i>Cosa avviene se la dichiarazione viene compilata solo in parte?</i>	16
⑤ <i>Come e quando è possibile utilizzare la dichiarazione?</i>	16
⑥ <i>Come presentare i documenti</i>	17
5 Valutazione dell'autorità competente (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento).....	17
① <i>Legittimi motivi di interesse generale</i>	18
② <i>Il principio di proporzionalità</i>	19
6 Sospensione temporanea dell'accesso al mercato (articolo 6 del regolamento).....	21
7 Decisione amministrativa (articolo 5, paragrafi da 9 a 13, del regolamento).....	22
8 Notifiche alla Commissione e agli altri Stati membri.....	23
9 Mezzi di ricorso contro una decisione amministrativa.....	24
10 Che cos'è SOLVIT.....	24
11 SOLVIT e la procedura di risoluzione dei problemi ai sensi dell'articolo 8 del regolamento.....	25
12 Il parere della Commissione nel contesto della procedura di risoluzione dei problemi di cui all'articolo 8 del regolamento.....	26
13 Il ruolo dei punti di contatto per i prodotti (articolo 9 del regolamento).....	27
14 Cooperazione amministrativa (articolo 10 del regolamento).....	28
VALUTAZIONE PREVENTIVA DELLE REGOLE TECNICHE NAZIONALI – LA DIRETTIVA (UE) 2015/1535 E LA CLAUSOLA DEL MERCATO UNICO	30
RAPPORTO TRA IL REGOLAMENTO (UE) 2019/515 E LA DIRETTIVA 2001/95/CE	34
1 Misure riguardanti prodotti che presentano un rischio per la salute e la sicurezza dei consumatori.....	34
2 Misure concernenti prodotti di consumo che presentano altri rischi.....	34

01



INTRODUZIONE

Il regolamento (UE) 2019/515 relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro¹ ("il regolamento") si applica dal 19 aprile 2020 e ha sostituito il regolamento (CE) n. 764/2008². Il regolamento si prefigge l'obiettivo di rafforzare il funzionamento del mercato unico migliorando l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento e rimuovendo gli ostacoli ingiustificati al commercio (articolo 1, paragrafo 1, del regolamento).

Lo scopo del presente documento di orientamento è coadiuvare le imprese e le autorità nazionali competenti nell'applicazione del regolamento³. Solo il testo del regolamento ha però valore giuridico. L'interpretazione della legislazione dell'UE è di esclusiva competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("la Corte").

Il principio del reciproco riconoscimento discende dalla giurisprudenza della Corte relativa agli articoli 34 e 36 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il regolamento stabilisce le regole e le procedure relative all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento nei singoli casi (articolo 1, paragrafo 2, del regolamento).

Gli articoli 34 e 36 TFUE si applicano in assenza di norme di armonizzazione dell'UE in merito a merci o a determinati aspetti delle merci.

A norma dell'articolo 34 TFUE "sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente".

L'articolo 36 TFUE precisa quanto segue:

"Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, 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. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri."

Le misure restrittive possono essere giustificate anche da altri obiettivi individuati dalla giurisprudenza della Corte (le cosiddette esigenze imperative).

Sulla base degli articoli 34 e 36, la Corte ha sviluppato il principio del reciproco riconoscimento:

- gli Stati membri non possono vietare la vendita nel loro territorio di merci che siano legalmente commercializzate in un altro Stato membro;
- gli Stati membri possono limitare o negare l'immissione in commercio di merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro qualora le restrizioni o la negazione siano giustificati dai motivi enunciati all'articolo 36 TFUE o sulla base di altri motivi di interesse generale riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte.

¹ Regolamento (UE) 2019/515 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro e che abroga il regolamento (CE) n. 764/2008 (GU L 91 del 29.3.2019, pag. 1).

² Regolamento (CE) n. 764/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 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 (GU L 218 del 13.8.2008, pag. 21).

³ Cfr. la comunicazione della Commissione COM(2017) 787 final del 19 dicembre 2017, *Pacchetto merci: rafforzare la fiducia nel mercato unico*, nonché il considerando 5 del regolamento.

02



AMBITO DI APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (ARTICOLO 2 DEL REGOLAMENTO)

Il regolamento si applica: 1) a qualsiasi tipo di merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro e 2) alle decisioni amministrative adottate o da adottare da parte di un'autorità competente di uno Stato membro di destinazione in relazione a tali merci. Per rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento, le decisioni amministrative devono basarsi su una regola tecnica nazionale applicabile nello Stato membro di destinazione e devono avere come effetto diretto o indiretto quello di limitare o negare l'accesso al mercato nello Stato membro di destinazione (articolo 2, paragrafo 1, del regolamento).

Determinare se le merci possano beneficiare del principio del reciproco riconoscimento non è sempre semplice. Gli articoli 34 e 36 TFUE, e di conseguenza il reciproco riconoscimento, si applicano infatti a una vastissima gamma di merci o aspetti di merci che la normativa di armonizzazione dell'UE non tratta in maniera esaustiva.

1 Merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro

① **Merci**

Il regolamento si applica a qualsiasi tipo di merci, compresi i prodotti agricoli. L'espressione "prodotti agricoli" comprende i prodotti della pesca, come stabilito all'articolo 38, paragrafo 1, TFUE (articolo 2, paragrafo 1, e considerando 12 del regolamento).

Il regolamento riguarda le merci soggette all'articolo 34 TFUE (articolo 1, paragrafo 2, del regolamento). Secondo la giurisprudenza della Corte, "nell'ambito di applicazione della libera circolazione delle merci rientrano soltanto i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di operazioni commerciali"⁴.

② **Legalmente commercializzate in un altro Stato membro**

Il regolamento riguarda le merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro (articolo 1, paragrafo 2, del regolamento).

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento, si definiscono merci "legalmente commercializzate in un altro Stato membro" le merci "conformi alle pertinenti regole tecniche applicabili in tale Stato membro o non soggette a dette regole tecniche nazionali in tale Stato membro, che sono messe a disposizione degli utilizzatori finali in detto Stato membro" (articolo 3, paragrafo 1, del regolamento). Questa importante definizione comprende due criteri fissati nei due punti seguenti.

- Secondo **il primo criterio** le merci o le merci di quel tipo devono essere conformi alle pertinenti regole tecniche applicabili nello Stato membro d'origine o non devono essere soggette a dette regole tecniche nazionali in tale Stato membro. Pertanto in assenza di regole tecniche nazionali pertinenti relative a quelle merci specifiche nello Stato membro d'origine, la risposta alla questione della conformità delle merci alle regole tecniche nazionali di quello Stato membro diventa più semplice. Qualora esistano regole tecniche nazionali nello Stato membro d'origine, in qualche caso per dimostrare la conformità possono essere sufficienti informazioni relative alle caratteristiche delle merci e un riferimento al diritto nazionale. In altri casi può risultare necessaria una decisione sull'autorizzazione preventiva. Occorre tener presente che gli Stati membri possono seguire sistemi assai diversi per controllare le merci prima che queste siano immesse sul mercato (procedure di autorizzazione preventiva) oppure dopo l'immissione sul mercato (vigilanza del mercato). Tali diversi sistemi comprendono situazioni in cui determinate merci non sono disciplinate in alcun modo e non devono quindi rispettare prescrizioni giuridiche nazionali. Il fatto che per determinate merci "il rispetto

⁴ Sentenza del 14 aprile 2011, *Vlaamse Dierenartsvereniging e Janssens*, cause riunite C-42/10, C-45/10 e C-57/10, EU:C:2011:253, punto 68 e giurisprudenza ivi citata.

delle pertinenti regole tecniche" sia subordinato all'approvazione preventiva in uno Stato membro non significa necessariamente che tale approvazione sarebbe richiesta per la commercializzazione legale delle medesime merci in un altro Stato membro. Le diverse prescrizioni esistenti negli Stati membri non incidono sul concetto di commercializzazione legale.

- **Il secondo criterio** del concetto di commercializzazione legale prescrive che le merci siano state messe a disposizione degli utilizzatori finali in tale Stato membro. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento si intende per "messa a disposizione sul mercato" "la fornitura di merci per la distribuzione, il consumo o l'uso sul mercato nel territorio di uno Stato membro nel corso di un'attività commerciale, a titolo oneroso o gratuito". Qualsiasi documento che contenga: i) dati atti a identificare inequivocabilmente le merci o il tipo di merci, e a identificare i fornitori, i clienti o gli utilizzatori finali e ii) informazioni sulla data, come per esempio una fattura, dovrebbe essere considerato una prova necessaria e sufficiente per dimostrare che il criterio è stato soddisfatto.



2 "Decisioni amministrative" ai sensi del regolamento

① Che cos'è una decisione amministrativa?

L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento precisa che il regolamento stesso si applica alle "decisioni amministrative" adottate o da adottare da parte di un'autorità competente di uno Stato membro di destinazione in relazione a tali merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro, ove tale decisione amministrativa soddisfi i seguenti criteri:

- a) la base per la decisione amministrativa è una regola tecnica nazionale applicabile nello Stato membro di destinazione; e
- b) l'effetto diretto o indiretto della decisione amministrativa è quello di limitare o negare l'accesso al mercato nello Stato membro di destinazione.

L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento specifica inoltre che la "decisione amministrativa" comprende qualsiasi atto amministrativo che si basa su una regola tecnica nazionale e ha lo stesso o sostanzialmente il medesimo effetto giuridico dell'effetto di cui alla lettera b).

Di conseguenza non è necessario che l'atto amministrativo rechi la denominazione di "decisione". L'aspetto essenziale è che esso si riferisca a merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro e soddisfi entrambe le condizioni a) e b) di cui sopra.

② **Primo criterio: regole tecniche nazionali - base della decisione amministrativa**

Secondo l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento, ai fini del regolamento stesso, per "regola tecnica nazionale" si intende qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa di uno Stato membro che presenta le seguenti caratteristiche:

- a) riguarda i prodotti o gli aspetti dei prodotti che non sono oggetto di armonizzazione a livello di Unione;
- b) vieta la messa a disposizione di merci, o di un determinato tipo di merci, sul mercato in tale Stato membro o rende obbligatorio, *de iure* o *de facto*, il rispetto della disposizione quando le merci, o un determinato tipo di merci, sono messi a disposizione su quel mercato; e
- c) prevede almeno una delle seguenti alternative:
 - stabilisce le caratteristiche richieste per merci, o per un determinato tipo di merci, quali i livelli di qualità, le prestazioni o la sicurezza, o le loro dimensioni, comprese le prescrizioni applicabili a tali merci per quanto riguarda le denominazioni di

vendita, la terminologia, i simboli, le prove e i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura o l'etichettatura e le procedure di valutazione della conformità⁵;

- per motivi di protezione dei consumatori o dell'ambiente, stabilisce altri requisiti per merci, o per un determinato tipo di merci, che riguardano il ciclo di vita delle merci dopo la loro messa a disposizione sul mercato di tale Stato membro. Rientrano in questo quadro le condizioni di utilizzazione, di riciclaggio, di reimpiego o di smaltimento, qualora tali condizioni possano influenzare in modo significativo la composizione o la natura di dette merci o la messa a disposizione delle stesse sul mercato di detto Stato membro.

