

SOLVIT e la procedura ex art. 8 del Regolamento (UE) n. 2019/515 sul reciproco riconoscimento delle merci

di Micaela Lottini

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. SOLVIT: ‘lo strumento predefinito per la risoluzione delle controversie nel mercato unico’. – 3. SOLVIT e il principio del mutuo riconoscimento. – 4. La procedura di risoluzione dei problemi’ ex art. 8 del Regolamento (UE) 2019/519 e SOLVIT. – 5. La prassi applicativa dell’art. 8 del Regolamento. – 6. Conclusioni.

1. Premessa

Sono passati ormai più di 20 anni da quando la Commissione europea ha previsto l’istituzione della rete SOLVIT¹, inaugurando una nuova stagione dell’integrazione del mercato interno², che accanto a strumenti normativi ed ovviamente all’intervento della Corte di giustizia, prevede dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie e degli strumenti di co-operazione tra le amministrazioni chiamate ad applicare il diritto europeo.

Tra questi, appunto, la rete SOLVIT ha lo scopo di favorire la risoluzione di quelle che vengono definite le ‘controversie del mercato interno’, ossia riguardanti cittadini e imprese che intendono avvalersi delle libertà e diritti garantiti dalle norme europee ed incontrano degli ostacoli posti dalle amministrazioni dello Stato ospitante.

¹ Per tutte le informazioni relative alla rete, ci sia consentito rinviare a: M. LOTTINI, *Correct application of EU law by national public administrations and effective individual protection: the SOLVIT network*, in *Review of European administrative law*, 3, 2, 2010, 5; EAD, *The SOLVIT network: state of the art and possible future developments*, in *Review of European administrative law*, 1, 2020, 109.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 28 ottobre 2015, *migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e le imprese*, COM (2015) 550 def., 16. Cfr., anche, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 25 ottobre 2016, *Programma di lavoro della Commissione per il 2017. Realizzare un’Europa che protegge, dà forza e difende*, COM (2016) 710 def.

Uno dei settori in cui SOLVIT ha prodotto più risultati è quello dell'applicazione di un principio cardine del diritto europeo: quello del mutuo (o reciproco) riconoscimento, come risulta anche dal sito³ della Commissione dedicato a SOLVIT che elenca i casi risolti e le loro tipologie.

Nel 2019, con riguardo con riguardo allo specifico settore della libera circolazione delle merci, il mutuo (o reciproco) riconoscimento è stato oggetto di una nuova disciplina, attraverso il Regolamento (UE) n. 2019/519⁴, relativo appunto al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro.

All'art. 8 del Regolamento si prevede una particolare procedura definita come 'procedura di risoluzione dei problemi' che propone un rinnovato impegno co-operativo tra SOLVIT e la Commissione europea, alla quale, da parte di uno dei Centri nazionali, può essere richiesto un parere sulla compatibilità con il diritto dell'UE di una decisione amministrativa che limita o nega l'accesso al mercato di un prodotto.

In questo lavoro, si propone un'analisi di questa procedura con l'evidenziazione delle prime ipotesi applicative, nell'ambito del contesto più generale che vuole inquadrare il ruolo della rete nel mercato interno e del rapporto sempre più stretto tra SOLVIT e la Commissione, per poi proporre alcune conclusioni finali.

2. *SOLVIT: 'lo strumento predefinito per la risoluzione delle controversie nel mercato unico'*

Nel 2001, la Commissione ha adottato la Comunicazione, *per una soluzione efficace dei problemi nel mercato interno: "SOLVIT"*⁵, ed ha proposto l'istituzione della rete. Il relativo scopo è quello di fornire un meccanismo alternativo alle Corti di diritto, per la risoluzione delle controversie tra cittadini (o imprese) e le pubbliche amministrazioni nazionali che abbiano agito in violazione del diritto UE. In altre parole, SOLVIT mira a favorire

³ <https://ec.europa.eu/solvit/>.

⁴ 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 29.03.2019.

⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Soluzione efficace dei problemi nel mercato interno*, COM (2001) 702 def.

la corretta applicazione delle norme del mercato interno da parte delle pubbliche amministrazioni nazionali, nonché a consentire ai cittadini e alle imprese di sfruttare le loro opportunità di libera circolazione.

SOLVIT è un meccanismo informale⁶, gratuito e non vincolante che tratta i reclami dei cittadini (o delle imprese) di uno Stato membro riguardanti l'applicazione del diritto dell'UE da parte di un'autorità pubblica di un altro Stato membro. SOLVIT lavora per risolvere il problema in collaborazione con l'autorità pubblica nazionale, proponendo una possibile soluzione e, in ultima analisi, una modifica della decisione amministrativa originaria.

Il sistema SOLVIT è costituito da una rete⁷ di Centri nazionali, una banca dati on-line che collega i Centri ed una procedura di risoluzione delle controversie, delineata nella Raccomandazione *sui principi per l'utilizzo di SOLVIT*⁸, adottata nel dicembre 2001.

L'attività di SOLVIT si basa sul principio della co-operazione reciproca, che in questo caso opera a tre diversi livelli: a livello transfrontaliero, i due Centri degli Stati membri interessati collaborano per operare una prima valutazione della questione; a livello nazionale, il Centro e l'autorità nazionale che avrebbe agito in violazione del diritto UE co-operano per trovare una possibile soluzione; infine, a livello sovranazionale, i Centri collaborano con la Commissione Europea e le altre istituzioni e reti europee.

