



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 28 ottobre 2015  
(OR. en)

13370/15

**COMPET 472**  
**MI 664**  
**CONSOM 180**  
**PI 81**  
**IND 158**  
**ECOFIN 816**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	28 ottobre 2015
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 550 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 550 final.

---

All.: COM(2015) 550 final



Bruxelles, 28.10.2015  
COM(2015) 550 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese**

{SWD(2015) 202 final}

{SWD(2015) 203 final}

## 1. MIGLIORARE IL MERCATO UNICO

Il mercato unico è una delle principali conquiste europee. Nell'ultimo mezzo secolo ha creato nuove opportunità ed economie di scala per le imprese europee, rafforzandone così la competitività industriale, ha creato occupazione, ha offerto ai consumatori una più vasta scelta a prezzi inferiori e ha consentito inoltre ai cittadini di vivere, studiare e lavorare dove meglio preferiscono. Ha contribuito a integrare maggiormente le imprese dell'UE nelle catene internazionali del valore e a rafforzarne la competitività globale.

L'Unione e il mercato unico devono tuttavia adeguarsi a un contesto in evoluzione. L'Europa si trova ad affrontare sfide sociali ed economiche. La crisi economica e finanziaria ha messo alla prova le nostre economie, causando costi sociali enormi. La disoccupazione resta ostinatamente su livelli elevati in Europa, colpendo in particolare i giovani che dovrebbero essere il motore del dinamismo dell'Unione. I bassi livelli di crescita hanno incrinato la fiducia dei cittadini in Europa. I livelli d'investimento inadeguati e gli ostacoli che sussistono sui mercati dei beni e dei servizi hanno ostacolato la produttività e la competitività dell'economia europea. Le imprese si sentono spesso soffocate da normative eccessivamente onerose e sorpassate e non riescono a ottenere le informazioni di cui hanno bisogno.

Ciò avviene in un momento in cui l'innovazione e le catene globali del valore stanno creando nuove rilevanti opportunità. Le tecnologie digitali stanno trasformando molti settori industriali, determinando incrementi di efficienza a livello della produzione e la creazione di nuovi modelli di business innovativi. Le attività manifatturiere e i servizi sono sempre più accomunati in offerte di business pulite e intelligenti che offrono un valore aggiunto maggiore ai consumatori. Al tempo stesso tuttavia l'innovazione sta mettendo a dura prova i modelli di business tradizionali e le relazioni consolidate tra consumatori e operatori economici.

### 1.1. Un mercato unico più equo e approfondito

La Commissione europea entrata in carica nel novembre 2014 ha raccolto tali sfide, ponendosi come assoluta priorità l'aumento dell'occupazione, della crescita e degli investimenti e procedendo ad approfondire il mercato unico nei vari settori e ambiti politici.

Non era passato un mese dalla sua investitura che la Commissione aveva lanciato il suo **piano di investimenti** per l'Europa e il Fondo europeo per gli investimenti strategici. Il piano è già operativo e sta cominciando a contrastare la flessione degli investimenti e a trascinare la ripresa economica. Uno degli obiettivi del piano è la creazione di un contesto più favorevole agli investimenti grazie a una maggiore prevedibilità della regolamentazione e a un ulteriore rafforzamento del mercato unico.

Nel febbraio 2015 la Commissione ha proseguito su questa via, creando **l'Unione europea dell'energia** intesa ad assicurare che i consumatori e le imprese europee abbiano accesso a un'energia sicura, a prezzi accessibili e rispettosa del clima e che il mercato interno dell'energia divenga una realtà in tutta l'Unione.

In maggio la Commissione ha svelato la sua **strategia per il mercato unico digitale**, concepita per far fronte alle sfide dell'economia digitale. Un mercato unico digitale connesso migliorerà l'accesso dei consumatori e delle imprese ai beni e ai servizi online, creando le condizioni idonee all'espansione delle reti e massimizzando le potenzialità di crescita dell'economia digitale europea.

Lo scorso mese è stato adottato il piano d'azione per la creazione **dell'Unione dei mercati dei capitali**, finalizzato a consentire di disporre di costi più bassi di raccolta di credito, di migliorare il finanziamento delle startup e di ampliare la base di investitori. Per le imprese europee sarà così più facile avere accesso ai finanziamenti di cui hanno bisogno per ammodernare ed espandere le loro attività, mettendo a contatto gli investitori con coloro che necessitano di finanziamenti. L'Unione dei mercati dei capitali renderà il sistema finanziario più stabile e accrescerà la concorrenza.

È necessario che l'Europa sia aperta al mondo e che il mondo sia aperto all'Europa. Come indicato nella sua comunicazione "**Commercio per tutti**" adottata all'inizio di questo mese, la Commissione ha riconsapeato la propria politica nel settore degli scambi commerciali e degli investimenti per renderla più efficace e più trasparente, in linea con i valori europei. La Commissione è impegnata ad assicurare risultati ambiziosi, efficaci ed equi ai negoziati sul **Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti**.

Il previsto **pacchetto di misure sull'economia circolare** creerà nuovi vantaggi competitivi per l'Europa. Esso mira ad assicurare la conservazione di preziose risorse naturali, promuovendo nel contempo la competitività, l'innovazione e la creazione di nuovi posti di lavoro nell'ambito della progettazione, della fabbricazione, dell'uso, della riparazione e del riciclaggio dei prodotti, nonché nella gestione dei rifiuti.

Per garantire un mercato unico più equo, l'Unione deve anche andare incontro efficacemente alle preoccupazioni dei cittadini e delle imprese: essi devono essere rassicurati che il mercato unico può far loro beneficiare di tutele e di diritti.

I cittadini devono essere convinti che i loro diritti come lavoratori non sono intaccati. Per attenuare questi timori il futuro **pacchetto sulla mobilità dei lavoratori** ne promuoverà la mobilità attraverso un migliore coordinamento tra i sistemi di sicurezza sociale e un riesame mirato della direttiva relativa al distacco dei lavoratori.