L'articolo 2, paragrafo 2, lettera c), del regolamento si ispira all'articolo 1, paragrafo 1, lettere c) e d), della direttiva (UE) 2015/1535⁶ (la "direttiva sulla trasparenza") e all'articolo 1, punti 2) e 3), della direttiva 98/34/CE che l'ha preceduta⁷. La giurisprudenza su queste disposizioni potrebbe pertanto offrire utili punti di riferimento⁸. È importante notare che le regole tecniche nazionali oggetto della direttiva sulla trasparenza, e non notificate in fase di progetto, non possono essere opposte ai singoli⁹. Il capitolo 4 del presente

documento di orientamento descrive la procedura di notifica di cui alla direttiva sulla trasparenza.

Per quanto riguarda il concetto di *regole che influenzano in maniera significativa la messa a disposizione delle merci sul mercato*, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, le restrizioni all'uso di talune merci possono essere considerate un ostacolo alla libera circolazione delle merci, poiché influenzano il comportamento dei consumatori. I consumatori non acquistano merci che non possono usare. I tre punti seguenti analizzano alcuni esempi specifici di tale giurisprudenza.

- Per esempio, nella sentenza sul caso *Commissione/Italia*, la Corte ha dichiarato che il divieto ai motoveicoli di trainare rimorchi costituisce una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione. Ciò vale nella misura in cui l'effetto del divieto è quello di ostacolare l'accesso al mercato in questione da parte dei rimorchi concepiti espressamente per motoveicoli, in quanto ha un'influenza notevole sulle scelte dei consumatori e impedisce, dunque, che tali rimorchi abbiano mercato nel paese in questione¹⁰. Sapendo, infatti, di non poter attaccare al proprio motoveicolo rimorchi specifici per motoveicoli, i consumatori non hanno praticamente nessun interesse a comprare rimorchi di questo tipo¹¹.

- Analogamente, nella causa *Mickelsson e Roos*, riguardante le norme nazionali per identificare le acque e i corridoi navigabili, la Corte ha affermato che una limitazione dell'uso di un prodotto che tali norme impongono nel territorio di uno Stato membro può, a seconda della sua portata, avere un'influenza notevole sul comportamento dei consumatori e, per questa via, sull'accesso di tale prodotto al mercato di tale Stato membro¹². Infatti, sapendo che l'uso di un prodotto autorizzato da siffatta normativa è molto limitato, i consumatori non hanno praticamente nessun interesse ad acquistarlo¹³.

⁵ Questo punto comprende altresì: i) i metodi e i processi di produzione utilizzati per i prodotti agricoli di cui all'articolo 38, paragrafo 1, secondo comma, TFUE; ii) i metodi e i processi di produzione utilizzati per i prodotti destinati all'alimentazione umana o animale; e iii) i metodi e i processi di produzione relativi ad altri prodotti, quando abbiano un'incidenza sulle caratteristiche di questi ultimi (cfr. articolo 2, paragrafo 3, del regolamento).

⁶ Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU L 241 del 17.9.2015, pag. 1).

⁷ Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU L 204 del 21.7.1998, pag. 37).

⁸ Cfr. per esempio sentenza del 13 ottobre 2016, *M. e S.*, C-303/15 EU:C:2016:771; sentenza dell'11 giugno 2015, *Berlington Hungary e a.*, C-98/14, EU:C:2015:386; sentenza del 19 luglio 2012, *Fortuna e a.*, cause riunite C-213/11, C-214/11 e C-217/11, EU:C:2012:495; sentenza del 26 ottobre 2006, *Commissione/Grecia*, C-65/05 EU:C:2006:673; sentenza dell'8 novembre 2007, *Schwibbert*, C-20/05, EU:C:2007:652; sentenza del 21 aprile 2005, *Lindberg*, C-267/03 EU:C:2005:246; sentenza del 26 settembre 2018, *Van Gennip e a.*, C-137/17, EU:C:2018:771.

⁹ Sentenza del 30 aprile 1996, *CIA Security International/Signalson e Securitel*, C-194/94, EU:C:1996:172.

¹⁰ Sentenza del 10 febbraio 2009, *Commissione/Italia*, C-110/05, EU:C:2009:66, punti 56-58.

¹¹ Sentenza del 10 febbraio 2009, *Commissione/Italia*, C-110/05, EU:C:2009:66, punto 57.

¹² Sentenza del 4 giugno 2009, *Mickelsson e Roos*, C-142/05, EU:C:2009:336, punto 26.

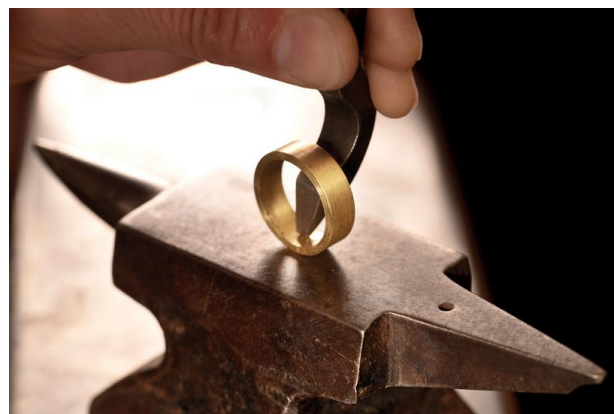
¹³ Sentenza del 4 giugno 2009, *Mickelsson e Roos*, C-142/05, EU:C:2009:336, punto 27.

A tale proposito la Corte ha affermato che, qualora le norme nazionali per identificare le acque e i corridoi navigabili producessero l'effetto di impedire agli utilizzatori di moto d'acqua di farne un uso appropriato e conforme a tali prodotti o di limitarne fortemente l'uso, siffatte norme avrebbero l'effetto di ostacolare l'accesso di tali prodotti al mercato nazionale di cui trattasi e costituirebbero, pertanto, una misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione¹⁴.

- La Corte ha considerato contrario all'articolo 34 TFUE anche il divieto di applicare pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli, osservando tra l'altro che gli eventuali interessati, commercianti o privati, sapendo che è loro vietato applicare pellicole del genere sul parabrezza e sui vetri che corrispondono ai sedili dei passeggeri degli autoveicoli, non hanno praticamente alcun interesse ad acquistarle¹⁵.

È importante sottolineare che il regolamento non si applica alle decisioni amministrative basate su misure di altro tipo, soggette all'articolo 34 TFUE ma che non costituiscono regole tecniche nazionali, per esempio, le specifiche tecniche fissate per le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici o le prescrizioni di usare le lingue ufficiali negli Stati membri (considerando 10 del regolamento).

Inoltre le norme relative alle modalità di vendita rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 34 TFUE solo a condizione che introducano discriminazioni basate sull'origine dei prodotti, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale¹⁶.



③ **Secondo criterio: l'effetto diretto o indiretto della decisione amministrativa è quello di limitare o negare l'accesso al mercato nello Stato membro di destinazione**

Come si è rilevato nella sezione 2.2.1, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), del regolamento prevede che "l'effetto diretto o indiretto della decisione amministrativa è quello di limitare o negare l'accesso al mercato nello Stato membro di destinazione".

Nella sentenza *Dassonville*¹⁷, la Corte ha affermato che "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intra[-UE] va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative".

Un buon esempio di decisioni amministrative aventi l'effetto diretto di limitare o negare l'accesso al mercato potrebbe essere quello di decisioni che neghino l'accesso al mercato ad articoli di gioielleria legalmente commercializzati in un altro Stato membro, con la motivazione che essi non recano un punzone o che il punzone non è riconosciuto nello Stato membro di destinazione. Nel settore dei metalli preziosi il reciproco riconoscimento è spesso oggetto di controversie.

La causa C-525/14 *Commissione/Repubblica ceca* riguardava la prassi, vigente nella Cechia, consistente nel rifiutare di riconoscere i punzoni del WaarborgHolland, laboratorio di saggio indipendente stabilito nei Paesi Bassi e avente succursali in Stati terzi, e, di conseguenza,

¹⁴ Sentenza del 4 giugno 2009, *Mickelsson e Roos*, C-142/05, EU:C:2009:336, punto 28.

¹⁵ Sentenza del 10 aprile 2008, *Commissione/Portogallo*, C-265/06, EU:C:2008:210, punto 33.

¹⁶ Sentenza del 24 novembre 1993, *Keck e Mithouard*, cause riunite C-267/91 e C-268/91, EU:C:1993:905, punti 16 e 17. Per ulteriori informazioni sulle modalità di vendita, cfr. *Guida all'applicazione delle disposizioni del trattato che regolano la libera circolazione delle merci*, 2010, sezione 3.1.10.

¹⁷ Sentenza dell'11 luglio 1974, *Dassonville*, Causa 8-74, EU:C:1974:82.

nell'esigere l'apposizione, sui metalli preziosi in questione, di un punzone ceco aggiuntivo. La Corte ha affermato che, in forza di questa prassi, i metalli preziosi marchiati con punzoni del WaarborgHolland, laboratorio di saggio olandese, possono essere commercializzati nel territorio della Cechia soltanto dopo essere stati oggetto di un controllo e di una punzonatura di garanzia aggiuntiva nella Repubblica ceca. Tale circostanza è idonea a rendere l'importazione di tali prodotti nel territorio ceco, a partire da altri Stati membri, più difficile e costosa. Tale prassi è pertanto vietata dall'articolo 34 TFUE in relazione ai punzoni apposti nei Paesi Bassi e non nelle succursali di Stati terzi.

Per quanto riguarda l'**effetto indiretto** delle decisioni amministrative, è importante ricordare come sia sufficiente che tali decisioni *possano limitare o negare l'accesso al mercato* nello Stato membro di destinazione. Una decisione ha effetto indiretto se di per sé non limita o nega l'accesso al mercato, ma è quanto meno capace di avere tale effetto secondo le condizioni di fatto e le concezioni prevalenti nello Stato membro¹⁸.

È opportuno distinguere chiaramente le decisioni che hanno un effetto unicamente indiretto sugli scambi all'interno dell'Unione da quelle *i cui effetti sono troppo indiretti per avere conseguenze*. In alcuni casi la Corte ha ritenuto¹⁹ che gli effetti restrittivi che una misura potrebbe produrre sulla libera circolazione delle merci sono *troppo aleatori e indiretti* perché l'obbligo da essa sancito possa essere considerato atto ad ostacolare il commercio tra gli Stati membri e a costituire una violazione dell'articolo 34 TFUE.

Se però una misura *si applica solo a una parte del territorio nazionale*, ma ha un effetto diretto o indiretto sulla libera circolazione delle merci, *sarà considerata una restrizione* anche se ha un'efficacia geograficamente limitata.

Per esempio nella causa *Ditlev Bluhme*²⁰, la legislazione danese vietava di detenere sull'isola di Læsø api diverse da quelle della sottospecie ape

bruna di Læsø per proteggere quest'ultima dall'estinzione. Benché tale misura fosse in vigore su questa isola danese di dimensioni relativamente modeste, la Corte ha concluso che il divieto di importazione costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa e a questa conclusione "non si oppone il fatto che la misura controversa nella causa a qua si applica solo ad una parte del territorio nazionale"²¹. La Corte ha respinto l'argomentazione per cui un divieto di importazione di merci (altri tipi di api) limitato a una parte del territorio potrebbe essere esentato sulla base di una clausola *de minimis* in quanto inciderebbe in maniera insignificante sugli scambi tra gli Stati membri. La misura è stata però considerata giustificata, ai sensi dell'articolo 36 del trattato, dalla tutela della salute e della vita degli animali poiché la minaccia di estinzione dell'ape bruna di Læsø era incontestabilmente reale in caso di incrocio con api gialle, dato il carattere recessivo dei geni dell'ape bruna.