Nel 2013, la Commissione ha adottato una nuova Raccomandazione *sui principi per l'utilizzo di SOLVIT*⁹, che modifica la precedente normativa,

⁶ See, in this respect, D.U. GALETTA, *Informal information processing in dispute resolution networks: informality versus the protection of individual's rights?*, in *European public law*, 1, 2001, 71.

⁷ SOLVIT è stata definita come rete transgovernativa, in quanto comporta: "regular and purposive relations between government actors dealing with cross-border policies, and problems. The government actors represent the state but operate at levels below the head of states": D. SINDBJERG MARTINSEN and M. HOBOLTH, *The effectiveness of transgovernmental networks: managing the practical application of European integration in the case of SOLVIT*, in S. DRAKE and M. SMITH (edited by), *New directions in the effective enforcement of EU law and policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2016, 158.

⁸ Raccomandazione della Commissione, del 7 dicembre 2001, *relativa ai principi per l'utilizzo di "SOLVIT" – la rete per la soluzione dei problemi nel mercato interno*, C(2001)3901, GU L 331 del 15.12.2001.

⁹ Raccomandazione della Commissione, del 17 settembre 2013, *sui principi di funzionamento di SOLVIT*, GU L 249, del 19.09.2013.

tenendo conto del fatto che, i documenti di valutazione mostravano diversi punti deboli con riguardo all'attività della rete: in particolare la carenza di personale a livello dei Centri nazionali; la mancanza di efficacia della co-operazione ai vari livelli. Inoltre, l'estensione del mandato di SOLVIT, ovvero se un determinato caso rientrasse o meno nell'ambito di competenza della rete, aveva dato luogo a diverse interpretazioni tra i Centri, rappresentando un alto grado di ambiguità e incertezza.

Pertanto, la Commissione è intervenuta per affrontare questi problemi e sfruttare appieno il potenziale di SOLVIT, con una serie di disposizioni volte a migliorarne il funzionamento. La Raccomandazione del 2013, infatti, cerca di chiarire il livello di servizio che gli individui e le imprese possono aspettarsi da SOLVIT, i vari passaggi procedurali e le scadenze che i Centri devono rispettare quando trattano un caso; stabilisce norme minime che i Centri SOLVIT devono rispettare per quanto riguarda le strutture organizzative, le competenze legali e le relazioni con altre reti. Inoltre, fornisce un'indicazione più chiara del mandato di SOLVIT; in questo senso, da una parte, consente che SOLVIT possa decidere quei casi in cui il problema del mercato interno è causato, non dal comportamento di una singola amministrazione, ma da norme nazionali incompatibili con il diritto dell'UE; tali cause, indicate come 'casi strutturali', secondo i documenti precedenti, erano in linea di principio escluse dalla competenza della rete, ma nondimeno trattate dai Centri.

Il mandato di SOLVIT è esteso anche ai casi che non sono 'transfrontalieri' in senso stretto. In altre parole, la Raccomandazione estende il mandato di SOLVIT ad includere problemi in cui i richiedenti si confrontano con la propria amministrazione nazionale anziché con una straniera, "ma solo dopo aver esercitato i loro diritti di libera circolazione o quando cercano di farlo"¹⁰. Infine, la Commissione ha strutturato la banca dati on-line SOLVIT come modulo a sé stante nel sistema di informazione del mercato interno (IMI)¹¹.

Nel 2017, la Commissione ha adottato la Comunicazione, *Piano d'azione sul rafforzamento di SOLVIT: portare i vantaggi del mercato unico ai cittadini e alle imprese*¹², nell'ambito di un pacchetto di misure volte a migliorare

¹⁰ Ibid., par. I B 2.

¹¹ Su questo tema cfr., L. MUSSELLI, *Administrative cooperation between Member States: the SOLVIT network*, in L. AMMANNATI (edito da), *Networks. In search of a model for European and global regulation*, Giappichelli, Torino, 2012, 91.

¹² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al

la corretta applicazione del diritto UE ed il funzionamento del mercato europeo (il ‘compliance package’)¹³. Il Piano d’azione prevede misure per rafforzare il meccanismo e affiancarlo alle altre iniziative incluse nel ‘pacchetto’, tra cui in particolare lo sportello digitale unico¹⁴, che mira a collegare i meccanismi dell’UE e nazionali che forniscono informazioni e servizi di risoluzione dei problemi, condividendo tutti un punto di ingresso comune ed unico¹⁵.

Con il piano d’azione la Commissione si impegna ad agire, utilizzando tutte le opportunità di finanziamento disponibili e le tecnologie più recenti, al fine di migliorare la qualità del servizio reso da SOLVIT, in termini di capacità amministrativa, gestione di casi complessi e sensibili, competenza legale, legittimità delle decisioni. Inoltre, per facilitare ai cittadini e alle imprese l’individuazione e la scelta del meccanismo più adeguato alle loro necessità, la Commissione mira ad intensificare e migliorare la co-operazione con altre reti di informazione e assistenza europee e nazionali (come ‘La tua Europa’, ‘Europe Direct’, i Centri europei dei consumatori, ecc.). Le forme rafforzate di co-operazione dovrebbero favorire il costante scambio di informazioni e best-practices, la segnalazione reciproca dei casi, nonché il trasferimento diretto di un caso da una rete all’altra competente a decidere sulla specifica questione.