Anche in campo **fiscale** le imprese e i cittadini devono verificare che il principio di equità è rispettato. È indispensabile che le imprese che beneficiano del mercato unico non siano più in grado di sfruttare le differenze e le breccie nei regimi fiscali nazionali. La Commissione sta completando indagini approfondite sui ruling fiscali in diversi Stati membri e si adopera per garantire una rapida attuazione della direttiva recentemente adottata in materia. Con il recente piano d'azione per un'equa ed efficace tassazione delle società, la Commissione ha avviato un ambizioso programma finalizzato a garantire che le imposte siano pagate laddove gli utili sono generati.

La Commissione sta infine portando avanti diverse iniziative settoriali importanti per il mercato unico. Ad esempio, ulteriori misure per migliorare il mercato unico nel settore dei **trasporti su strada** contribuiranno a rendere più competitivi e migliori i servizi di trasporto. La Commissione valuterà in particolare come rendere più semplici e più facili da rispettare le norme sull'accesso al mercato del trasporto di merci. Individuerà le modalità per garantire la parità di condizioni per i servizi di trasporto interni di passeggeri e una maggiore concorrenza nel noleggio di autoveicoli pesanti, nonché per rafforzare il rispetto delle norme applicabili nel settore e assicurare condizioni di lavoro adeguate e parità di trattamento.

A sostegno di tutte queste iniziative la Commissione ha dato un nuovo avvio al **miglioramento della regolamentazione**. Concentrandosi sulle reali priorità dell'Europa, si adopera per fornire norme migliori per risultati migliori. In molti casi un'unica serie di norme europee sostituisce un mosaico di 28 norme nazionali differenti, rendendo in tal modo la vita

più facile ai cittadini e alle imprese, semplificando il quadro giuridico, riducendo gli oneri normativi in tutto il mercato unico e aumentando la prevedibilità normativa.

## **1.2. Una nuova strategia per il mercato unico basata su opportunità, ammodernamento e risultati**

Queste misure devono essere integrate da un reale mercato unico europeo dei beni e dei servizi.

Nonostante i progressi compiuti, troppi sono gli ostacoli considerevoli che ancora sussistono, segnatamente nel settore dei servizi. Secondo le stime della Commissione, un'applicazione più ambiziosa della direttiva sui servizi determinerebbe un aumento dell'1,8 % del Pil dell'Unione<sup>1</sup>.

Gli ostacoli alla libera circolazione dei beni e dei servizi, il rispetto inadeguato delle norme esistenti, gli scarsi appalti pubblici transnazionali e l'insufficiente sostegno politico alle riforme strutturali limitano le opportunità che le imprese e i cittadini potrebbero cogliere, con la conseguenza di comprimere l'occupazione e di tenere ingiustificatamente elevati i prezzi.

Ciò ostacola altre politiche in settori fondamentali quali i trasporti, le telecomunicazioni e l'energia e riduce l'attrattiva dell'UE per gli investimenti interni e dall'estero. Le barriere soffocano l'innovazione e scoraggiano le imprese dallo sviluppare nuovi prodotti e servizi in Europa, dal procedere a nuove assunzioni e dall'espandersi su nuovi mercati.

È necessario pertanto ravvivare il mercato unico e ammodernarlo in modo che migliori il funzionamento dei mercati dei prodotti e dei servizi e garantisca ai cittadini una tutela adeguata. La presente strategia mira al conseguimento di tali obiettivi. È costituita di azioni focalizzate in tre direzioni fondamentali:

- **creare opportunità** per i consumatori, i professionisti e le imprese;
- incoraggiare e **realizzare l'ammodernamento e l'innovazione** di cui l'Europa ha bisogno;
- **conseguire risultati pratici** a beneficio dei consumatori e delle imprese nella loro vita quotidiana.

La strategia è incentrata su misure pratiche destinate a contribuire alla crescita e all'espansione delle piccole e medie imprese (PMI) e delle startup, a promuovere l'innovazione, a sbloccare gli investimenti e a conferire poteri ai consumatori. Tali misure integrano diverse iniziative settoriali come, ad esempio, quelle volte a migliorare il funzionamento e la realizzazione del mercato unico dei trasporti su strada. Si basano su elementi di prova economici e si focalizzano sugli ostacoli economicamente più importanti. Le iniziative legislative saranno sottoposte a un'ulteriore valutazione d'impatto che costituirà quindi la base per le decisioni finali della Commissione.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_456\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf).

## 2. CREARE OPPORTUNITÀ PER I CONSUMATORI E PER LE IMPRESE

### 2.1. Consentire lo sviluppo equilibrato dell'economia collaborativa

Le modalità di prestazione e di consumo di molti servizi e attività sono in rapida evoluzione: procede a un ritmo elevato lo sviluppo dell'economia collaborativa, un complesso ecosistema di servizi a richiesta e di uso temporaneo di attività sulla base di scambi attraverso piattaforme online. L'economia collaborativa assicura ai consumatori una scelta più vasta e prezzi più bassi e alle startup innovative e alle imprese europee esistenti opportunità di crescita, sia nel loro paese che all'estero. Accresce altresì l'occupazione e permette ai lavoratori di beneficiare di una maggiore flessibilità, da microattività non professionali a un'imprenditorialità a tempo parziale. Le risorse possono essere utilizzate in maniera più efficiente, accrescendo in tal modo la produttività e la sostenibilità.

Secondo uno studio recente<sup>2</sup> i cinque principali settori dell'economia collaborativa (finanza peer-to-peer, staffing online, condivisione e scambio alloggio, car sharing e streaming di video e musica) sono potenzialmente in grado di accrescere gli introiti globali dagli attuali 13 miliardi di EUR circa a 300 miliardi di EUR per il 2025. Un terzo dei consumatori europei si dichiara interessato a partecipare sempre più all'economia collaborativa<sup>3</sup>.

L'emergere di nuovi modelli di business tuttavia ha spesso un'incidenza sui mercati esistenti, creando attriti con i fornitori di beni e servizi tradizionali. Entrambe le parti lamentano un'incertezza normativa in merito all'applicazione delle norme in materia di protezione dei consumatori, fiscalità, licenze, norme in tema di sicurezza e salute, sicurezza sociale e tutela dell'occupazione. Una risposta normativa frettolosa o inadeguata a tali problemi rischia di creare disparità e una frammentazione del mercato.