④ **Regole tecniche nazionali e procedure di autorizzazione preventiva**

Il diritto nazionale richiede talvolta un'autorizzazione preventiva prima che le merci siano immesse sul mercato. Per procedura di autorizzazione preventiva si intende una procedura amministrativa a norma del diritto di uno Stato membro in base alla quale un'autorità competente di tale Stato membro è tenuta, in risposta a una domanda da parte di un operatore economico, a rilasciare un'approvazione formale prima che le merci possano essere messe a disposizione sul mercato di tale Stato membro (articolo 3, punto 7, del regolamento).

Una procedura di autorizzazione preventiva non costituisce, di per sé, una regola tecnica nazionale ai fini del regolamento (articolo 2, paragrafo 4, del regolamento). Pertanto, le decisioni delle autorità competenti che limitano o negano l'accesso al mercato esclusivamente in ragione del fatto che le merci non dispongono di un'autorizzazione preventiva valida sono escluse dall'ambito di applicazione del regolamento (considerando 11 del regolamento).

¹⁸ Sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar*, C-478/07, EU:C:2003:618, punti 81-82.

¹⁹ Sentenza del 14 luglio 1994, *Peralta*, C-379/92, EU:C:1994:296, punto 24.

²⁰ Sentenza del 3 dicembre 1998, *Ditlev Bluhme*, C-67/97, EU:C:1998:584, punti 19-20.

²¹ *Ibidem*, punto 20.

Una decisione di rifiuto dell'autorizzazione preventiva sulla base di una regola tecnica nazionale è considerata però una decisione amministrativa a cui si applica il regolamento se tale decisione soddisfa gli altri requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 1, primo comma, del regolamento (articolo 2, paragrafo 4 del regolamento). Ciò significa che qualora la regola nazionale che istituisce la procedura di autorizzazione preventiva dia effetto a una regola tecnica nazionale, eventuali decisioni di rifiuto dell'autorizzazione preventiva sulla base di una regola tecnica nazionale costituiscono una decisione amministrativa ai sensi del regolamento. Il richiedente può quindi beneficiare della protezione procedurale prevista dal regolamento (considerando 11 del regolamento).

⑤ *Casi in cui non si applica il regolamento (UE) 2019/515*

Il regolamento non si applica alle decisioni giurisdizionali adottate dai giudici nazionali (articolo 2, paragrafo 5, lettera a), del regolamento). Ciò si riferisce alle pronunce dei giudici nazionali che valutano la legittimità della mancata concessione dell'accesso al mercato in uno Stato membro a merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro (considerando 14 del regolamento).

Il regolamento non si applica neppure alle decisioni giurisdizionali adottate dalle autorità preposte all'applicazione della legge nel corso della loro attività inquirente o di perseguimento di reati relativi a termini, simboli o riferimenti materiali a organizzazioni incostituzionali o criminali oppure per reati a sfondo razzista, discriminatorio o xenofobo (articolo 2, paragrafo 5, lettera b), del regolamento).



03

COME OPERA IL RICONOSCIMENTO RECIPROCO AI SENSI DEL REGOLAMENTO?

1 Commercializzazione legale di merci nello Stato membro d'origine

Allorché commercializzano beni in un altro Stato membro in assenza di una normativa di armonizzazione dell'UE, gli operatori economici dovrebbero anzitutto assicurarsi che le merci siano conformi alle norme (o non siano soggette alle norme) dello Stato membro d'origine applicabili nel momento in cui tali merci sono state immesse sul mercato dello Stato membro di destinazione e sono state messe a disposizione degli utilizzatori finali nello Stato membro d'origine. Se le merci sono legalmente commercializzate nello Stato membro d'origine, gli operatori economici possono invocare il principio del reciproco riconoscimento dinanzi alle autorità competenti dello Stato membro di destinazione.

2 Vendita delle merci in un altro Stato membro

L'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento stabilisce che:

"L'operatore economico è autorizzato a rendere disponibili le merci sul mercato nello Stato membro di destinazione, mentre l'autorità competente effettua la valutazione di cui al paragrafo 1 del presente articolo, e può continuare a farlo a meno che l'operatore economico riceva una decisione amministrativa che limiti o neghi l'accesso al mercato di tali merci. Il presente paragrafo non si applica qualora la valutazione sia svolta nell'ambito di una procedura di autorizzazione preventiva o l'autorità competente sospenda temporaneamente la messa a disposizione sul mercato delle merci soggette a tale valutazione a norma dell'articolo 6."

Ciò significa che, quando siano soddisfatte le condizioni di cui alla precedente sezione 3.1, in linea di principio l'operatore economico può

mettere a disposizione le merci sul mercato dello Stato membro di destinazione. L'operatore economico dovrebbe però verificare l'esistenza di una procedura di autorizzazione preventiva nello Stato membro di destinazione. Qualora la commercializzazione delle merci esiga un'autorizzazione preventiva nello Stato membro di destinazione, l'operatore economico deve chiedere tale autorizzazione prima di rendere tali merci disponibili sul mercato. Non è possibile mettere immediatamente le merci a disposizione sul mercato qualora si applichi una procedura di autorizzazione preventiva, oppure qualora l'autorità competente decida di sospendere temporaneamente la messa a disposizione sul mercato delle merci oggetto della sua valutazione.

3 Informazioni relative alla valutazione

Qualora l'autorità competente dello Stato membro di destinazione intenda, nell'ambito dell'attuazione di una regola tecnica nazionale, valutare le merci soggette al regolamento, essa deve informare senza indugio l'operatore economico dell'avvio di tale valutazione (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento). In particolare, l'autorità competente deve informare l'operatore economico in merito a quanto segue: i) le merci oggetto della valutazione; ii) la regola tecnica nazionale applicabile o la procedura di autorizzazione preventiva e iii) la possibilità di fornire una dichiarazione sul reciproco riconoscimento all'autorità competente (articolo 5, paragrafo 2, del regolamento).

4 La "dichiarazione sul reciproco riconoscimento" (articolo 4 del regolamento)

Il regolamento consente al produttore, all'importatore o al distributore di redigere una dichiarazione volontaria (o "autodichiarazione") di commercializzazione legale delle merci ai fini del reciproco riconoscimento ("dichiarazione sul reciproco riconoscimento"). La dichiarazione sul

reciproco riconoscimento serve alle imprese per dimostrare che le merci sono commercializzate legalmente in un altro Stato membro. Allo stesso tempo serve alle autorità competenti per la procedura di valutazione delle merci, di cui all'articolo 5 del regolamento, e favorisce la cooperazione transfrontaliera.

L'autorità competente dello Stato membro di destinazione deve informare l'operatore economico qualora intenda valutare se le merci specifiche sono legalmente commercializzate in un altro Stato membro (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento). Il regolamento offre una procedura meno onerosa agli operatori economici che scelgono di effettuare la dichiarazione.

Se una dichiarazione sul reciproco riconoscimento è trasmessa all'autorità competente dello Stato membro di destinazione, tale autorità non richiede la presentazione di altre informazioni o elementi di prova oltre a quelli prescritti dal regolamento al fine di dimostrare che le merci sono legalmente commercializzate in un altro Stato membro (articolo 5, paragrafo 4, del regolamento).

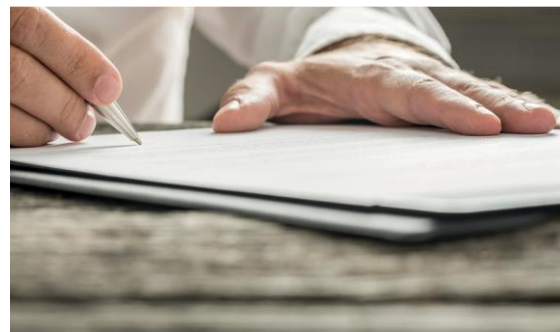
La dichiarazione sul reciproco riconoscimento dovrebbe essere accompagnata da elementi di prova a corredo necessari per verificare le informazioni in essa contenute (articolo 5, paragrafo 4, lettera a), del regolamento).

Il ricorso alla dichiarazione volontaria non impedisce alle autorità competenti dello Stato membro di destinazione di: i) valutare le merci per determinare se gli interessi pubblici legittimi coperti dalla regola tecnica nazionale applicabile dello Stato membro di destinazione sono adeguatamente protetti tenuto conto delle caratteristiche delle merci in questione oppure ii) adottare decisioni amministrative che limitino o neghino l'accesso al mercato, a condizione che tali decisioni siano giustificate.

La dichiarazione sul reciproco riconoscimento dovrebbe contenere sempre informazioni corrette e complete sulle merci (considerando 19 del regolamento). Dovrebbe poi essere

aggiornata al fine di tener conto di variazioni, per esempio modifiche delle pertinenti regole tecniche nazionali (considerando 19 e articolo 4, paragrafo 3, del regolamento).

Le modifiche delle regole nazionali possono comportare anche modifiche delle merci. Non occorre modificare le merci specifiche che rispettano le prescrizioni tecniche modificate. Qualora però le merci non siano più conformi alle regole nazionali dello Stato membro in cui tali merci sono legalmente commercializzate, in seguito a modifiche di tali regole, sarà necessario modificare le merci per rispettare la legislazione dello Stato membro in cui esse sono legalmente commercializzate. L'operatore economico responsabile del contenuto e dell'esattezza della dichiarazione è quello che firma la parte pertinente della dichiarazione (articolo 4, paragrafo 2, del regolamento).



Gli operatori economici possono scegliere di non fornire la dichiarazione sul reciproco riconoscimento. In tal caso le autorità competenti possono chiedere agli operatori economici di fornire documenti e informazioni; agli operatori economici sono concessi almeno 15 giorni lavorativi dalla richiesta (articolo 5, paragrafi 5 e 6, del regolamento). La Commissione ritiene che, per motivi di buona amministrazione e certezza giuridica, tale richiesta di documenti e informazioni debba essere inviata per iscritto. I documenti e le informazioni che l'autorità competente può richiedere dovrebbero essere necessari per valutare: i) le caratteristiche delle merci o del tipo di merci in questione; e ii) la commercializzazione legale delle merci in un altro Stato membro (articolo 5, paragrafo 5, del regolamento). Conformemente al principio di

proporzionalità, le autorità competenti non dovrebbero però avanzare richieste che esulino da quanto necessario per dimostrare le caratteristiche delle merci e la commercializzazione legale delle merci. In tal senso, la richiesta a un operatore economico di ottenere un certificato di commercializzazione legale rilasciato da un ministero o da un altro organismo amministrativo dello Stato membro d'origine potrebbe costituire l'esempio di una richiesta sproporzionata di elementi di prova.

Per quanto riguarda i rapporti di prova o i certificati rilasciati da un organismo di valutazione della conformità, l'articolo 5, paragrafo 8, del regolamento recita:

"Nell'effettuare la valutazione di cui al paragrafo 1, le autorità competenti degli Stati membri di destinazione tengono debitamente conto del contenuto dei rapporti di prova o dei certificati rilasciati da un organismo di valutazione della conformità e presentati da un operatore economico nell'ambito della valutazione. Le autorità competenti degli Stati membri di destinazione non rifiutano i rapporti di prova o i certificati rilasciati da un organismo accreditato di valutazione della conformità per l'appropriato settore di attività di valutazione della conformità ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 per motivi legati alla competenza di tale organismo."