Nel 2020, di nuovo la Commissione ha rinnovato il suo impegno per migliorare e potenziare l’uso di SOLVIT con la Comunicazione *Piano d’azione a lungo termine per migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato*

Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 2 maggio 2017, *Piano d’azione sul potenziamento di SOLVIT - Portare i benefici del mercato unico ai cittadini e alle imprese*, COM(2017) 255 def.

¹³ Commissione, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le condizioni e la procedura con cui la Commissione può chiedere alle imprese e alle associazioni di imprese di fornire informazioni in relazione al mercato interno e ai settori connessi*, del 2 maggio 2017, COM(2017) 257 def.; Commissione, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce uno sportello digitale unico per fornire informazioni, procedure, assistenza e servizi di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012*, del 2 maggio 2017, COM (2017) 256 def.

¹⁴ Regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, *che istituisce uno sportello digitale unico per fornire l’accesso alle informazioni, alle procedure e ai servizi di assistenza e risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012*, GU L 295 del 21.11.2018.

¹⁵ L’accesso allo sportello avviene tramite una funzione di ricerca nel portale ‘La tua Europa’.

*unico*¹⁶, la cui Azione n. 18 è appunto titolata: ‘Rendere SOLVIT lo strumento predefinito per la risoluzione delle controversie nel mercato unico’ ed indica una serie di iniziative volte a migliorarne le prestazioni; questo viene anche ribadito nel suo ultimo documento pubblicato sulla rete il Commission Staff Working Document, *SOLVIT's helping hand in the Single Market: celebrating 20 years*, del 26 settembre 2022¹⁷.

Ad oggi, quindi, possiamo affermare che, nonostante rimangano ancora delle problematiche irrisolte, come l'esiguo numero di addetti a livello nazionale, nonché il non sempre chiaro per gli utenti rapporto tra SOLVIT e le Corti nazionali¹⁸, ciò nonostante in linea con la Commissione europea che conferma¹⁹ costantemente il giudizio positivo su SOLVIT, la rete ha svolto e svolge un ruolo cruciale per l'integrazione del mercato interno²⁰, non solo attraverso la risoluzione di controversie tra cittadini (ed imprese) e pubbliche amministrazioni in una dimensione transfrontaliera, ma anche favorendo lo sviluppo di una cultura della corretta ed effettiva

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 3 marzo 2020, *Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico*, COM(2020) 94 def.

¹⁷ Commission Staff Working Document, *SOLVIT's helping hand in the Single Market: celebrating 20 years*, Brussels, 26 September 2022, SWD (2022) 325 final, p

¹⁸ D.U. GALETTA, M. LOTTINI e J. ZILLER, *The SOLVIT Network after two decades: successes, shortcomings, and the way forward*, in *CERIDAP*, 1, 2022, 25.

¹⁹ In questo senso, da ultimo, vedi, il Commission Staff Working Document, *SOLVIT's helping hand in the Single Market: celebrating 20 years*, Brussels, 26 September 2022, SWD (2022) 325 final, *passim*.

²⁰ E. KOKOLIA, *Strengthening the single market through informal dispute-resolution mechanisms in the EU: The case of SOLVIT*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 25,1, 2018,108.

interpretazione ed applicazione del diritto europeo²¹ a livello nazionale²².

La percentuale di casi gestiti e risolti è in costante aumento. Le autorità nazionali tendono a seguire le soluzioni proposte da SOLVIT, nonostante la loro natura non vincolante, e hanno migliorato la loro capacità di interpretare e applicare correttamente il diritto UE.

3. *La rete SOLVIT e il principio del mutuo riconoscimento*

Uno dei settori in cui SOLVIT ha prodotto più risultati è quello dell'applicazione di un principio cardine del diritto europeo: quello del mutuo (o reciproco) riconoscimento, come risulta anche dal sito della Commissione dedicato a SOLVIT che elenca i casi risolti e le loro tipologie.

È la Corte di giustizia che con la sentenza nota come *Cassis de Dijon*²³

²¹In questo senso, la dottrina ha sottolineato come: “SOLVIT provides member states with a formal institutional infrastructure for solving alleged problems of noncompliance with EU internal market law. In addition to this, however, SOLVIT is an informal policy network with a ‘network spirit’ (...). That is, civil servants from national SOLVIT centers regularly interact to discuss EU internal market matters beyond specific cases of misapplication. By doing so, SOLVIT has become an important governance tool to promote compliance with internal market law. Dealing with individual cases of misapplication, SOLVIT centers at times detect more general patterns of noncompliance with EU rules arising from national legislation, guidelines, or practices”. R. SCHRAMA, D. SINDBJERG MARTINSEN, E. MASTENBROEK, *European administrative networks during times of crisis: Exploring the temporal development of the internal market network SOLVIT*, in *Regulation & governance*, 2024, 3.

²²In argomento, Å.C. VIFELL and E. SJÖGREN, *Governing by supervision: The EU Commission’s SOLVIT-centres as juridified internal market watchdogs. The case of Sweden*, in *SSE/EFI Working Papers Series in business administration*, 1, 12, 2010, 7.