È necessario che tali difficoltà e incertezze siano affrontate. È indispensabile un contesto normativo chiaro ed equilibrato che consenta lo sviluppo di un'imprenditoria dell'economia collaborativa, che tuteli i lavoratori, i consumatori e gli altri interessi generali e che assicuri che non vengano frapposti inutili ostacoli normativi agli operatori del mercato, né nuovi né esistenti, a prescindere dal modello di business da essi utilizzato.

La strategia per il mercato unico digitale ha già dato il via ai lavori per analizzare il ruolo delle piattaforme, anche nell'ambito dell'economia collaborativa. Tale iniziativa sarà integrata da altri studi transettoriali e da una attiva collaborazione con gli operatori del mercato, i consumatori e le amministrazioni pubbliche<sup>4</sup>.

Su questa base la Commissione redigerà orientamenti sul modo in cui il diritto dell'UE si applica ai modelli di business dell'economia collaborativa e alle pertinenti disposizioni del diritto nazionale. Tali orientamenti saranno fondati sulla direttiva sui servizi, sulla direttiva e-commerce, sulla legislazione europea dei consumatori, nonché sulle pertinenti disposizioni del trattato. Prenderanno in considerazione le migliori pratiche internazionali e contribuiranno

---

<sup>2</sup> Consumer Intelligence Series: The Sharing Economy. PwC 2015, <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>.

<sup>3</sup> ING International Survey: What's mine is yours - for a price. Rapid growth tipped for the sharing economy. [http://www.ezonomics.com/ing\\_international\\_survey/sharing\\_economy\\_2015](http://www.ezonomics.com/ing_international_survey/sharing_economy_2015).

<sup>4</sup> Nel settembre 2015 è stata avviata una consultazione pubblica sul contesto normativo per le piattaforme, gli intermediari online, la nuvola informatica e l'economia collaborativa.

a far sì che gli Stati membri e gli operatori del mercato abbiano una migliore comprensione delle norme applicabili. Ispirerà anche l'azione della Commissione volta a garantire che le normative nazionali non ostacolino in maniera ingiustificata lo sviluppo dell'economia collaborativa. La Commissione valuterà altresì se e in che modo dovranno essere trattate eventuali lacune normative e svilupperà un quadro di monitoraggio che aiuterà a seguire lo sviluppo dell'economia collaborativa a livello locale, nazionale, aziendale e settoriale.

***Azioni*** - La Commissione svilupperà un'agenda europea per l'economia collaborativa, nonché orientamenti sulle modalità di applicazione del diritto UE vigente ai modelli di business dell'economia collaborativa. Valuterà eventuali lacune normative e monitorerà lo sviluppo dell'economia collaborativa.

## 2.2. Promuovere la crescita delle PMI e delle startup

Le PMI sono il pilastro portante dell'economia europea. Troppi sono tuttavia gli ostacoli che ancora si frappongono alle PMI, alle startup e ai giovani imprenditori interessati ad espandersi all'interno del mercato unico. Molte PMI operano al livello di mercato locale o regionale, mentre poche considerano l'UE come il loro mercato o coltivano ambizioni paneuropee. Ciò limita l'innovazione e la creazione di posti di lavoro.

In particolare le PMI lamentano:

- la complessità delle normative sull'IVA;
- le incertezze in materia di diritto societario;
- le difficoltà di comprensione delle prescrizioni normative e di ottemperanza a esse;
- un accesso carente ai finanziamenti;
- il timore di norme punitive del diritto fallimentare;
- gli ostacoli all'innovazione.

La Commissione è determinata ad affrontare le principali difficoltà contro cui si urtano le PMI - in particolare le startup - in tutti gli stadi del loro ciclo di vita.

Molti imprenditori lamentano la **complessità delle normative in materia di IVA** quando cercano di operare al di fuori delle frontiere nazionali. Nella strategia per il mercato unico digitale la Commissione ha annunciato una misura legislativa di semplificazione in materia di IVA per aiutare in particolare le piccole imprese di e-commerce a operare all'estero. La Commissione presenterà inoltre, nel quadro del suo piano d'azione per un sistema IVA a prova di frode, un pacchetto di semplificazione globale per le PMI nell'intento di ridurre gli oneri amministrativi che gravano su tali imprese. Ciò è fondamentale per la loro crescita e favorirà il commercio tra paesi.

Gli imprenditori lamentano anche le **incertezze esistenti in materia di diritto societario**. La proposta della Commissione in merito alla società unipersonale, che dovrebbe essere adottata tempestivamente dai colegislatori, ridurrà i costi di registrazione delle società e semplificherà le procedure. Sulla base di tale iniziativa, la Commissione valuterà altri modi per introdurre norme più semplici e meno onerose per le società – pur continuando a lottare contro le società di comodo – compresa la messa a disposizione di soluzioni digitali su tutto l'arco della vita di una società, in particolare con riguardo alla sua registrazione e alla compilazione dei

documenti e alla fornitura delle informazioni ad essa relative<sup>5</sup>. In considerazione delle grandi difficoltà incontrate dalle piccole società, in particolare, allorché operano con l'estero, la Commissione esaminerà anche la necessità di un aggiornamento delle norme vigenti in materia di fusioni transfrontaliere<sup>6</sup> e la possibilità di integrarle con norme riguardo alle scorporazioni transfrontaliere. Ciò potrebbe rendere più facile per le PMI scegliere la strategia di business più idonea e adattarsi meglio ai cambiamenti delle condizioni di mercato senza indebolire la protezione sociale e occupazionale.