In altre parole, qualora un operatore economico abbia fornito i certificati rilasciati da un organismo accreditato di valutazione della conformità per l'appropriato settore di attività di valutazione della conformità ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008²², l'autorità competente dello Stato membro di destinazione non dovrebbe esigere certificati rilasciati da un altro organismo di valutazione della conformità solo perché mette in dubbio la competenza dell'organismo di valutazione della conformità che ha rilasciato i certificati.



① **Contenuto e struttura della dichiarazione**

L'allegato del regolamento definisce la struttura della dichiarazione sul reciproco riconoscimento, che dovrebbe sempre contenere tutte le informazioni specificate nell'allegato (articolo 4, paragrafo 1, del regolamento).

La dichiarazione è divisa in due parti, ognuna delle quali ha un obiettivo specifico.

- La parte I contiene informazioni sulle caratteristiche delle merci o del tipo di merci e sulle regole specifiche vigenti nello Stato membro in cui le merci sono legalmente commercializzate.
- La parte II fornisce informazioni sulla commercializzazione delle merci o di quel tipo di merci nello Stato membro di origine. Gli elementi di prova forniti a corredo delle informazioni comunicate in questa parte possono assumere, tra l'altro, la forma di una fattura, un documento che comprovi la vendita, un documento fiscale, un'immatricolazione, una licenza, una notifica trasmessa ad un'autorità o pervenuta da questa, un certificato o un estratto da un registro pubblico.

²² Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93 (GU L 218 del 13.8.2008, pagg. 30-47)

Dichiarazione sul reciproco riconoscimento ai fini dell'articolo 4 del regolamento (UE) 2019/515 del Parlamento europeo e del Consiglio

Parte I

1. Identificatore unico per le merci o il tipo di merci: ... [Nota: inserire il codice di identificazione delle merci o altro numero di riferimento che identifica in modo univoco le merci o il tipo di merci]
2. Nome e indirizzo dell'operatore economico: ... [Nota: inserire il nome e l'indirizzo del firmatario della parte I della dichiarazione sul reciproco riconoscimento: il produttore e, se del caso, il suo rappresentante autorizzato, o l'importatore o il distributore]
3. Descrizione delle merci o del tipo di merci oggetto della dichiarazione sul reciproco riconoscimento: ... [Nota: la descrizione deve essere sufficiente a consentire l'identificazione di dette merci per motivi di rintracciabilità; se del caso, può essere corredata di una fotografia]
4. Dichiarazione e informazioni sulla legittimità della commercializzazione delle merci o di quel tipo di merci:
 - 4.1. Le merci o il tipo di merci di cui sopra, comprese le relative caratteristiche, ottemperano alle seguenti regole tecniche applicabili in ... [Nota: individuare lo Stato membro in cui si sostiene che le merci, o quel tipo di merci, sono state legalmente commercializzate]: ... [Nota: inserire il titolo e il riferimento a pubblicazioni ufficiali, in ogni caso, delle pertinenti regole tecniche applicabili in tale Stato membro e riferimenti alla decisione di autorizzazione, se le merci sono state oggetto di procedura di autorizzazione preventiva],
o
le merci, o il tipo di merci di cui sopra, non sono soggette ad alcuna pertinente regola tecnica nazionale in ... [Nota: individuare lo Stato membro in cui si sostiene che le merci, o quel tipo di merci, sono state legalmente commercializzate].
 - 4.2. Riferimento alla procedura di valutazione della conformità applicabile alle merci o a quel tipo di merci o riferimento a rapporti di prova in caso di prove effettuate da un organismo di valutazione della conformità, compresi il nome e l'indirizzo di tale organismo (se tale procedura è stata attuata o se tali prove sono state realizzate): ...
5. Eventuali informazioni complementari ritenute pertinenti per valutare se le merci, o quel tipo di merci, siano legalmente commercializzate nello Stato membro di cui al punto 4.1: ...
6. Questa parte della dichiarazione sul reciproco riconoscimento è stata redatta sotto l'esclusiva responsabilità dell'operatore economico individuato al punto 2.

Firmato a nome e per conto di:

(luogo e data):

(nome e cognome, funzione) (firma):

Parte II

7. Dichiarazione e informazioni sulla commercializzazione delle merci o di quel tipo di merci:
 - 7.1. Le merci o quel tipo di merci descritte nella parte I sono messe a disposizione degli utilizzatori finali sul mercato dello Stato membro di cui al punto 4.1.
 - 7.2. L'informazione che le merci o quel tipo di merci sono messe a disposizione degli utilizzatori finali nello Stato membro di cui al punto 4.1., compresi i dati dettagliati e la data in cui le merci sono state messe per la prima volta a disposizione degli utilizzatori finali sul mercato di tale Stato membro: ...
8. Eventuali informazioni complementari ritenute pertinenti per valutare se le merci, o quel tipo di merci, siano legalmente commercializzate nello Stato membro di cui al punto 4.1: ...
9. Questa parte della dichiarazione sul reciproco riconoscimento è stata redatta sotto la responsabilità esclusiva di... [Nota: inserire il nome e l'indirizzo del firmatario della parte II della dichiarazione sul reciproco riconoscimento: il produttore e, se del caso, il suo rappresentante autorizzato, o l'importatore o il distributore].

Firmato a nome e per conto di:

(luogo e data):

(nome e cognome, funzione) (firma):

② **Lingua della dichiarazione**

La lingua della dichiarazione dev'essere una delle lingue ufficiali dell'UE. Se tuttavia la dichiarazione è redatta in una lingua diversa da quelle prescritte dallo Stato membro di destinazione, l'operatore economico deve tradurre la dichiarazione sul reciproco riconoscimento in una lingua stabilita dallo Stato membro di destinazione (articolo 4, paragrafo 1, sesto comma, del regolamento).

③ **Chi può redigere la dichiarazione?**

Le disposizioni del regolamento concernenti la dichiarazione garantiscono il necessario equilibrio tra due esigenze: i) quella di offrire a tutti gli operatori economici la possibilità di redigere la dichiarazione e ii) quella che il rispettivo operatore economico si assuma la responsabilità della dichiarazione o di quelle parti della dichiarazione che redige.

Il produttore delle merci, o di un determinato tipo di merci, è il soggetto più adatto per redigere la dichiarazione volontaria. Il produttore può incaricare un rappresentante autorizzato di redigere la dichiarazione per suo conto e sotto la sua responsabilità (articolo 4, paragrafo 1, primo comma, del regolamento). Anche l'importatore o il distributore possono redigere la dichiarazione, purché siano in grado di fornire le prove necessarie per verificare le informazioni contenute nella dichiarazione (articolo 4, paragrafo 1, quinto comma, del regolamento).

Il produttore (o il suo rappresentante autorizzato, se incaricato in tal senso) può limitarsi a fornire le informazioni di cui alla parte I della dichiarazione sul reciproco riconoscimento (per esempio tipo, descrizione, caratteristiche delle merci, regola eventualmente applicabile nello Stato membro in cui si sostiene che le merci sono state legalmente commercializzate, procedura di valutazione della conformità o rapporti delle prove effettuate ecc.). In questi casi, le informazioni di cui alla parte II della dichiarazione dovrebbero essere fornite

dall'importatore o dal distributore (articolo 4, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento).

Gli operatori economici che firmano la dichiarazione sul reciproco riconoscimento o una parte di essa sono responsabili del contenuto e dell'esattezza delle informazioni che forniscono nella dichiarazione. Essi sono responsabili conformemente al diritto nazionale e, qualora la dichiarazione debba essere tradotta, sono responsabili della correttezza delle informazioni da essi tradotte (articolo 4, paragrafo 2, del regolamento).

Gli operatori economici devono inoltre accertarsi che la dichiarazione sul reciproco riconoscimento sia aggiornata in qualsiasi momento per tener conto di eventuali modifiche delle informazioni che essi hanno fornito (articolo 4, paragrafo 3, del regolamento).

④ **Cosa avviene se la dichiarazione viene compilata solo in parte?**

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento, la dichiarazione sul reciproco riconoscimento deve seguire la struttura di cui alle parti I e II dell'allegato e contenere *tutte le informazioni specificate nell'allegato stesso*.

Pertanto, se la dichiarazione è incompleta poiché non contiene tutti gli elementi richiesti, dovrebbe essere considerata nulla ai fini dell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento. Si applica di conseguenza l'articolo 5, paragrafi 5 e 6, del regolamento e l'autorità competente dello Stato membro di destinazione può chiedere le informazioni necessarie per la valutazione. All'operatore economico dovrebbero essere concessi almeno 15 giorni lavorativi dalla richiesta per presentare i documenti e le informazioni necessari per la valutazione.

⑤ **Come e quando è possibile utilizzare la dichiarazione?**

L'autorità competente dello Stato membro di destinazione deve informare "senza indugio" l'operatore economico interessato qualora

intenda valutare se le merci sono legalmente commercializzate in un altro Stato membro e, in caso affermativo, se gli interessi pubblici legittimi coperti dalla regola tecnica nazionale applicabile dello Stato membro di destinazione sono adeguatamente protetti (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento).

Allo stesso tempo, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento, l'autorità competente deve indicare:

- le merci che sono oggetto della valutazione;
- la regola tecnica nazionale applicabile o la procedura di autorizzazione preventiva;
- la possibilità di fornire una dichiarazione sul reciproco riconoscimento.

L'operatore economico può scegliere di trasmettere una dichiarazione sul reciproco riconoscimento unitamente agli elementi di prova a corredo necessari per verificare le informazioni in essa contenute. Tale procedura sarebbe meno onerosa per l'operatore economico poiché l'autorità competente non dovrebbe richiedere all'operatore economico la presentazione di altre informazioni o di altri documenti al fine di dimostrare che le merci sono legalmente commercializzate in un altro Stato membro (articolo 5, paragrafo 4, del regolamento).

⑥ **Come presentare i documenti**

La dichiarazione e gli elementi di prova a corredo devono essere presentati entro un limite di tempo che non può essere inferiore a 15 giorni lavorativi dalla richiesta dell'autorità competente dello Stato membro di destinazione (articolo 5, paragrafo 6, del regolamento). La presentazione può essere effettuata su supporto cartaceo o per via elettronica o resa disponibile online, in conformità delle prescrizioni dello Stato membro di destinazione (articolo 4, paragrafo 4, del regolamento).



5 Valutazione dell'autorità competente (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento)

L'autorità competente dello Stato membro di destinazione può valutare le merci per stabilire:

- se le merci, o merci di quel tipo, sono legalmente commercializzate in un altro Stato membro;
- e, in caso affermativo, se gli interessi pubblici legittimi coperti dalla regola tecnica nazionale applicabile dello Stato membro di destinazione sono adeguatamente protetti tenuto conto delle caratteristiche delle merci in questione.

L'accesso al mercato dello Stato membro di destinazione di merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro può essere limitato o negato soltanto qualora:

- 1) la regola tecnica nazionale dello Stato membro di destinazione persegue un legittimo obiettivo di interesse pubblico, e
- 2) la restrizione o la negazione dell'accesso sia **proporzionata**, ossia la misura sia **idonea** al conseguimento dell'obiettivo perseguito e **necessaria** (limitata a quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo).