²³Sentenza della Corte del 20 febbraio 1979, *Rewe-Zentral*, C-120/78, EU:C:1979:42. La pronuncia in questione riguarda la compatibilità con il diritto comunitario di una disposizione di legge tedesca sullo smercio di bevande alcoliche, che fissa una gradazione alcolica minima per le varie categorie di prodotti, con la conseguenza di impedire l’importazione di prodotti alcolici tradizionali di altri Stati membri, quando la gradazione sia inferiore a quella prescritta. La conclusione a cui si perviene è che devono essere considerate misure aventi effetto equivalente a restrizioni quantitative delle importazioni, quelle disposizioni statali che prescrivono particolari requisiti di accesso al mercato, per prodotti che sono legalmente commerciati in un altro Stato membro. Se una merce è legalmente prodotta e venduta in uno Stato membro, automaticamente deve consentirne l’introduzione in qualsiasi altro Stato membro e la previsione di requisiti ulteriori, che ne impediscano la commercializzazione, deve considerarsi vietata dalla normativa sulla

eleva il mutuo riconoscimento a rango di principio generale che vincola l'interpretazione della clausola 'misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa', vietata ai sensi della normativa in materia di libera circolazione delle merci.

Le misure nazionali di regolazione, anche se non direttamente discriminatorie, possono costituire un ostacolo all'integrazione europea. Di fronte all'impossibilità politica²⁴ di armonizzare tutte le normative di disciplina delle attività economiche, la Corte propone uno strumento che supera il divieto di non-discriminazione diretta e indiretta: il 'mutuo riconoscimento'²⁵.

Si impone allo Stato di destinazione di consentire l'accesso al proprio mercato nazionale di tutti i fattori di produzione legittimamente provenienti dagli altri Stati dell'Unione. In altre parole, si impone all' *host State*, non solo di non discriminare un prodotto o servizio proveniente dall'estero, ma anche di riconoscere, nell'ambito dell'esercizio della sua funzione di regolazione del mercato, i risultati della stessa funzione esercitata dall' *home State*²⁶.

Il mutuo riconoscimento attua un principio generale dell'ordinamento eurounitario: il principio di equivalenza²⁷, secondo cui che le regole che disciplinano il libero esercizio delle attività economiche nei vari Paesi membri, pur essendo diverse sono però equivalenti negli effetti. Il principio non ha una valenza assoluta. Lo Stato di destinazione mantiene il diritto di esercitare un controllo sul mercato e di valutare se l'interesse pubblico, alla cui tutela è preordinata la normativa nazionale di regolazione (relativa a quel prodotto), riceva un protezione equivalente nell'ambito dello Stato di provenienza; in quest'ultimo caso, seppure il prodotto estero non rispetti le prescrizioni nazionali, lo stesso deve avere libero accesso

libera circolazione delle merci.

²⁴ F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1997, 49 e ss; in argomento cfr. ancora S. WEATHERILL, *Pre-emption, harmonisation, and the distribution of competence to regulate the internal market*, in C. BARNARD e J. SCOTT (edited by), *The law of the single European market*, Hart Publishing, Oxford, 2002, 41.

²⁵ Comunicazione della Commissione, *Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro: applicazione pratica del mutuo riconoscimento*, 2003/C 265/02 in G U C 265 del 4 novembre 2003.

²⁶ K. ARMSTRONG, *Mutual recognition*, in *The law of the single European market*, C. BARNARD e J. SCOTT (edited by), Hart Publishing, Oxford, 2002, 231.

²⁷ L. TORCHIA, *Il governo delle differenze: il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2006.

al mercato; viceversa, la misura di regolazione deve ritenersi legittima (naturalmente, se necessaria e proporzionata all'obiettivo da raggiungere).

Il mutuo riconoscimento viene elaborato in relazione alla circolazione delle merci, ma troverà con il tempo applicazione a tutte le libertà fondamentali previste dai Trattati europei, inoltre, sarà, alla base di importanti normative di integrazione positiva come la disciplina sul mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali²⁸, ed in ultima analisi la Direttiva relativa ai servizi nel mercato interno²⁹.

4. *La procedura di risoluzione dei problemi' ex art. 8 del Regolamento (UE) 2019/519 e SOLVIT*

Nel suo *Piano d'azione sul potenziamento di SOLVIT*³⁰ del 2017, la Commissione, delineando le strategie di sviluppo della rete, aveva prospettato la possibilità di introdurre, nel quadro della revisione della normativa sul principio del riconoscimento reciproco, una procedura di 'ricorso' (*appeal* nella versione inglese) per le imprese, in caso di fallimento dell'approccio informale di SOLVIT.

In effetti, nel 2019, è stato adottato il Regolamento (UE) 2019/515³¹ avente l'obiettivo di rafforzare il funzionamento del mercato unico, migliorando l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento³² con riguardo alle merci legalmente commercializzate negli Stati membri, prevedendo a questo fine una serie di norme e procedure da applicarsi alle decisioni amministrative aventi l'effetto diretto o indiretto di limitare o

²⁸ Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IML»), GU L 354 del 28.12.2013.

²⁹ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GU L 376 del 27.12.2006,

³⁰ Comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione sul potenziamento di SOLVIT - Portare i benefici del mercato unico ai cittadini e alle imprese*, 2.5.2017, COM(2017) 255 def., 6.

³¹ *Cit.*

³² Per una riflessione sui limiti della nuova normativa, cfr., B. JAN, *Increasing legal certainty without trust: why Regulation 2019/515 cannot achieve the unachievable*, in *European journal of risk regulation*, 12, 1, 2021, 196.

negare l'accesso al mercato nello Stato membro di destinazione di siffatte merci.