Le startup incontrano anche difficoltà a **individuare e a soddisfare le prescrizioni normative**. Per questo motivo la Commissione, nel valutare soluzioni politiche o nell'analizzare la legislazione, presta particolare attenzione alle norme che hanno un'incidenza sulle PMI, partendo dal principio "pensare anzitutto in piccolo"<sup>7</sup>. Gli Stati membri sono impegnati nella creazione di sportelli unici per fornire informazioni su tutte le disposizioni normative di interesse per chiunque voglia avviare un'attività in un dato settore dell'economia. A integrazione di tali sforzi, la Commissione avvierà un'iniziativa per impegnare tutte le parti interessate, compresi imprenditori, comunità di startup, parti sociali e amministrazioni regionali e nazionali, nell'intento di migliorare il contesto in cui operano le startup in Europa. Nel quadro di tale iniziativa organizzerà una consultazione pubblica per sentire il parere degli imprenditori. La Commissione può inoltre fare ricorso alla "piattaforma REFIT"<sup>8</sup> per raccogliere idee utili a informare le proprie decisioni. Di concerto con le parti interessate analizzerà in che modo lo sportello digitale unico, creato nell'ambito della strategia per il mercato unico digitale, possa soddisfare al meglio le esigenze delle startup. Insieme ai partecipanti dell'iniziativa sulle startup, la Commissione svilupperà elementi specifici dello sportello in modo da facilitare le attività transfrontaliere di tali società e aiutarle a espandersi in Europa.

Le PMI e le startup incontrano inoltre difficoltà ad avere **accesso ai finanziamenti**. Le PMI sono già state poste al centro del piano di investimenti per l'Europa. Ad esempio un quarto della garanzia del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) sarà utilizzato per sostenere le PMI e le società a media capitalizzazione innovative in modo da garantire alle startup un maggiore e più rapido accesso al finanziamento con capitali di rischio<sup>9</sup>. Inoltre l'Unione dei mercati dei capitali sta portando avanti una serie di misure a sostegno dei finanziamenti con capitali di rischio nell'UE. In tale contesto la Commissione avanzerà proposte per un fondo europeo di fondi dei capitali di rischio alimentato dal bilancio dell'UE e aperto in modo da attirare capitali privati in linea con il piano di investimenti. Il fondo dovrebbe essere finalizzato a promuovere la creazione e l'espansione delle startup nel mercato unico.

---

<sup>5</sup> Tra le possibili soluzioni figura il conseguimento di tali obiettivi attraverso misure legislative e/o non legislative, ma senza far riferimento a un particolare tipo di società.

<sup>6</sup> Cfr. direttiva 2005/56/CE relativa alle fusioni transfrontaliere delle società di capitali.

<sup>7</sup> Si vedano gli orientamenti per legiferare meglio della Commissione (doc. SWD(2015) 111).

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm).

<sup>9</sup> Tra gli strumenti di finanziamento dell'UE a disposizione delle startup e delle PMI figurano il FEIS e il meccanismo InnovFin (Finanziamento dell'UE per l'innovazione) che presentano un rilevante elemento di capitale di rischio per l'innovazione, in parte grazie ai loro legami con Orizzonte 2020. L'iniziativa a favore delle PMI – fondi SIE e Orizzonte 2020/COSME (Programma per la competitività delle imprese e le piccole e medie imprese) – attraverso il gruppo della Banca europea per gli investimenti (BEI) assicura garanzie illimitate ai prestiti a favore delle PMI e delle piccole imprese a media capitalizzazione. I fondi SIE sostengono inoltre un gran numero di incubatori e cercano di stimolare le regioni a collaborare in Europa per investire nella specializzazione intelligente e nelle tecnologie abilitanti fondamentali (KET).



Numerosi programmi di finanziamento dell'UE, quali Orizzonte 2020, COSME e i fondi strutturali e di investimento europei, comprendono inoltre iniziative a sostegno delle PMI e delle startup<sup>10</sup>. I programmi dell'UE finanziano anche la consulenza e il sostegno alle PMI e alle startup riguardo alle loro opzioni di finanziamento e alle operazioni transfrontaliere<sup>11</sup>. La Commissione farà ricorso ai fondi COSME per lanciare campagne di informazione dirette alle giovani PMI innovative, nell'intento di incoraggiarle a procedere a un'espansione transfrontaliera e a sfruttare tutte le possibilità.

Anche gli effetti di un **fallimento** scoraggiano dall'intraprendere un'attività imprenditoriale. Il timore dello stigma sociale, delle conseguenze giuridiche e dell'incapacità di saldare i debiti è più forte in Europa che in molte altre parti del mondo, ad esempio a causa di periodi di esdebitazione molto più lunghi. Ciò costituisce un forte disincentivo per gli imprenditori ad avviare un'attività. Gli imprenditori devono sapere che sarà loro offerta una **seconda opportunità**. Alla luce di quanto esposto in precedenti documenti<sup>12</sup> la Commissione sosterrà gli imprenditori in buona fede e presenterà una proposta legislativa in materia di insolvenza delle imprese relativa anche a procedure di ristrutturazione precoce e all'offerta di una "seconda opportunità"<sup>13</sup>, nell'intento di garantire che gli Stati membri definiscano un contesto normativo che disciplini il fallimento senza scoraggiare gli imprenditori dal cercare nuove strade.

**All'innovazione si frappongono numerosi ostacoli.** Nel quadro creato dalla Commissione per migliorare la regolamentazione è delineato lo strumento necessario per valutare la possibile incidenza sull'innovazione delle nuove proposte politiche e per individuare gli ostacoli esistenti e le possibili soluzioni per eliminarli. La piattaforma REFIT può fornire consulenza sui problemi individuati nel corso di tale lavoro. In questo contesto la Commissione cercherà anche di individuare i mercati innovativi in cui potrebbero essere sperimentati nuovi approcci normativi per verificare la fattibilità e la sostenibilità di soluzioni innovative e la loro capacità di contribuire a stimolare gli investimenti e quindi la creazione di nuovi posti di lavoro.

L'Europa trarrebbe beneficio anche dall'**attrarre un maggior numero di innovatori** dal resto del mondo. Come precisato nell'Agenda europea sulla migrazione<sup>14</sup>, le norme per attrarre gli imprenditori, associate a misure di sostegno per aiutarli a operare sul mercato unico, potrebbero rendere l'Europa una destinazione più attraente per gli innovatori da paesi extra UE. Ciò potrebbe promuovere la creazione di startup in Europa<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Tali iniziative contribuiscono a moltiplicare le possibilità di finanziamento per le imprese attraverso garanzie di prestiti e capitale di rischio in collaborazione con il gruppo BEI. Esse sono finalizzate a promuovere la creazione e l'espansione di startup e PMI innovative, riducendo il rischio degli investimenti privati e creando un ecosistema più attivo. Ciò comprende il sostegno agli incubatori a livello regionale e la connessione strategica transfrontaliera delle catene del valore quale priorità nel contesto della specializzazione intelligente.