Le decisioni amministrative che limitano o negano l'accesso al mercato di merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro non dovrebbero essere basate sul mero fatto che le merci oggetto della valutazione soddisfino il legittimo obiettivo pubblico perseguito dallo Stato membro in un modo

diverso da quello in cui le merci conseguono tale obiettivo in tale Stato membro (considerando 5 del regolamento). Cosa significa che le merci soddisfano il legittimo obiettivo pubblico in un modo diverso? Significa che le merci potrebbero soddisfare l'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale anche se, per esempio, venissero sottoposte a prova, nello Stato membro di origine, con metodi diversi da quello prescritto nello Stato membro di destinazione.



① **Legittimi motivi di interesse generale**

Ai sensi dell'articolo 36 TFUE, gli articoli 34 e 35 TFUE lasciano impregiudicati i divieti o le restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi: i) di moralità pubblica; ii) di ordine pubblico, di pubblica sicurezza; iii) di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali; iv) di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale o v) di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

Oltre ai motivi elencati all'articolo 36 TFUE, esistono "motivi imperativi di interesse generale" o "esigenze imperative"²³ elaborate dalla Corte.

Nella causa *Cassis de Dijon*²⁴, la Corte ha rilevato che un ostacolo alla libera circolazione delle merci derivante da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti va accettato qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad 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. La Corte può riconoscere altri motivi di giustificazione. Per esempio, la tutela dei diritti fondamentali (per es. i diritti alla libertà d'espressione ed alla libertà di riunione dei manifestanti²⁵), la tutela dei consumatori²⁶, la tutela dei minori²⁷ o la tutela dell'ambiente²⁸.

Ulteriori informazioni sui legittimi motivi di interesse generale sono reperibili nella *Guida all'applicazione delle disposizioni del trattato che regolano la libera circolazione delle merci*²⁹.

²³ La Corte li ha definiti "esigenze imperative" nella causa *Cassis de Dijon*.

²⁴ Sentenza del 20 febbraio 1979, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, C-120/78 EU:C:1979:42, punto 13.

²⁵ Sentenza del 12 giugno 2003, *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333: "tale restrizione al commercio intracomunitario di merci [può] essere giustificata dall'interesse legittimo costituito dalla tutela degli interessi fondamentali, nella fattispecie quelli dei manifestanti in materia di libertà di espressione e di libertà di riunione".

²⁶ Sentenza del 22 settembre 2016, *Commissione/Repubblica ceca*, C-525/14, EU:C:2016:714.

²⁷ Sentenza del 14 febbraio 2008, *Dynamic Medien*, C-244/06, EU:C:2008:85: divieto di importazione di cartoni animati giapponesi, denominati "Anime", in versione DVD o videocassetta dal Regno Unito alla Germania poiché sprovvisti di indicazione, proveniente da tale autorità, dell'età a partire dalla quale ne è consentita la visione, dal momento che la tutela dei minori è considerata un motivo giustificato per il divieto.

²⁸ Sentenza del 1° luglio 2014, *Ålands Vindkraft AB/Energimyndigheten*, C-573/12, EU:C:2014:2037; sentenza del 15 novembre 2005, *Commissione/Austria*, C-320/03, EU:C:2005:684.

²⁹ Guida all'applicazione delle disposizioni del trattato che regolano la libera circolazione delle merci, 2010, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd>.



Ⓜ Il principio di proporzionalità

La decisione deve rispettare il principio di proporzionalità. Di conseguenza la decisione amministrativa dev'essere idonea al conseguimento dell'obiettivo perseguito e deve limitarsi a quanto è necessario per il raggiungimento di tale obiettivo.

Nella causa C-320/03, *Commissione/Austria*, la Corte ha stabilito che "per verificare se un simile ostacolo sia proporzionato rispetto allo scopo legittimo perseguito nella fattispecie, cioè la tutela dell'ambiente, occorre stabilire se esso sia necessario ed appropriato al conseguimento dell'obiettivo autorizzato"³⁰.

La proporzionalità della regola tecnica nazionale costituisce la base per dimostrare la proporzionalità della decisione amministrativa basata su di essa. I mezzi con i quali si deve dimostrare la proporzionalità della decisione amministrativa dovrebbero tuttavia essere determinati caso per caso (considerando 27 del regolamento).

La *Guida all'applicazione delle disposizioni del trattato che regolano la libera circolazione delle merci* contiene informazioni utili sul test di proporzionalità.

³⁰ Sentenza del 15 novembre 2005, *Commissione/Austria*, C-320/03, EU:C:2005:684, punto 85.



I paragrafi seguenti analizzano alcuni esempi del principio di proporzionalità.

a) *La misura è idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito?*

La Corte ha valutato l'idoneità delle misure tese a conseguire l'obiettivo nei seguenti casi, tra gli altri³¹.

- Nella causa *Ålands Vindkraft* la Corte sottolinea che l'uso di fonti di energia rinnovabili per la produzione di elettricità è utile alla tutela dell'ambiente in quanto contribuisce alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che compaiono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a contrastare³².
- Nella causa *Commissione/Italia* (rimorchi) la Corte ha affermato che il divieto ai motoveicoli di trainare rimorchi è idoneo a realizzare l'obiettivo della sicurezza stradale³³.
- Nella causa *Dynamic Medien* la Corte ha dichiarato che è pacifico che vietare la vendita e la cessione per corrispondenza di supporti video non sottoposti al controllo e alla classificazione, ai fini della tutela dei minori, da parte dell'autorità competente, e

³¹ Per ulteriori informazioni, cfr. *Guida all'applicazione delle disposizioni del trattato che regolano la libera circolazione delle merci*, 2010, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd>.

³² Sentenza del 1° luglio 2014, *Ålands Vindkraft AB/Energimyndigheten*, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 78.

³³ Sentenza del 10 febbraio 2009, *Commissione/Italia*, C-110/05, EU:C:2009:66, punto 64.

sprovvisi dell'indicazione, proveniente da tale autorità, dell'età a partire dalla quale ne è consentita la visione, rappresenta una misura volta alla tutela del minore contro le informazioni e i materiali che nuocciono al suo benessere³⁴.

b) *La misura è necessaria al conseguimento dell'obiettivo?*

La decisione amministrativa è proporzionata se è non solo idonea ma anche necessaria a conseguire il legittimo obiettivo. In questa parte della valutazione, occorre porsi la domanda seguente: la decisione amministrativa va al di là di quanto è necessario per conseguire il legittimo obiettivo? Se esistono mezzi meno restrittivi per conseguire lo stesso obiettivo, la decisione amministrativa va al di là di quanto è necessario. Gli esempi seguenti mostrano le domande che sarebbe opportuno porsi per valutare la necessità di una decisione amministrativa.

- Nella causa *Commissione/Repubblica ceca* la Corte ha sottolineato che, nell'ambito della lotta alla frode intrapresa al fine di garantire la tutela dei consumatori nel suo territorio, lo Stato membro è legittimato a ritenere che i punzoni di garanzia apposti nel territorio di Stati terzi non offrano un livello di tutela dei consumatori equivalente ai punzoni di garanzia apposti da organismi indipendenti nel territorio degli Stati membri (tranne qualora lo Stato membro di importazione da Stati terzi, che dispone di un sistema equivalente di punzonatura, svolga controlli delle merci e i risultati soddisfino le prescrizioni di tale Stato membro³⁵). La Corte ha rilevato tuttavia che la misura era sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, poiché lo stesso obiettivo si sarebbe potuto raggiungere con misure alternative meno restrittive. In primo luogo le autorità ceche avrebbero potuto esigere

dall'importatore una prova documentale attestante il luogo in cui il punzone in questione era stato apposto nonché, se del caso, il luogo di immissione in libera pratica e di commercializzazione dei metalli preziosi interessati nell'Unione. In secondo luogo le autorità ceche avrebbero potuto limitare il rifiuto del riconoscimento dei punzoni del WaarborgHolland alle sole circostanze in cui un controllo aggiuntivo di detti metalli da parte delle autorità ceche era effettivamente giustificato dalla tutela dei consumatori, in particolare nel caso di importazioni da Stati terzi³⁶.

- Nella causa *Ålands Vindkraft*, a un parco eolico situato in Finlandia è stata rifiutata l'attribuzione di certificati di elettricità svedesi, poiché tali certificati erano riservati a impianti di produzione di elettricità verde situati in Svezia. La Corte ha tuttavia ritenuto la misura proporzionata, rilevando come non risultasse che, per il semplice fatto di aver limitato un regime di sostegno che utilizzava certificati verdi alla sola elettricità verde prodotta sul territorio nazionale, la Svezia avesse travisato il principio di proporzionalità. Gli Stati membri hanno un obiettivo nazionale vincolante in materia di energia rinnovabile (la loro quota equa di sforzo) e l'unica elettricità che possono computare ai fini di tale obiettivo è quella prodotta nei propri impianti. Di conseguenza, la Svezia ha potuto legittimamente considerare che siffatta limitazione territoriale non eccede quanto necessario al fine di raggiungere l'obiettivo di aumento della produzione e, indirettamente, del consumo, di elettricità verde nell'Unione, perseguito tanto dal regime nazionale quanto dalla direttiva 2009/28, nel cui ambito di applicazione esso rientra³⁷.
- Nella causa *Dynamic Medien*, la Corte ha valutato la necessità della misura nella

³⁴ Sentenza del 14 febbraio 2008, *Dynamic Medien*, C-244/06, EU:C:2008:85, punto 47.

³⁵ Sentenza del 22 settembre 2016, *Commissione/Repubblica ceca*, C-525/14, EU:C:2016:714, punti 54 e 55.

³⁶ Sentenza del 22 settembre 2016, *Commissione/Repubblica ceca*, C-525/14, EU:C:2016:714, punti 65 e 66.

³⁷ Sentenza del 1° luglio 2014, *Ålands Vindkraft AB/Energimyndigheten*, C-573/12, EU:C:2014:2037, punto 104.

maniera seguente: per quanto attiene alla portata materiale del divieto di cui trattasi, occorre osservare che la legge sulla tutela dei minori non è contraria a qualsivoglia forma di commercializzazione di supporti video non sottoposti a controllo. Infatti, dalla decisione emerge che è lecito importare e vendere ad adulti tali supporti video tramite canali di distribuzione comportanti un contatto personale tra chi consegna e chi acquista, e che consentano quindi di vigilare affinché i minori non abbiano accesso ai supporti video in questione. Alla luce di tali elementi, risulta che la normativa di cui trattasi nella causa principale non ecceda quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito dallo Stato membro interessato³⁸.

- Nella causa C-265/06, *Commissione/Portogallo*, la Corte ha rilevato che la lotta contro la criminalità e la protezione della sicurezza stradale possono costituire ragioni imperative di interesse generale atte a giustificare un ostacolo alla libera circolazione delle merci. Sebbene il divieto di applicare pellicole colorate sui vetri degli autoveicoli che servono al trasporto di passeggeri o di merci "sembri, è vero, in grado di agevolare tale tipo di osservazione e quindi idoneo a raggiungere gli obiettivi della lotta alla criminalità e della sicurezza stradale, ciò non significa che esso sia necessario per raggiungere tali obiettivi e che non esistano altri mezzi meno restrittivi per arrivarci"³⁹. La necessità del divieto è ancor meno dimostrata considerato che le autorità hanno ammesso di consentire nel proprio territorio la commercializzazione di autoveicoli dotati sin dall'inizio di vetri colorati nei limiti previsti dalla direttiva 92/22 CEE del Consiglio. Inoltre le pellicole colorate comprendono una vasta gamma che va da quelle trasparenti a quelle quasi opache. Questo dato implica che almeno

alcune pellicole, ossia quelle che presentano un grado di trasparenza sufficiente, non impediscono l'auspicato esame visivo dell'abitacolo degli autoveicoli. La Corte ha concluso pertanto che il divieto imposto alle pellicole colorate nei veicoli era eccessivo e, pertanto, sproporzionato rispetto agli obiettivi perseguiti⁴⁰.