A titolo d'esempio, il Regolamento (art. 4) introduce un'autocertificazione (anche elettronica) che l'operatore economico può redigere per comprovare alle autorità competenti dello Stato membro di destinazione che le proprie merci sono legalmente commercializzate in un altro Stato membro.

Inoltre, all'articolo 5, determina la procedura con la quale uno Stato membro può valutare se le merci siano legalmente commercializzate in un altro e prevede i requisiti della decisione amministrativa che può restringere o negare l'accesso al mercato delle merci considerate (art. 5, n. 11).

All'art. 9, poi, il Regolamento dispone il rafforzamento della rete di punti di contatto volta a facilitare la comunicazione tra le autorità e le imprese, nonché a fornire a queste ultime tutte le informazioni necessarie.

Con riguardo più nello specifico al tema in oggetto, l'art. 8 (Procedura di risoluzione dei problemi) prevede la possibilità, qualora dopo l'intervento informale dei Centri SOLVIT, permangono dubbi in merito alla compatibilità della decisione amministrativa contestata con il principio del reciproco riconoscimento, che la Commissione esamini la questione su richiesta di uno qualsiasi dei Centri SOLVIT coinvolti.

L'intervento della Commissione viene previsto nel corso della procedura di valutazione svolta dai Centri SOLVIT, infatti, l'art. 8 specifica che qualora il Centro di appartenenza o il Centro competente lo ritengano necessario, possono chiedere alla Commissione di esprimere un parere, fornendo tutti i documenti pertinenti relativi alla decisione amministrativa in questione. Il parere deve essere rilasciato entro un termine massimo di 45 giorni lavorativi e il suo oggetto deve limitarsi a valutare la compatibilità di detta decisione con il principio di riconoscimento reciproco e con i requisiti espressi nel Regolamento.

Con riguardo al contenuto, il parere può individuare eventuali criticità che devono essere affrontate o formulare raccomandazioni per contribuire a risolvere il caso. Con riguardo agli effetti, l'articolo sottolinea che il parere pur non essendo vincolante "deve essere preso in considerazione" dai Centri SOLVIT.

L'art. 8, quindi, introduce una procedura di co-operazione, piuttosto che una procedura di ricorso (o *appeal procedure*), come invece era stato indicato nel 2017, prevedendo, quindi, un intervento della Commissione

ex ante, nell'ambito della fase di istruttoria del caso da parte della rete SOLVIT.

C'è da dire che sulla base degli stessi documenti istitutivi della rete (paragrafo VI della Raccomandazione, *sui principi di funzionamento di SOLVIT*)³³, la Commissione è tenuta ad assistere e sostenere il funzionamento di SOLVIT, tra le altre cose, fornendo assistenza per il trattamento dei casi, consulenza legale a titolo informale, offrendo formazione e documentazioni specifiche.

Inoltre, nella prassi, ed in termini generali (quindi non solo riguardo ai casi di reciproco riconoscimento) la Commissione è spesso intervenuta *ex post* su richiesta delle parti insoddisfatte dalla soluzione di SOLVIT, come dimostrano chiaramente diverse Decisioni del Mediatore Europeo (EO), chiamato successivamente ad investigare appunto sull'attività della Commissione in tal senso.

A titolo d'esempio, a fronte del diniego al rilascio di un visto per un familiare di un cittadino dell'Unione e al risultato insoddisfacente dell'intervento della rete, l'interessato si rivolge alla Commissione europea forte del parere di SOLVIT (che suggeriva che il problema fosse strutturale) per richiedere l'apertura di una procedura di infrazione contro lo Stato olandese³⁴. In un altro caso³⁵, un cittadino estone, vistosi rifiutare dalle autorità competenti l'indennità di disoccupazione in Finlandia (dove risiedeva), dopo presentato una denuncia infruttuosa a SOLVIT si è, poi, rivolto alla Commissione, sostenendo che la decisione delle autorità finlandesi fosse in contrasto con il diritto dell'UE.

Ancora, la Commissione, come garante della corretta applicazione del diritto europeo, viene spesso interpellata dalla parte insoddisfatta dalla procedura SOLVIT, anche in attuazione di altre specifiche previsioni dei documenti che regolano il funzionamento della rete. Infatti, ai sensi del

³³ Raccomandazione della commissione, del 17 settembre 2013, *sui principi di funzionamento di SOLVIT*, C(2013) 5869 def.

³⁴ European Ombudsman, Decision in case 1040/2017/JAP on the European Commission's handling of an infringement complaint against the Netherlands concerning a refusal to issue a visa for a third-country family member of a Union citizen, (European Ombudsman, 28 May 2018), in www.ombudsman.europa.eu/.

³⁵ European Ombudsman, Decision in case 330/2017/EIS on the Commission's decision to close an infringement complaint against Finland regarding entitlement to unemployment benefits in cross-border situations' (European Ombudsman, 17 May 2017) in www.ombudsman.europa.eu/.

paragrafo V.a., n. 4 della Raccomandazione, *sui principi di funzionamento di SOLVIT*)³⁶, i casi che presentano problemi strutturali dovrebbero essere segnalati come tali nella banca dati, in modo che la Commissione possa monitorare sistematicamente tali casi. In generale, poi, la Commissione potrebbe anche esercitare una funzione di controllo sulla qualità e l'operato dei Centri SOLVIT, ai sensi del paragrafo VI, 1, e, della Raccomandazione summenzionata, del 2013.