<sup>11</sup> Ad esempio attraverso la rete Enterprise Europe.

<sup>12</sup> Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza (C(2014) 1500).

<sup>13</sup> Si veda anche il Piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali (COM(2015) 468).

<sup>14</sup> COM(2015) 240.

<sup>15</sup> Gli imprenditori di paesi extra UE hanno grandi potenzialità in termini di innovazione e creazione di posti di lavoro. Dai dati dell'OCSE (2011) emerge la maggiore propensione degli immigrati da paesi extra UE ad avviare una nuova impresa (il 13,5 % sono lavoratori autonomi rispetto al 12,6 % dei cittadini nati nel paese) e a contribuire all'occupazione (i lavoratori autonomi nati all'estero proprietari di una piccola o media impresa creano da 1,4 a 2,1 posti di lavoro aggiuntivi).

**Azioni** - La Commissione presenterà una proposta legislativa in materia di insolvenza delle imprese anche con riguardo alle procedure di ristrutturazione precoce, per far fronte al timore di un fallimento degli imprenditori e offrire loro una "seconda opportunità". Si impegna a eliminare ulteriormente gli ostacoli amministrativi che si frappongono all'avvio e all'espansione delle attività delle imprese, anche attraverso iniziative volte a facilitare l'uso delle tecnologie digitali e le fusioni e le scorporazioni transfrontaliere. La Commissione lancerà un'iniziativa a favore delle startup per avviare un'ampia valutazione dei vincoli imposti a tali imprese e del modo in cui ridurre tali vincoli e, ove ciò non sia possibile, per facilitarne il rispetto. Ciò includerà lo sviluppo di aspetti specifici dello sportello digitale unico allo scopo di facilitare le attività transfrontaliere delle imprese, in particolare delle startup. La Commissione farà ricorso ai fondi COSME per fornire informazioni mirate nell'intento di incoraggiare le giovani PMI innovative a espandersi a livello internazionale e a sfruttare le possibilità offerte dal mercato unico. Attraverso il piano di investimenti e l'Unione dei mercati dei capitali la Commissione renderà più facile agli imprenditori accedere ai finanziamenti in Europa. La Commissione incaricherà la piattaforma REFIT di focalizzare l'attenzione sugli ostacoli all'innovazione e analizzerà le modalità con cui tali ostacoli potranno essere eliminati o ridotti. Infine la Commissione esaminerà ulteriori eventuali misure idonee ad attrarre gli innovatori, come la possibile estensione agli imprenditori del principio della Carta blu.

### 2.3. Rendere il mercato senza frontiere dei servizi una realtà effettiva

La direttiva del 2006 sui servizi ha comportato un apprezzato ammodernamento dell'economia in diversi settori. Gli Stati membri hanno adottato più di un migliaio di misure per abolire gli ostacoli ingiustificati alla fornitura di servizi da parte di imprese e professionisti.

Ciò nonostante le imprese e i professionisti incontrano tuttora troppe difficoltà quando operano oltre frontiera. Tali difficoltà sono rappresentate dalle differenze – e talvolta dalle incongruenze – che sussistono nella regolamentazione delle professioni e delle "attività riservate" nell'UE, da ingiustificati ostacoli normativi alla prestazione di servizi e dalla mancanza di chiarezza e prevedibilità in determinati settori fondamentali per quanti sono interessati a prestare servizi in altri Stati membri.

Allentare le restrizioni più problematiche avrebbe effetti positivi sull'imprenditorialità e sull'occupazione, comporterebbe prezzi più bassi e renderebbe possibile una più efficace distribuzione delle risorse in Europa. Ciò implica agire a livello sia di professioni sia della prestazione dei servizi.

I **servizi professionali** generano il 9% del Pil dell'UE e le professioni regolamentate contribuiscono a circa il 20% dell'occupazione nell'UE<sup>16</sup>. I servizi professionali sono strettamente connessi ad altri settori<sup>17</sup>. Un settore dei servizi professionali più competitivo ed efficiente contribuirebbe pertanto ad accrescere la competitività industriale e l'economia nel suo insieme<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> "Measuring the prevalence of occupational regulation", indagine e studio commissionati dalla Commissione nel 2014, 2015, di prossima pubblicazione.

<sup>17</sup> Canton E., Ciriaci D. e Solera I., "The Economic Impact of Professional Services Liberalisation", European Economy, Economic Papers 533, 2014.

<sup>18</sup> *Ibid.*

In Europa le professioni regolamentate sono al momento più di 5 000<sup>19</sup> e interessano oltre 50 milioni di persone. Se le normative relative all'accesso e all'esercizio di tali professioni erano state concepite per tutelare sia l'interesse pubblico sia i beneficiari dei servizi prestati, molte di esse sono ora sproporzionate e frappongono ostacoli normativi ingiustificati alla mobilità dei professionisti, riducendo in tal modo la produttività.

Risulta da studi recenti<sup>20</sup> che le riforme introdotte da diversi Stati membri per aprire ulteriormente le professioni regolamentate hanno creato occupazione e hanno comportato prezzi migliori per i consumatori<sup>21</sup>.

A livello dell'UE la direttiva sui servizi vieta diverse disposizioni e impone agli Stati membri di valutare se altri requisiti siano giustificati e proporzionati. La direttiva sulle qualifiche professionali<sup>22</sup>, volta a favorire la mobilità dei professionisti in tutta l'Unione europea, definisce il quadro legislativo per agevolare il reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali e avvia una collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione al fine di valutare la regolamentazione delle professioni a livello nazionale. Negli ultimi anni gli Stati membri hanno avviato un processo di riforma che ha attenuato o eliminato diverse barriere normative<sup>23</sup>.

L'esercizio di valutazione reciproca condotto negli ultimi due anni successivamente alla revisione della direttiva sulle qualifiche professionali ha dimostrato tuttavia che la regolamentazione di professioni analoghe varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, così come le riserve di attività<sup>24</sup>.