6 Sospensione temporanea dell'accesso al mercato (articolo 6 del regolamento)

Allorché sta esaminando le merci prima di decidere se limitare o negare l'accesso al mercato, un'autorità competente di uno Stato membro di destinazione non dovrebbe essere in grado di adottare decisioni di sospensione dell'accesso al mercato, salvo nei casi in cui è necessario un intervento rapido per impedire che siano pregiudicate la sicurezza o la salute delle persone, che sia pregiudicato l'ambiente o per impedire che le merci siano rese disponibili nei casi in cui la messa a disposizione di tali merci è soggetta a divieto generale di commercializzazione per motivi di moralità pubblica o di pubblica sicurezza, inclusa, per esempio, la prevenzione della criminalità (considerando 29 del regolamento).

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento, quando stanno effettuando una valutazione delle merci, le autorità competenti dello Stato membro di destinazione possono sospendere temporaneamente la messa a disposizione di tali merci sul mercato dello Stato membro in questione solo se:

³⁸ Sentenza del 14 febbraio 2008, *Dynamic Medien*, C-244/06, EU:C:2008:85, punto 48.

³⁹ Sentenza del 10 aprile 2008, *Commissione/Portogallo*, C-265/06, EU:C:2008:210, punti 38-41.

⁴⁰ Sentenza del 10 aprile 2008, *Commissione/Portogallo*, C-265/06, EU:C:2008:210, punti 38-48.

- a) in condizioni di utilizzazione normali o ragionevolmente prevedibili, le merci presentano un rischio grave per la sicurezza o la salute umana o per l'ambiente, anche nei casi in cui gli effetti non sono immediati, che richiede un intervento rapido da parte dell'autorità competente; o
- b) la messa a disposizione delle merci, o di merci di quel tipo, sul mercato dello Stato membro in questione è generalmente vietata in tale Stato membro per motivi di moralità pubblica o di pubblica sicurezza.

Qualora l'autorità competente di uno Stato membro sospenda temporaneamente l'accesso al mercato, dovrebbe darne immediatamente notifica all'operatore economico interessato, alla Commissione e agli altri Stati membri (articolo 6, paragrafo 2, del regolamento). Se il motivo della sospensione temporanea è il fatto che, *in condizioni di utilizzazione normali o ragionevolmente prevedibili, le merci presentano un rischio grave per la sicurezza o la salute umana o per l'ambiente, anche nei casi in cui gli effetti non sono immediati, che richiede un intervento rapido da parte dell'autorità competente*, tale notifica dev'essere corredata di una motivazione tecnica o scientifica dettagliata atta a dimostrare le ragioni per cui il caso rientra nell'ambito di tale fattispecie (articolo 6, paragrafo 2, del regolamento).

7 Decisione amministrativa (articolo 5, paragrafi da 9 a 13, del regolamento)

Al termine di una valutazione delle merci, l'autorità competente dello Stato membro di destinazione può decidere di adottare una decisione amministrativa in relazione alle merci che ha valutato (articolo 5, paragrafo 9, del regolamento).

Come si è già detto, il reciproco riconoscimento non è un principio assoluto. Occorre però giustificare in maniera valida qualsiasi eccezione a tale principio. L'accesso al mercato per le merci legalmente commercializzate in un

altro Stato membro non può essere limitato o negato per l'unica ragione che le regole nazionali prevedono requisiti differenti per le merci interessate. Se esiste un motivo concreto per limitare o negare l'accesso al mercato, occorre fornire una giustificazione per qualsiasi decisione in tal senso.

Finora le decisioni amministrative hanno raramente illustrato le giustificazioni per la limitazione o la negazione dell'accesso al mercato a merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro.

L'articolo 5, paragrafi 10, 11 e 12, del regolamento elenca le categorie di informazioni che dovrebbero apparire nella decisione amministrativa.

La decisione amministrativa deve illustrare *le giustificazioni* della decisione in maniera sufficientemente dettagliata e motivata da facilitare la valutazione della sua compatibilità con il principio del reciproco riconoscimento e con le prescrizioni del regolamento (articolo 5, paragrafo 10, del regolamento). In particolare, la decisione amministrativa deve comprendere le seguenti informazioni (articolo 5, paragrafo 11, del regolamento):

- a) la regola tecnica nazionale su cui si basa la decisione amministrativa;
- b) i legittimi motivi di interesse generale che giustificano l'applicazione della regola tecnica nazionale su cui si basa la decisione amministrativa;
- c) le prove tecniche o scientifiche che l'autorità competente dello Stato membro di destinazione ha considerato, comprese, se del caso, le modifiche relative allo stato dell'arte che sono intercorse successivamente all'entrata in vigore della regola tecnica nazionale;
- d) una sintesi delle eventuali argomentazioni addotte dall'operatore economico interessato, che siano pertinenti per valutare se le merci siano state commercializzate legalmente e se

gli interessi pubblici legittimi coperti dalla regola tecnica nazionale applicabile dello Stato membro di destinazione sono adeguatamente protetti, tenuto conto delle caratteristiche delle merci in questione;

- e) gli elementi di prova attestanti che la decisione amministrativa è idonea al conseguimento dell'obiettivo perseguito e che si limita a quanto è necessario per il raggiungimento di tale obiettivo.

Ai fini dell'articolo 5, paragrafo 11, del regolamento, si definiscono "legittimi motivi di interesse generale" i motivi enunciati all'articolo 36 TFUE o qualsiasi altro motivo imperativo di interesse generale (articolo 3, punto 14, del regolamento)⁴¹.

La decisione amministrativa deve specificare i mezzi di ricorso previsti dal diritto nazionale dello Stato membro di destinazione e i termini temporali applicabili a tali mezzi. Essa dovrebbe includere altresì un riferimento alla possibilità per gli operatori economici di ricorrere a SOLVIT e alla nuova procedura di risoluzione dei problemi (articolo 5, paragrafo 12, del regolamento; cfr. anche la sezione 3.10).

La decisione amministrativa che limita o nega l'accesso al mercato deve essere notificata senza indugio all'operatore economico. La decisione non prende effetto prima di essere stata notificata all'operatore economico (articolo 5, paragrafo 9, e articolo 5, paragrafo 13, del regolamento).



8 Notifiche alla Commissione e agli altri Stati membri

Le autorità nazionali competenti devono notificare alla Commissione e agli altri Stati membri:

- le sospensioni temporanee (articolo 6, paragrafo 2, del regolamento);
- le decisioni amministrative (articolo 5, paragrafo 9, del regolamento).

Ai fini dell'articolo 5, paragrafo 9, e dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento, si dovrebbe fare ricorso al sistema di informazione e comunicazione per la vigilanza del mercato (ICSMS) (articolo 11, paragrafo 1, del regolamento).

La Commissione deve avvalersi delle informazioni disponibili nell'ICSMS per la futura valutazione del regolamento (articolo 14, paragrafo 2, del regolamento).

Le sospensioni temporanee devono essere notificate immediatamente tramite l'ICSMS alla Commissione e agli altri Stati membri (articolo 6, paragrafo 2, del regolamento).

Le decisioni amministrative devono essere notificate tramite l'ICSMS alla Commissione e agli altri Stati membri entro 20 giorni lavorativi dall'adozione della decisione (articolo 5, paragrafo 9, del regolamento).

La sospensione temporanea o la decisione amministrativa notificate dovrebbero essere caricate nell'ICSMS.

⁴¹ Cfr. anche la sezione 3.5.1.

Teoricamente, se una misura notificata tramite il sistema comunitario di scambio rapido di informazione (RAPEX)⁴² o il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (RASFF)⁴³ riguarda merci non comprese nella normativa di armonizzazione dell'UE e che sono commercializzate legalmente in un altro Stato membro, tale misura dovrebbe anche essere notificata ai sensi del regolamento, usando il sistema ICSMS.

Il regolamento è concepito per risparmiare agli Stati membri l'onere di una doppia notifica nei casi in cui una misura dev'essere notificata nell'ambito di due sistemi. L'articolo 7 stabilisce perciò che, se una decisione amministrativa o una sospensione temporanea rientrano tra i provvedimenti che devono essere notificati tramite RAPEX o RASFF, "non è necessaria una notifica separata alla Commissione e agli altri Stati membri ai sensi del presente regolamento" purché siano soddisfatte le presenti condizioni: a) la notifica RAPEX o RASFF precisa che la notifica vale anche come una notifica ai sensi del regolamento (UE) 2019/515, e b) si forniscono gli elementi di prova che soddisfano le prescrizioni di cui al regolamento (UE) 2019/515.

L'autorità competente dello Stato membro di destinazione è responsabile di caricare i documenti richiesti ai sensi del regolamento. Come si è detto in precedenza, tali documenti sono la decisione amministrativa e la sospensione temporanea (corredate di una motivazione tecnica o scientifica dettagliata nei casi in cui si fondino su un rischio grave per la sicurezza o la salute umana o per l'ambiente).

9 Mezzi di ricorso contro una decisione amministrativa

Qualsiasi decisione amministrativa adottata dall'autorità competente di uno Stato membro di destinazione ai sensi del regolamento deve specificare i mezzi di ricorso previsti dal diritto nazionale e i termini temporali applicabili a tali mezzi (articolo 5, paragrafo 12, del regolamento e considerando 35 del regolamento), in modo che l'operatore economico possa presentare ricorso oppure adire il giudice avverso la decisione. Le opzioni disponibili per impugnare tali decisioni dipendono dai mezzi di ricorso previsti dal diritto nazionale (grado di ricorso amministrativo, giudici nazionali, organi giurisdizionali o altri gradi di ricorso). In generale, i sistemi giudiziari nazionali prevedono, direttamente oppure dopo un ricorso amministrativo, la possibilità di ricorrere in appello dinanzi a un giudice contro la decisione amministrativa dell'autorità competente tesa a limitare o negare l'accesso al mercato.

L'articolo 8 del regolamento introduce una nuova procedura di risoluzione dei problemi per offrire mezzi di ricorso efficaci e ristabilire la fiducia nel reciproco riconoscimento. Questa nuova procedura è affidata alla rete SOLVIT.

10 Che cos'è SOLVIT

SOLVIT è una rete già esistente di centri istituiti dagli Stati membri, che mira a fornire una soluzione veloce, efficace e informale dei problemi che i cittadini e le imprese si trovano ad affrontare quando le autorità pubbliche negano loro i diritti UE riconosciuti nel mercato interno; SOLVIT si fonda sulla raccomandazione della Commissione 2013/461/UE sui principi di funzionamento di SOLVIT⁴⁴.

SOLVIT è un meccanismo informale ed extragiudiziale per la soluzione di problemi, che offre un'alternativa ai procedimenti giudiziari.

⁴² Ai sensi della direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU L 11 del 15.1.2002, pag. 4).

⁴³ Ai sensi del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1).