Il rapporto tra SOLVIT e la Commissione è stato quindi improntato finora nella prassi alla co-operazione informale *ex ante* ed *ex post* rispetto alla decisione del caso.

Con l'art. 8 del Regolamento n. 2019/519, si introduce uno schema che, di fatto, va a formalizzare, quindi, un'attività da sempre svolta dalla Commissione nei confronti della rete, ossi quella di ausilio e messa a disposizione delle proprie competenze tecniche. L'obiettivo è quello di favorire le imprese che possono beneficiare di una procedura di risoluzione dei problemi più veloce ed efficace dato il coinvolgimento tempestivo della Commissione in caso di dubbio. In questa chiave, peraltro il Regolamento chiarisce (art. 5, par. 12) che le decisioni amministrative assunte in merito alla valutazione delle merci in relazione al principio del riconoscimento reciproco e alle condizioni del regolamento stesso, dovrebbero indicare non solo i rimedi disponibili nel diritto nazionale dello Stato membro di destinazione, ma anche fare inoltre riferimento alla possibilità per gli operatori economici di utilizzare SOLVIT e ovviamente la procedura ex art. 8³⁷.

5. *La prassi applicativa dell'art. 8 del Regolamento*

Come abbiamo detto, l'art. 8 del Regolamento n. 2019/519 ha introdotto una procedura di problem-solving dedicata alle imprese che coinvolge la rete SOLVIT e prevede la possibilità di richiedere alla Commissione un parere sulla compatibilità con il diritto dell'UE di una decisione amministrativa che limita o nega l'accesso al mercato di un prodotto.

³⁶ *Cit.*

³⁷ Sulla questione, cfr., LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, *Reinforcing the Governance of the European internal market: The SOLVIT network*, in *European review of public law*, 33, 2, 2021, 453.

La Commissione, in applicazione di siffatto articolo, ha adottato diversi pareri che hanno fornito delle indicazioni sulla corretta interpretazione e applicazione della normativa in materia da parte delle pubbliche amministrazioni nazionali.

In particolare, su richiesta del Centro SOLVIT lussemburghese, nel settembre 2022, la Commissione si è pronunciata in tre identici casi³⁸, riguardanti il diniego da parte della competente autorità francese (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation), dell'autorizzazione all'accesso al mercato di fertilizzanti legalmente commercializzati in Belgio.

Secondo l'autorità, infatti, la richiesta di immissione in commercio dei prodotti in questione in Francia doveva essere rifiutata, in applicazione della normativa nazionale, perché, alla luce delle informazioni disponibili sulla loro composizione, non poteva escludersi il rischio di effetti nocivi per la salute dell'uomo o degli animali, nonché per l'ambiente.

La Commissione, con i pareri rilasciati, *in primis*, ricorda come alla luce della rilevante normativa in materia, la decisione amministrativa di diniego dell'accesso al mercato, per essere considerata legittima, deve contenere degli elementi obbligatori. In particolare, l'articolo 5, paragrafo 10, del Regolamento (UE) 2019/515 prescrive che le decisioni amministrative debbano esporre le ragioni della decisione in modo sufficientemente dettagliato e motivato per facilitare una valutazione della sua compatibilità con il principio del reciproco riconoscimento e con i requisiti del Regolamento. Ancora, il paragrafo 11 dell'articolo 5 elenca tra gli elementi che una decisione amministrativa deve includere: a) la regola tecnica nazionale su cui si basa la decisione amministrativa; (b) i legittimi motivi di interesse pubblico che giustificano l'applicazione della normativa nazionale su cui si basa la decisione amministrativa; c) le prove tecniche o scientifiche fornite dall'autorità competente dello Stato membro di destinazione considerata, compresi, ove applicabile, eventuali modifiche rilevanti nel stato dell'arte verificatosi dall'entrata in vigore della regola tecnica nazionale; d) una sintesi delle argomentazioni addotte dall'operatore economico interessato; e) le prove che dimostrano che la decisione amministrativa è adeguata allo

³⁸ Parere della Commissione, del 20 gennaio 2023, *sull'applicazione del principio del riconoscimento reciproco e sui requisiti di Regolamento (UE) 2019/515 relativo ai fertilizzanti* (AD | 220603102954 | F | 10960 – Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), basato sull'articolo 8 del Regolamento (UE) 2019/515 sul reciproco riconoscimento delle merci, C(2023) 359 def. I pareri sono identici e presentati lo stesso giorno, per questo motivo ne viene citato solo uno.

scopo perseguito e che la decisione amministrativa non va oltre quanto necessario per raggiungere tale obiettivo.

Alla luce di questo e sulla base delle informazioni disponibili nel caso in esame, la Commissione conclude che la decisione amministrativa in oggetto non è compatibile con le prescrizioni del Regolamento (UE) n. 2019/515, ed in particolare con i requisiti di cui all'articolo 5. Infatti, la stessa non fornisce una motivazione completa basata su elementi tecnici o scientifici volti a dimostrare che il prodotto presenti un rischio per la salute pubblica o per l'ambiente. Inoltre, non contiene elementi che dimostrino il rispetto del principio di proporzionalità ovvero se l'obiettivo di tutela dell'interesse pubblico possa essere raggiunto mediante una misura meno restrittiva dal punto di vista della libera circolazione merci.

Sicché, la Commissione invita le autorità francesi ad adottare le misure necessarie per garantire la corretta applicazione del principio del reciproco riconoscimento e del Regolamento (UE) n. 2019/515.