La Commissione proporrà pertanto, attraverso orientamenti periodici, azioni specifiche per migliorare l'accesso alle professioni regolamentate a livello nazionale e dell'UE e il loro esercizio. Tali azioni individueranno esigenze concrete di riforma per determinati Stati membri<sup>25</sup>. Questo esercizio prenderà in considerazione tutte le questioni connesse all'accesso alle professioni regolamentate e al loro esercizio.

---

<sup>19</sup> Banca dati europea delle professioni regolamentate:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home\\_home](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home_home).

<sup>20</sup> Koumenta M., Humphris A., "The Effects of Occupational Licensing on Employment, Skills and Quality: A Case Study of Two Occupations in the UK", Queen Mary University of London; Pagliero M., "The effects of recent reforms liberalising regulated professions in Italy", University of Turin & Carlo Alberto College; Athanassiou E., Kanellopoulos N., Karagiannis R., Kotsi A., "The effects of liberalisation of professional requirements in Greece", Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Atene; Rostam-Afschar D., "Regulatory Effects of the Amendment to the HwO in 2004 in German Craftsmanship", Free University Berlin and German Institute for Economic Research (DIW Berlin) — Studi commissionati dalla Commissione europea nel 2014 (di prossima pubblicazione sul sito: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/index_en.htm)).

<sup>21</sup> Ad esempio: riforme dei servizi delle professioni giuridiche, di contabili, consulenti tributari, agenti immobiliari e fisioterapisti, nonché servizi più innovativi. Cfr. Athanassiou E. et al, *ibid*, studio commissionato dalla Commissione europea nel 2014 (di prossima pubblicazione).

<sup>22</sup> Direttiva 2013/55/UE, del 20 novembre 2013, che gli Stati membri sono tenuti ad attuare entro il 18 gennaio 2016.

<sup>23</sup> Ad esempio la maggior parte delle tariffe obbligatorie è stata abolita e sostituita da prezzi di mercato.

<sup>24</sup> Le motivazioni e le valutazioni in materia di proporzionalità possono variare per una stessa attività, con alcuni Stati membri che affermano chiaramente la possibilità di fare affidamento sul funzionamento della legislazione generale e di mercato (ad esempio nel caso della protezione dei consumatori), mentre altri sono favorevoli a una più severa regolamentazione professionale.

<sup>25</sup> Sulla base del processo di valutazione reciproca in corso, di studi accademici, di un'indagine su larga scala e della banca dati delle professioni regolamentate aggiornata.

In una prima fase l'attenzione sarà focalizzata su determinate professioni nei settori prioritari<sup>26</sup>. In una seconda fase le riforme saranno valutate e saranno affrontati gli ostacoli che ancora sussistono<sup>27</sup>. Se del caso, in funzione dello Stato membro e previa valutazione individualizzata delle priorità, le priorità di riforma saranno trattate nel contesto del processo del semestre europeo.

La Commissione delinea inoltre un quadro analitico che gli Stati membri potranno utilizzare in sede di riesame delle normative professionali in vigore o di proposta di nuove normative. Tale quadro comprenderà una metodologia per ampie valutazioni della proporzionalità delle normative professionali. Gli Stati membri dovranno dimostrare che gli obiettivi di interesse generale non possono essere conseguiti se non tramite restrizioni all'accesso alle attività professionali in questione o al loro esercizio.

L'esercizio di valutazione reciproca contribuirà inoltre ad ammodernare il quadro giuridico in questo settore, affrontando i problemi che insorgono a causa di forme giuridiche differenti, di requisiti discordanti in materia di partecipazioni e delle restrizioni multidisciplinari che si applicano a taluni servizi alle imprese. La Commissione proporrà, eventualmente nell'ambito dell'iniziativa sui passaporti per i servizi, un'azione legislativa in materia di ostacoli normativi quali forme giuridiche differenti, requisiti discordanti in materia di partecipazioni e restrizioni multidisciplinari nei principali servizi alle imprese<sup>28</sup> e, se opportuno, disposizioni organizzative per le imprese di costruzioni<sup>29</sup>.

Per i **servizi più in generale**, l'accesso a informazioni attendibili sulle prescrizioni applicabili rappresenta spesso un ostacolo, in particolare per i fornitori di servizi all'estero. Analogamente, i prestatori di servizi di costruzione sono chiamati talvolta a conformarsi a prescrizioni relative alla loro organizzazione nel paese di stabilimento che rendono eccessivamente complesso offrire i loro servizi oltre frontiera. Soddisfare le prescrizioni in materia di assicurazione risulta spesso troppo difficile per i prestatori di servizi di costruzione e di servizi alle imprese e ciò costituisce un problema che occorre affrontare.

Sarà pertanto proposta un'iniziativa legislativa per i prestatori di servizi all'estero, in particolare nei settori delle costruzioni e dei servizi alle imprese. Nel quadro di tale iniziativa, l'esistenza di moduli armonizzati permetterebbe ai fornitori di servizi di notificare allo Stato membro di prestazione di servizi tutte le informazioni richieste dalla legge di quel paese, in modo tale da potervi operare. Per le imprese ciò significherebbe conoscere con certezza le prescrizioni applicabili in ciascuno Stato membro nei settori fondamentali<sup>30</sup> per la fornitura transfrontaliera di servizi, ma garantirebbe maggiori certezze anche ai consumatori. Tali prescrizioni comprenderanno notifiche sul distacco dei lavoratori, sulle qualifiche professionali e su altri requisiti nella misura in cui sono compatibili con l'articolo 16 della

---

<sup>26</sup> Ad esempio ingegneri civili, architetti, contabili, avvocati, agenti immobiliari, guide turistiche e consulenti in materia di brevetti.

<sup>27</sup> Sulla base delle relazioni che gli Stati membri sono tenuti a presentare ogni due anni.

<sup>28</sup> Ad esempio le imprese che si occupano di servizi contabili, di architettura e di ingegneria civile, tutti estremamente importanti per il settore.

<sup>29</sup> Ad esempio la prescrizione di occupare un dato numero di architetti o ingegneri o di disporre di una determinata attrezzatura indipendentemente dagli effettivi lavori da eseguire.