⁴⁴ Raccomandazione 2013/461/UE della Commissione, del 17 settembre 2013, sui principi di funzionamento di SOLVIT, (GU L 249 del 19.9.2013, pag. 10).

Prevede soluzioni pratiche per i cittadini e le imprese che incontrano difficoltà nelle situazioni transfrontaliere associate con il mercato unico e provocate da un'autorità pubblica. SOLVIT è un servizio gratuito prestato dalle amministrazioni nazionali in ciascuno Stato membro dell'UE, nonché in Islanda, Liechtenstein e Norvegia. I principi che ne disciplinano il funzionamento sono contenuti nella raccomandazione della Commissione 2013/461/UE, in cui si afferma che ciascuno Stato membro deve disporre di un centro SOLVIT dotato di risorse sufficienti per far parte della rete⁴⁵.

La procedura SOLVIT può essere avviata dagli operatori economici interessati da una decisione amministrativa. La raccomandazione 2013/461/UE non fissa limiti di tempo per l'avvio della procedura SOLVIT. Se però un operatore economico decide di ricorrere a SOLVIT, si consiglia di sottoporre la decisione amministrativa a SOLVIT il prima possibile. Dal momento che SOLVIT è un meccanismo informale, il ricorso alla procedura SOLVIT non sospende le scadenze formali per la presentazione di un ricorso amministrativo o giudiziario, né si sostituisce a tali forme di ricorso. Se durante lo svolgimento di una procedura SOLVIT un operatore economico presenta un ricorso in sede giudiziaria, è prassi consueta darne notifica al centro SOLVIT. Il centro SOLVIT interrompe la procedura SOLVIT e il mandato del centro SOLVIT si conclude⁴⁶.

Nei casi in cui i sistemi nazionali prevedono la possibilità di presentare ricorso amministrativo contro la decisione amministrativa di limitare o negare l'accesso al mercato, adottata da un'autorità competente, dinanzi all'autorità responsabile della vigilanza su tale autorità competente (a seconda del sistema applicabile nello Stato membro interessato), alcune autorità decidono di interrompere temporaneamente la procedura se è in corso una procedura di risoluzione dei problemi SOLVIT. Ciò consente

all'autorità responsabile della vigilanza di tener conto del processo SOLVIT.

Tutti i casi SOLVIT sono trattati da due centri SOLVIT: il centro di appartenenza e il centro competente⁴⁷. Il centro di appartenenza è situato di solito nello Stato membro del ricorrente, mentre il centro competente si trova nello Stato membro dell'autorità contro cui è stato presentato il reclamo. Il centro di appartenenza ha la responsabilità di compiere una valutazione giuridica del problema e di preparare il caso prima di presentarlo al centro SOLVIT dell'autorità contro cui è stato presentato il reclamo⁴⁸. Il centro competente è responsabile di trovare una soluzione per i richiedenti, tra cui il chiarimento del diritto dell'UE applicabile, e dovrebbe informare regolarmente il centro di appartenenza sul modo in cui il reclamo sta procedendo⁴⁹.

Il centro SOLVIT usa un sistema online sicuro per trattare i casi⁵⁰. Ciò garantisce l'efficienza della comunicazione e favorisce la completa trasparenza. La Commissione ha accesso al sistema, monitora la qualità del trattamento dei casi e offre assistenza e chiarimento nei casi complessi.

11 SOLVIT e la procedura di risoluzione dei problemi ai sensi dell'articolo 8 del regolamento

La procedura SOLVIT descritta nella raccomandazione 2013/461/UE e la speciale

⁴⁷ Sezione V, punto A, punto 1), della raccomandazione 2013/461/UE.

⁴⁸ Sezione V, punto B, punto 2), della raccomandazione 2013/461/UE.

⁴⁹ Sezione V, punto C, punto 2), della raccomandazione 2013/461/UE.

⁵⁰ La banca dati online di SOLVIT è un modulo a sé stante nel sistema di informazione del mercato interno. Tenuto conto di questa integrazione tecnica, le norme in materia di trattamento dei dati personali e delle informazioni riservate di cui al regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione ("regolamento IMI") (GU L 316 del 14.11.2012, pag. 1) si applicano anche alle procedure SOLVIT. La raccomandazione SOLVIT specifica nel dettaglio alcuni aspetti del trattamento dei dati personali nell'ambito di SOLVIT, conformemente al regolamento IMI.

⁴⁵ Sezione IV, punto 2), della raccomandazione 2013/461/UE.

⁴⁶ Sezione III, punto 6), della raccomandazione 2013/461/UE.

procedura di risoluzione dei problemi, prevista dall'articolo 8 del regolamento, sono diverse. La differenza principale fra le due procedure sta nella possibilità per i centri SOLVIT di chiedere alla Commissione di formulare un parere.

La procedura SOLVIT descritta nella raccomandazione 2013/461/UE non contempla la possibilità che i centri SOLVIT chiedano un parere alla Commissione. L'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento stabilisce invece che, laddove un operatore economico abbia avviato una procedura SOLVIT, il centro di appartenenza o il centro competente possono chiedere alla Commissione di esprimere un parere per contribuire a risolvere il caso. Questa procedura specifica si applica soltanto nei casi in cui le autorità hanno adottato una decisione amministrativa ai sensi dell'articolo 5 del regolamento. Tale procedura prevede la possibilità che un centro SOLVIT chieda alla Commissione di valutare se la decisione amministrativa sia compatibile con il principio del reciproco riconoscimento e con le prescrizioni del regolamento (articolo 8, paragrafi 1 e 2, del regolamento). La procedura di risoluzione dei problemi ai sensi del regolamento prevede scadenze più lunghe rispetto alla consueta procedura SOLVIT, in modo da fornire alla Commissione il tempo sufficiente per esprimere un parere.

Per mettere gli operatori economici a conoscenza della specifica procedura di risoluzione dei problemi prevista dal regolamento, tutte le decisioni amministrative adottate dalle autorità nazionali ai sensi del regolamento devono contenere un riferimento alla possibilità per gli operatori economici di ricorrere a SOLVIT e alla procedura di risoluzione dei problemi di cui all'articolo 8 del regolamento (articolo 5, paragrafo 12, del regolamento; cfr. anche la sezione 3.7). Per esempio la decisione amministrativa potrebbe comprendere un paragrafo come il seguente:

"È possibile sottoporre questa decisione a SOLVIT, alle condizioni di cui alla raccomandazione 2013/461/UE. Il centro di appartenenza o il centro competente possono

chiedere alla Commissione di esprimere un parere per contribuire a risolvere il caso, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/515."

SOLVIT è sempre stata a disposizione degli operatori economici che hanno incontrato problemi nel mercato unico. SOLVIT continuerà a trattare nel modo consueto gli altri problemi associati alla commercializzazione di merci in un altro Stato membro, come l'assenza di una risposta dell'autorità competente, oppure il rifiuto di adottare una decisione. Questi problemi non comporteranno però l'avvio della specifica procedura di risoluzione dei problemi di cui all'articolo 8 del regolamento.

12 Il parere della Commissione nel contesto della procedura di risoluzione dei problemi di cui all'articolo 8 del regolamento

Se l'approccio informale di SOLVIT non ha successo e permangono dubbi in merito alla compatibilità della decisione amministrativa con il principio del reciproco riconoscimento, ciascun centro SOLVIT interessato può chiedere alla Commissione di esprimere un parere (articolo 8, paragrafo 1, del regolamento). Scopo del parere della Commissione è di consentirle di valutare se la decisione amministrativa nazionale sia compatibile con il principio del reciproco riconoscimento e con le prescrizioni del regolamento (articolo 8, paragrafo 2, del regolamento). Tra l'altro la Commissione dovrebbe esaminare i documenti e le informazioni forniti nell'ambito della procedura SOLVIT. Può chiedere informazioni e documenti aggiuntivi tramite il pertinente centro SOLVIT (articolo 8, paragrafo 3, del regolamento).

Entro 45 giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta di un parere (termine che non include il tempo necessario per la Commissione per ricevere le informazioni e i documenti aggiuntivi suddetti) la Commissione deve completare la valutazione ed esprimere un parere (articolo 8, paragrafo 4, del regolamento). Tale parere dovrebbe riguardare solo la questione se la decisione amministrativa sia compatibile con il

principio del reciproco riconoscimento e con le prescrizioni del regolamento (articolo 8, paragrafo 2, del regolamento). Ove opportuno il parere dovrebbe individuare eventuali criticità che dovrebbero essere affrontate nel caso SOLVIT o formulare raccomandazioni per contribuire a risolvere il caso (articolo 8, paragrafo 4, del regolamento). Il parere della Commissione dev'essere preso in considerazione nel corso della procedura SOLVIT (articolo 8, paragrafo 6, del regolamento).

La Commissione comunica il proprio parere tramite il pertinente centro SOLVIT all'operatore economico interessato e alle autorità competenti. Essa notifica inoltre tale parere a tutti gli Stati membri tramite l'ICSMS (articolo 8, paragrafo 6, del regolamento). L'operatore economico può utilizzare il parere della Commissione di cui all'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento e metterlo a disposizione di eventuali terzi pertinenti.

Se nel corso del periodo di valutazione la Commissione è informata del fatto che il caso è risolto, essa non è tenuta a esprimere un parere (articolo 8, paragrafo 5, del regolamento).

Il fatto che la Commissione esprima un parere lascia impregiudicati i suoi poteri ai sensi dell'articolo 258 TFUE (considerando 40 del regolamento).



13 Il ruolo dei punti di contatto per i prodotti (articolo 9 del regolamento)

Il regolamento rende assai più agevole di quanto fosse in precedenza commercializzare in altri Stati membri merci non coperte dalle

norme di armonizzazione dell'UE, ma allo stesso tempo attribuisce maggiori responsabilità agli operatori economici. Questi ultimi devono conoscere le norme nazionali pertinenti non solo dello Stato membro in cui commercializzano legalmente le proprie merci, ma anche quelle vigenti nello Stato membro di destinazione: per esempio se esista una procedura di autorizzazione preventiva.

Per far sì che gli operatori economici non siano lasciati a sé stessi al momento di raccogliere informazioni relative ai prodotti negli Stati membri, il regolamento favorisce la raccolta di tali informazioni tramite punti di contatto per i prodotti. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento, i punti di contatto per i prodotti devono prestare i propri servizi conformemente al regolamento (UE) 2018/1724 (il regolamento sullo sportello digitale unico)⁵¹. I punti di contatto per i prodotti dovrebbero essere adeguatamente attrezzati e dotati delle risorse necessarie (articolo 9, paragrafo 1, e considerando 42 del regolamento) al fine di poter assolvere la loro importante funzione nell'agevolare la comunicazione tra le autorità nazionali e gli operatori economici.

I punti di contatto per i prodotti devono fornire le seguenti informazioni online (articolo 9, paragrafo 2, del regolamento):

- a) informazioni sul principio del reciproco riconoscimento e sull'applicazione del regolamento nel territorio dei propri Stati membri, comprese le informazioni sulla procedura di valutazione delle merci di cui all'articolo 5 del regolamento;
- b) i dati di contatto diretti delle autorità competenti del loro Stato membro, compresi quelli delle autorità incaricate di sovrintendere all'applicazione delle regole

⁵¹ Regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 1).

tecniche nazionali vigenti nel territorio dei propri Stati membri;

- c) i mezzi di ricorso e le procedure disponibili nel territorio dei propri Stati membri in caso di controversia tra l'autorità competente e un operatore economico, compresa la procedura di risoluzione dei problemi di cui all'articolo 8 del regolamento.