In un altro caso³⁹, la Commissione è chiamata dalla rete SOLVIT a fornire un parere in merito all'applicazione del mutuo riconoscimento per la registrazione e l'immissione sul mercato bulgaro di un integratore alimentare con vitamina D, già legalmente commercializzato in Grecia e Romania, poiché, la richiesta presentata era stata rifiutata dall'Agenzia bulgara per la sicurezza alimentare, sulla base dell'esame dell'etichetta allegata alla domanda: secondo l'autorità nazionale, infatti, la quantità di vitamina D contenuta nel prodotto superava la quantità massima consentita nel Regolamento bulgaro sui requisiti degli integratori alimentari.

Sollevato il caso presso la rete SOLVIT, l'amministrazione nazionale chiarisce di non essere stata informata dall'impresa richiedente riguardo alla libera e legittima circolazione del prodotto in altri Paesi membri e chiede alla stessa di ripresentare la domanda, stante l'impossibilità giuridica di modificare la decisione presa.

Secondo la Commissione, se l'Agenzia ha ommesso di applicare il Regolamento n. 2019/515 (un atto vincolante in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile) quando ha adottato la decisione amministrativa in questione, è tenuta a rimediare utilizzando ogni strumento giuridico

³⁹ Parere della Commissione, del 30 settembre 2021, *sull'applicazione del principio del riconoscimento reciproco e sui requisiti di Regolamento (UE) 2019/515 relativo agli integratori alimentari in base all'articolo 8 del Regolamento (UE) 2019/515 sul reciproco riconoscimento delle merci*, C(2021) 6950 def.

disponibile nel diritto nazionale, senza gravare l'operatore economico di un onere aggiuntivo.

Ancora, la Commissione ricorda che, alla luce della procedura delineata dal Regolamento, l'Autorità nazionale deve informare l'operatore economico, tra le altre cose, della possibilità di fornire una dichiarazione di riconoscimento reciproco (ossia la possibilità di autocertificare che il proprio prodotto è già legalmente commercializzato in un altro Stato membro), cosa che nel caso di specie non è avvenuta.

In conclusione, secondo la Commissione, essendo la decisione amministrativa non compatibile con i requisiti prescritti dalla normativa europea, invita le autorità bulgare ad adottare le misure necessarie per garantire la corretta applicazione del principio di reciproco riconoscimento e del Regolamento (UE) 2019/515, in linea con i rilievi effettuati nel parere.

6. Conclusioni

Nel corso degli anni, la Commissione⁴⁰ ha costantemente monitorato l'attività di SOLVIT affermandone l'efficacia, sia quale strumento di tutela individuale, sia quale strumento di governance del mercato europeo.

Infatti, SOLVIT, non solo offre ai privati e alle piccole imprese un'alternativa ai procedimenti giudiziari dinanzi ai giudici nazionali, ma promuove la corretta ed uniforme l'applicazione del diritto dell'UE⁴¹ da parte delle amministrazioni nazionali e facilita la modifica delle normative nazionali a questo contrarie⁴², in costante collaborazione con altre Autorità e reti⁴³.

⁴⁰ Commission Staff Working Document, *SOLVIT's helping hand in the Single Market: celebrating 20 years*, Brussels, 26 September 2022, SWD (2022) 325 final, *passim*.

⁴¹ D. SINDBJERG MARTINSEN e M. HOBOLTH, *The effectiveness of transgovernmental networks: managing the practical application of European integration in the case of SOLVIT*, in S. DRAKE e M. SMITH (edited by), *New directions in the effective enforcement of EU law and policy*, Cheltenham, 2016, 158.

⁴² A. CORREIA DE BRITO, *Modern enforcement in the single European market*, in J.M. BENEITO e J. MAILLO (direttori) and J. CORTI e P. MILLA (coordinatori), *Fostering growth in Europe: reinforcing the internal market*, Madrid, 2014, 396.

⁴³ C.E. KOOPS, *Compliance mechanisms compared. An analysis of the EU infringement procedures, SOLVIT, Pilot and IMS?*, in J.M. BENEITO e J. MAILLO (direttori) e J. CORTI e P. MILLA (coordinatori), *Fostering growth in Europe: reinforcing the internal market*, Madrid 2014, 431, 456.

Negli ultimi documenti presentati dalla Commissione sulla rete, nel 2017⁴⁴ e nel 2020⁴⁵, nonché, nel 2022⁴⁶, quello che emerge con chiarezza è la volontà di porre in essere una serie di iniziative volte a migliorare il funzionamento e, in ultima analisi, la qualità del servizio reso da SOLVIT, in termini di capacità amministrativa, gestione di casi complessi e sensibili, competenza legale, legittimità delle decisioni.

In particolare, peraltro, si pone l'accento sulla necessità di intensificare la co-operazione con altre reti di informazione e assistenza europee e nazionali (come 'La tua Europa', 'Europe Direct', i Centri europei dei consumatori, ecc.), nonché, con l'Ombudsman europeo in costante dialogo con la stessa Commissione. Le forme rafforzate di co-operazione dovrebbero favorire lo scambio di informazioni e best-practices, la segnalazione reciproca dei casi, nonché il trasferimento diretto di un caso da una rete all'altra competente a decidere sulla specifica questione.