<sup>30</sup> Nel pieno rispetto del quadro giuridico vigente a livello di UE.

direttiva sui servizi e con l'articolo 9 della direttiva di applicazione relativa al distacco dei lavoratori<sup>31</sup>.

Ciò accrescerà la collaborazione tra gli Stati membri di stabilimento e di prestazione di servizi per sostenere i prestatori di servizi che si affacciano ai mercati esteri. A richiesta, le autorità dello Stato membro di stabilimento emetteranno un **passaporto per i servizi** per aiutare i prestatori a dimostrare che essi soddisfano le prescrizioni ad essi applicabili nello Stato membro in cui intendono prestare i propri servizi<sup>32</sup>.

Conformemente al principio della "unica volta", il passaporto per i servizi farà venir meno la necessità di richieste multiple di informazioni e documentazioni già fornite allo Stato membro di stabilimento attraverso la creazione di un "archivio elettronico comune" di documenti da parte dell'amministrazione di tale paese su richiesta di un prestatore di servizi. Il modulo di notifica armonizzato unitamente all'archivio dei documenti elettronici agevolerebbero la conformità alle prescrizioni vigenti in materia di notifica ex ante e di controllo.

**Azioni** - La Commissione adotterà un'iniziativa legislativa per introdurre un passaporto per i servizi, unitamente a un modulo di notifica armonizzato e a un archivio di documenti elettronici, in modo da accrescere le certezze e ridurre gli ostacoli per i prestatori di servizi che intendono affacciarsi ad altri mercati dell'UE per espandere le proprie attività. Migliorerà ulteriormente l'accesso ai servizi professionali a livello nazionale e dell'Unione tramite l'elaborazione periodica di orientamenti intesi ad individuare concrete esigenze di riforma per determinati Stati membri e professioni in quei casi in cui le disposizioni appaiono ingiustificate. La Commissione proporrà inoltre un quadro analitico destinato ad essere utilizzato dagli Stati membri in sede di riesame delle normative in vigore o di proposta di altre disposizioni. La Commissione proporrà infine un'azione legislativa per affrontare il problema degli ostacoli normativi, quali forme giuridiche differenti e requisiti discordanti in materia di partecipazioni, nonché le restrizioni multidisciplinari per servizi fondamentali alle imprese e, se del caso, requisiti organizzativi per le imprese di costruzioni. La Commissione passerà in rassegna gli sviluppi del mercato e, se necessario, adotterà iniziative in relazione alle prescrizioni assicurative per i prestatori di servizi di costruzione e di servizi alle imprese.

#### **2.4. Affrontare il problema delle restrizioni nel settore del commercio al dettaglio**

Quello del commercio al dettaglio e all'ingrosso costituisce uno dei più grandi settori dei servizi in Europa, con un valore aggiunto pari al 9,6% del totale nel 2012 e un numero di addetti pari al 13,1% del totale degli occupati. Tra il 2010 e il 2012 la crescita della produttività del settore è ristagnata nell'UE, rispetto a una crescita del 3,9% negli Stati Uniti. Studi recenti<sup>33</sup> hanno concluso che le normative restrittive creano notevoli ostacoli all'accesso, determinando un minor numero di aperture di negozi per la maggior parte di tipologie di punti vendita, ostacolando la concorrenza e determinando prezzi più elevati per i

<sup>31</sup> Sebbene sia in relazione con gli aspetti oggetto della direttiva sui servizi o della direttiva di applicazione relativa al distacco dei lavoratori, il passaporto non modificherà il contenuto di tali direttive né eliminerà il fatto che l'accesso alle attività è riservato a singoli professionisti in possesso delle necessarie qualifiche professionali.

<sup>32</sup> Lo Stato membro in cui un fornitore di servizi intende prestare i propri servizi continuerà ad essere responsabile della definizione di tali prescrizioni purché queste ottemperino alle pertinenti disposizioni del diritto dell'UE.

<sup>33</sup> Holland van Giizen Advocaten, "Legal study on retail establishment through the 28 Member States: Restrictions and freedom of establishment" (di prossima pubblicazione); analisi interna della Commissione, 2015.

consumatori. Anche con lo sviluppo dell'e-commerce la questione resterà aperta, perché una presenza fisica è spesso importante per conquistare la fiducia dei consumatori.

La disciplina dello stabilimento e dell'esercizio nel settore del commercio è responsabilità in primo luogo degli Stati membri. Anche le norme regionali e locali tendono ad assumere un ruolo importante. Per ottemperare al diritto fondamentale della libertà di stabilimento sancito dal trattato, tali normative devono tuttavia essere giustificate da obiettivi di politica generale, quali la protezione dell'ambiente, la pianificazione urbana e territoriale o la protezione dei consumatori. Devono essere appropriate e commisurate agli obiettivi perseguiti. La valutazione inter pares<sup>34</sup> sull'apertura di punti di vendita al dettaglio ha dimostrato che i negozianti si trovano spesso ad affrontare condizioni e procedure sproporzionate e inappropriate in materia di stabilimento.

Gli Stati membri godono di un margine di discrezionalità nella disciplina del settore del commercio al dettaglio, ma non devono limitare indebitamente le libertà del mercato unico. Essi sono tenuti a verificare e ammodernare, se necessario, i propri mercati del commercio al dettaglio, ispirandosi, ove opportuno, a soluzioni ben funzionanti e meno gravose sviluppate in altri Stati membri.

La Commissione stabilirà pertanto le migliori pratiche in materia di stabilimento nel commercio al dettaglio e di restrizioni operative nel mercato unico, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e dei legittimi obiettivi di politica generale perseguiti dagli Stati membri. In tal modo la Commissione aiuterà gli Stati membri a offrire ai consumatori la scelta che essi meritano. Tale iniziativa fornirà altresì orientamenti sulla definizione delle priorità da parte della Commissione circa le iniziative per far rispettare le norme in relazione alle restrizioni nel settore del commercio al dettaglio.

***Azioni*** - La Commissione stabilirà le migliori pratiche per facilitare lo stabilimento nel settore del commercio al dettaglio e ridurre le restrizioni operative nel mercato unico. Ciò fornirà orientamenti per le riforme degli Stati membri e la definizione delle priorità per le politiche intese a far rispettare le norme nel settore del commercio al dettaglio.