Benché i punti di contatto per i prodotti abbiano la responsabilità di mettere a disposizione i dati più importanti attraverso il proprio sito web (cfr. articolo 9, paragrafo 2, e considerando 42 del regolamento), gli operatori economici o le autorità competenti degli Stati membri possono anche contattarli direttamente; i punti di contatto devono fornire ulteriori informazioni entro 15 giorni lavorativi dal ricevimento di una richiesta (articolo 9, paragrafi 3 e 4 del regolamento). Essi devono fornire tali informazioni gratuitamente (articolo 9, paragrafo 5, del regolamento). I punti di contatto per i prodotti dovrebbero svolgere compiti connessi alla fornitura di informazioni relative ai prodotti, comprese copie elettroniche delle regole tecniche nazionali o l'accesso online alle stesse, senza pregiudicare le disposizioni nazionali che regolamentano la distribuzione delle regole tecniche nazionali (considerando 42 del regolamento).

Anche le autorità nazionali possono contattare e chiedere informazioni ai punti di contatto per i prodotti o alle autorità di un altro Stato membro (per esempio lo Stato membro di origine/prima commercializzazione legale) per verificare i dati forniti dagli operatori economici nel corso della valutazione delle merci (cfr. l'articolo 5, l'articolo 9 e l'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento). I punti di contatto per i prodotti possono essere utilizzati anche per facilitare contatti tra le pertinenti autorità competenti (articolo 10, paragrafo 3, del regolamento).

Ai punti di contatto per i prodotti non dovrebbe essere però richiesto di fornire copie di norme, o accessi online alle stesse, che sono oggetto dei diritti di proprietà intellettuale di organismi od

organizzazioni di normazione (considerando 42 del regolamento).

L'articolo 10 del regolamento stabilisce norme in materia di cooperazione amministrativa che indicano i settori più importanti in cui è necessaria una cooperazione efficiente tra i punti di contatto per i prodotti e le autorità nazionali.



14 Cooperazione amministrativa (articolo 10 del regolamento)

Il regolamento rafforza i punti di contatto per i prodotti, che sono uno dei principali canali di comunicazione per il reciproco riconoscimento, e migliora la comunicazione tra le autorità competenti degli Stati membri e i punti di contatto per i prodotti.

Una delle forme di cooperazione amministrativa previste dal regolamento è lo scambio di funzionari tra Stati membri e l'organizzazione di programmi comuni di formazione e sensibilizzazione per le autorità e le imprese (articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento). La Commissione assicura la cooperazione tra le autorità degli Stati membri e i punti di contatto per i prodotti, mentre gli Stati membri si assicurano che le loro autorità competenti e i punti di contatto per i prodotti partecipino a tali attività (articolo 10, paragrafi 1 e 2, del regolamento).

La cooperazione amministrativa è particolarmente importante nella valutazione delle merci. Tramite il sistema ICSMS le autorità competenti di uno Stato membro di destinazione possono prendere contatto con le autorità competenti dello Stato membro della prima

commercializzazione legale se devono verificare le informazioni fornite dall'operatore economico (articolo 5, paragrafo 7, del regolamento). Le autorità competenti dovrebbero rispondere a tali richieste entro 15 giorni lavorativi comunicando le informazioni pertinenti ai fini della verifica dei dati e dei documenti forniti dall'operatore economico nel corso della valutazione delle merci in questione (articolo 10, paragrafo 3, del regolamento).

I punti di contatto per i prodotti possono essere utilizzati per facilitare contatti tra le pertinenti autorità competenti nel rispetto del termine di 15 giorni lavorativi per la trasmissione delle informazioni richieste (articolo 10, paragrafo 3, del regolamento).

04



VALUTAZIONE PREVENTIVA DELLE REGOLE TECNICHE NAZIONALI – LA DIRETTIVA (UE) 2015/1535 E LA CLAUSOLA DEL MERCATO UNICO

La direttiva (UE) 2015/1535⁵² è uno strumento importante per prevenire gli ostacoli tecnici agli scambi per i prodotti che non sono coperti dalla normativa di armonizzazione dell'UE o lo sono solo parzialmente. Contribuisce ad ampliare e migliorare il reciproco riconoscimento, imponendo agli Stati membri di notificare alla Commissione i progetti di regole tecniche per i prodotti e i servizi della società dell'informazione prima che essi siano adottati nel diritto nazionale.

La direttiva (UE) 2015/1535 e il regolamento si applicano in fasi diverse del ciclo di vita di una regola tecnica. Insieme, fanno sì che le norme nazionali non possano provocare ostacoli ingiustificati agli scambi durante il loro ciclo di vita.



La procedura di notifica di cui alla direttiva (UE) 2015/1535 consente alla Commissione e agli Stati membri di esaminare le regole tecniche per i prodotti e i servizi della società dell'informazione che i singoli Stati membri prevedono di adottare. Previene l'emergere di nuovi ostacoli tecnici agli scambi, assicurando la

compatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'UE e i principi del mercato interno. La procedura permette inoltre alle imprese e alle altre parti interessate di formulare osservazioni sui progetti notificati nella banca dati del sistema di informazione sulle regolamentazioni tecniche (TRIS).

Una caratteristica cruciale della procedura consiste nelle conseguenze giuridiche della non conformità. La Corte di giustizia, nella sentenza sulla causa C-194/94⁵³, ha stabilito il principio che l'inadempimento dell'obbligo di notifica (articolo 5 della direttiva (UE) 2015/1535) comporta l'inapplicabilità delle regole tecniche di cui trattasi, con la conseguenza che esse non possono essere opposte ai singoli.



La Corte ha stabilito che la direttiva (UE) 2015/1535 dev'essere interpretata nel senso che essa è direttamente efficace, ossia che i singoli dovrebbero essere in grado di avvalersene direttamente dinanzi al giudice nazionale nelle cause che li vedono opposti alle autorità competenti. Ha anche stabilito che la norma nazionale era inapplicabile perché non

⁵² Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU L 241 del 17.9.2015, pag. 1).

⁵³ Sentenza del 30 aprile 1996, *CIA Security International/Signalson e Securitel*, C-194/94, EU:C:1996:172. Cfr. anche la sentenza del 26 settembre 2000, *Unilever*, C-443/98, EU:C:2000:496, e la sentenza del 19 dicembre 2019, *Procedimento penale a carico di X*, C-390/18, EU:C:2019:1112.

era stata notificata. La Corte ha dichiarato che, se le regole non notificate rimanessero applicabili, ciò vanificherebbe l'obiettivo e gli scopi della direttiva, inducendo gli Stati membri ad astenersi dalla notifica. La sentenza nella causa C-194/94 ha avuto importanti implicazioni per l'impatto della direttiva (UE) 2015/1535. In sostanza, essa significa che le imprese non possono essere obbligate a rispettare regole tecniche nazionali che non sono state notificate.

Il fatto che una regola tecnica sia stata notificata non garantisce però che la sua applicazione sia compatibile con il diritto dell'UE. Una regola tecnica notificata può ancora incidere sulla libera circolazione delle merci, a seconda del modo in cui le autorità nazionali la applicano. È questo il punto in cui entra in gioco il regolamento (UE) 2019/515 relativo al reciproco riconoscimento, per garantire che la regola sia applicata correttamente in ogni singolo caso, in modo da rispettare il principio del reciproco riconoscimento.

Per sensibilizzare le autorità nazionali e gli operatori economici al principio del reciproco riconoscimento, gli Stati membri dovrebbero prevedere di includere nelle regole tecniche nazionali "clausole per il mercato unico" chiare e inequivocabili (considerando 16 del regolamento), per ridurre il rischio che queste regole creino ostacoli normativi agli scambi⁵⁴ e facilitare l'applicazione di tale principio. Nella procedura di notifica di cui alla direttiva (UE) 2015/1535, la Commissione raccomanda costantemente, ove sia il caso, che le autorità dello Stato membro interessato inseriscano nel progetto notificato la clausola del mercato unico definita nel *Pacchetto merci: rafforzare la fiducia nel mercato unico*⁵⁵. Si riporta qui di seguito una versione più precisa della clausola.

Le merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro dell'Unione europea o in Turchia, o provenienti dalle Parti contraenti dell'accordo SEE e in esse legalmente commercializzate, sono considerate compatibili con queste regole. L'applicazione di queste regole è soggetta al regolamento (UE) 2019/515 del 19 marzo 2019 relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro.



⁵⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione della direttiva (UE) 2015/1535 nel periodo dal 2014 al 2015 (COM(2017) 788 final, pag. 5).

⁵⁵ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale

europeo, *Pacchetto merci: rafforzare la fiducia nel mercato unico*, COM(2017) 787 final del 19 dicembre 2017.



05

RAPPORTO TRA IL REGOLAMENTO (UE) 2019/515 E LA DIRETTIVA 2001/95/CE

La direttiva 2001/95/CE⁵⁶ relativa alla sicurezza generale dei prodotti ("la DSGP") specifica che i produttori sono tenuti ad immettere sul mercato soltanto prodotti sicuri (articolo 3 della DSGP) e sancisce gli obblighi di produttori e distributori in materia di sicurezza dei prodotti. Conferisce alle autorità competenti il potere di vietare i prodotti pericolosi o di adottare qualsiasi altra misura opportuna (articolo 8 della DSGP).

La DSGP si applica ai prodotti di consumo, in particolare a quelli che sono soggetti alla normativa di armonizzazione dell'UE (qualora tale normativa non contenga disposizioni specifiche aventi lo stesso obiettivo della direttiva 2001/95/CE) e a quelli che non sono soggetti all'armonizzazione dell'UE (articolo 1, paragrafo 2, e articolo 2, lettera a), della DSGP).

Il regolamento si applica sia ai beni di consumo che alle altre merci o agli aspetti delle merci che non sono coperti dalla normativa di armonizzazione dell'UE.

1 Misure riguardanti prodotti che presentano un rischio per la salute e la sicurezza dei consumatori

La DSGP descrive la procedura che le autorità competenti seguono per applicare misure opportune qualora i prodotti presentino un rischio, come le misure di cui all'articolo 8, paragrafo 1, lettere da b) a f), della DSGP. Gli articoli 5 e 6 del regolamento lasciano impregiudicata l'applicazione dell'articolo 8, paragrafo 1, lettere da b) a f), e dell'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2001/95/CE (cfr. articolo 2, paragrafo 6, del regolamento).

2 Misure concernenti prodotti di consumo che presentano altri rischi

Per quanto riguarda i prodotti di consumo, il regolamento si applica qualora le autorità competenti di uno Stato membro intendano limitare o negare l'accesso al mercato a un prodotto di consumo non coperto dalla normativa di armonizzazione dell'UE, legalmente commercializzato in un altro Stato membro, sulla base di una regola tecnica nazionale e per motivi diversi da un rischio per la salute e la sicurezza dei consumatori. Questo caso si verificherebbe, per esempio, qualora tali autorità vietassero la commercializzazione di un prodotto per motivi ambientali, benché tale prodotto non presenti un rischio per la salute e la sicurezza dei consumatori.



⁵⁶ Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU L 11 del 15.1.2002, pag. 4).



© COMMISSIONE EUROPEA 2021

GROW-MUTUAL-RECOGNITION@ec.europa.eu