Ancora, la Commissione ritiene di dovere intervenire al fine di migliorare l'efficacia del procedimento decisionale, per esempio, monitorando in maniera più sistematica i casi SOLVIT, al fine di prevenire possibili conflitti interpretativi, rilevare questioni controverse, e facilitare quindi l'accordo dei Centri nella soluzione dei casi⁴⁷.

Nell'ambito di questo contesto di valorizzazione della rete, si inserisce la nuova procedura *ex art. 8*; la quale, come testimoniato dalle sue prime applicazioni, ha lo scopo di favorire la co-operazione tra SOLVIT e la Commissione, in una dimensione di intervento *ex ante* per rendere il procedimento decisionale maggiormente efficace ed, in ultima analisi,

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 2 maggio 2017, *Piano d'azione sul potenziamento di SOLVIT - Portare i benefici del mercato unico ai cittadini e alle imprese*, COM(2017) 255 def.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 3 marzo 2020, *Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico*, COM(2020) 94 def.

⁴⁶ Commission Staff Working Document, *SOLVIT's helping hand in the Single Market: celebrating 20 years*, 26 September 2022, SWD (2022) 325 final.

⁴⁷ Infatti, l'incapacità dei Centri di trovare un accordo mina alla base l'efficacia dell'intervento della rete, come risulta chiaramente dalla sentenza della Corte di giustizia *Slovenská sporiteľňa*, 7 febbraio 2013, C-68/12, EU:C:2013:71, in cui la questione è stata sottoposta alle Corti di diritto, poiché i Centri ceco e slovacco divergevano sull'interpretazione dell'articolo 101 TFUE.

favorire il corretto funzionamento del reciproco riconoscimento; in questa chiave, infatti, viene a crearsi un meccanismo di tutela per le imprese (ai cui prodotti sia stato negato l'accesso al mercato), che vede combinato l'intervento informale della rete SOLVIT e l'utilizzo del know-how tecnico giuridico dei servizi della Commissione, nell'ambito di una stessa procedura volta, quindi, a ridurre i tempi e le difficoltà del meccanismo di tutela.

Tutto questo nella convinzione (ormai acquisita da parte delle istituzioni europee)⁴⁸ che l'integrazione del mercato necessita non solo l'adozione di normative sempre più cogenti, ma richiede la garanzia dell'attuazione effettiva di queste norme⁴⁹, con la previsione di meccanismi adeguati ed efficaci⁵⁰ a seconda delle esigenze e degli specifici settori del mercato stesso, come appunto la rete SOLVIT che non a caso è stata definita dalla Commissione, come abbiamo visto, quale: 'strumento predefinito per la risoluzione delle controversie nel mercato unico'⁵¹.

⁴⁸ In argomento, cfr., *inter alia*, Raccomandazione della Commissione, del 29 giugno 2009, *sulle misure volte a migliorare il funzionamento del mercato unico*, 2009/524/CE, del 7 luglio 2009, GU L 176, *passim*; Comunicazione della Commissione, del 5 settembre 2007, *Un'Europa dei risultati – L'applicazione del diritto comunitario*, COM(2007) 502 def., I introduzione; Comunicazione della Commissione, del 20 novembre 2007, *Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo*, COM(2007) 724 def., Comunicazione della Commissione, *Programma di lavoro della Commissione 2017. Realizzare un'Europa che protegge, dà potere e difende*, COM (2016) 710 final. In argomento, cfr., P. NICOLAIDES, *Enlargement of the EU and effective implementation of community rules: an integration-based approach*, EIPA (1999), Working Paper 99/W/04, su www.eipa.nl/index.asp.

⁴⁹ Su questo tema, cfr., A. ROSAS, *Ensuring uniform application of EU law in a Union of 27: the role of national courts and authorities*, relazione presentata al sesto seminario degli Ombudsman nazionali degli Stati membri e degli Stati candidati – *Rethinking good administration in the european Union* – Strasburgo, 14-16 ottobre 2007, su <https://infoeuropa.eurocid.pt/>.

⁵⁰ C.E. KOOPS, *Compliance mechanisms compared. An analysis of the EU infringement procedures, SOLVIT, Pilot and IMS?* in J.M. BENEITO and J. MAILLO (directors) and J. CORTI and P. MILLA (coordinators), *Fostering growth in Europe: reinforcing the internal market*, Madrid, 2014, 456.

⁵¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, del 10 marzo 2020, *Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico*, COM(2020) 94 final, Azione n. 18.

Abstract

La rete SOLVIT ha lo scopo di favorire la risoluzione delle controversie del mercato interno; con riguardo al settore della libera circolazione delle merci, il Regolamento (UE) n. 2019/519 oggi prevede una particolare procedura definita come ‘procedura di risoluzione dei problemi’ che propone un rinnovato impegno co-operativo tra SOLVIT e la Commissione europea, alla quale, da parte di uno dei Centri nazionali, può essere richiesto un parere sulla compatibilità con il diritto dell’UE di una decisione amministrativa che limita o nega l’accesso al mercato di un prodotto.

SOLVIT and the procedure ex art. 8 Regulation (EU) no. 2019/519 on mutual recognition of goods

The SOLVIT network aims to facilitate the resolution of internal market disputes; with regard to the free movement of goods sector, Regulation (EU) no. 2019/519 today provides for a specific procedure defined as a ‘problem-solving procedure’ which proposes a renewed cooperative commitment between SOLVIT and the European Commission, which, by one of the National Centres, can be asked for an opinion on the compatibility with EU law of an administrative decision that limits or denies market access to a product.