## **2.5. Impedire la discriminazione dei consumatori e degli imprenditori**

L'aumento degli scambi online e del numero dei viaggi tra gli Stati membri ha creato nuove opportunità di business per gli imprenditori e ha permesso l'accesso a una più vasta gamma di offerte di beni e servizi per i consumatori.

Sempre più spesso tuttavia essi subiscono discriminazioni a motivo della loro nazionalità o del luogo di residenza. La Commissione e i centri europei dei consumatori ricevono continuamente denunce da parte dei consumatori che si vedono negare l'accesso a siti internet o a offerte meno costose o a sconti. Essi devono pagare spesso prezzi più elevati o incontrano difficoltà a ottenere lo stesso servizio dei clienti locali. Tali pratiche riguardano una vasta gamma di beni e servizi che vanno dai biglietti per parchi di divertimento a canoni per servizi.

Sebbene possano essere la conseguenza di differenze oggettive (in termini di costi di consegna o di prescrizioni giuridiche giustificate), le condizioni di accesso o di vendita

---

<sup>34</sup> La valutazione inter pares dei quadri normativi applicabili allo stabilimento di punti di vendita al dettaglio è stata effettuata nel periodo 2014-2015.

discordanti e le disparità dei prezzi sono spesso dovute a strategie ingiustificate di frammentazione del mercato su base territoriale.

Ciò contrasta con l'essenza stessa del mercato unico, incrina la fiducia dei consumatori e determina una maggiore riluttanza a effettuare acquisti all'estero, sia di persona sia online. Le opportunità che le imprese e l'economia europea perdono vanno ben al di là del singolo acquisto da cui un commerciante potrebbe incassare profitti più elevati.

L'articolo 20 della direttiva sui servizi<sup>35</sup> già vieta qualunque tipo di restrizione territoriale ingiustificata<sup>36</sup>, ma sancisce soltanto principi generali che non hanno sempre impedito l'attuazione di pratiche discriminatorie sul terreno. Si rendono pertanto necessarie ulteriori iniziative per far valere tali principi e sviluppare norme concrete contro ogni discriminazione a motivo della nazionalità o del luogo di residenza delle parti che intervengono sul mercato.

Nella sua strategia per il mercato unico digitale<sup>37</sup> la Commissione ha già annunciato proposte legislative entro la metà del 2016 per porre fine a geoblocchi ingiustificati. Ciò è rispecchiato nelle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2015<sup>38</sup>. Nel quadro del suo più ampio impegno a favore di un mercato unico più equo, la Commissione intende lottare globalmente contro ogni forma di trattamento discriminatorio ingiustificato degli acquirenti a motivo della residenza in Stati membri differenti, a prescindere dalla sua applicazione alle vendite dirette o attraverso canali di distribuzione e indipendentemente dalla forma che può assumere o della tecnologia utilizzata.

In settembre la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sui geoblocchi e su altre restrizioni su base geografica in sede di acquisto e di accesso alle informazioni nell'UE<sup>39</sup>. I suoi risultati forniranno importanti elementi per le future iniziative legislative della Commissione riguardo ai geoblocchi e ad altre forme di discriminazione degli operatori del mercato basate sul luogo di residenza o sulla nazionalità. Esse devono essere accompagnate da un rafforzamento del rispetto delle norme in ciascuno Stato membro che, come annunciato nella strategia per il mercato unico digitale, deve essere ulteriormente promosso attraverso la riforma del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori.

***Azioni*** - In linea con l'iniziativa sui geoblocchi della strategia per il mercato unico digitale e nel quadro di un approccio globale per accrescere ulteriormente l'equità nel mercato unico, la Commissione adotterà misure – a livello sia legislativo sia esecutivo – per lottare contro le discriminazioni ingiustificate nel trattamento dei consumatori a motivo della residenza o della nazionalità in termini di accesso, di prezzi o di altre condizioni di vendita. Ciò avverrà tramite l'individuazione e l'eliminazione di forme specifiche di discriminazioni basate sulla residenza non motivate da fattori oggettivi e verificabili, grazie a una maggiore facilità per i

<sup>35</sup> Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

<sup>36</sup> Le imprese europee offrono i propri beni e servizi in tutta l'Unione. Non possono essere oggetto di un trattamento differente a motivo della loro nazionalità, del luogo di stabilimento o del luogo di residenza. Analogamente in un reale mercato unico europeo non sono ammissibili discriminazioni dei consumatori basate sulla loro nazionalità o sul luogo di residenza o di stabilimento. Solo motivi oggettivi e verificabili possono giustificare l'applicazione di prezzi e condizioni differenti ai consumatori in ragione del fatto che essi vivono in uno Stato membro differente.

<sup>37</sup> COM(2015) 192.

<sup>38</sup> Le conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2015 invitano la Commissione a adottare iniziative al fine di "rimuovere i rimanenti ostacoli alla libera circolazione delle merci e dei servizi venduti online e a far fronte alla discriminazione ingiustificata fondata sull'ubicazione geografica".

<sup>39</sup> Cfr.: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/geoblocksurvey2015/>.

*consumatori e le corrispondenti associazioni di essere a conoscenza dell'esistenza e delle modalità di una discriminazione, anche grazie all'uso di strumenti di trasparenza, e mediante l'accrescimento da parte delle amministrazioni nazionali del rispetto delle norme tramite la riforma del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori.*

### **3. INCORAGGIARE L'AMMODERNAMENTO E L'INNOVAZIONE**

#### **3.1. Ammodernare i sistemi di norme**

Le norme sono fondamentali per promuovere l'innovazione e il progresso nel mercato unico: accrescono la sicurezza, l'interoperabilità e la concorrenza e contribuiscono all'eliminazione delle barriere commerciali. Sono indispensabili per assicurare la competitività europea. Negli ultimi decenni il sistema europeo di normalizzazione ha notevolmente contribuito a tale successo. Un recente studio condotto nel Regno Unito<sup>40</sup> ha dimostrato come l'uso delle norme abbia contribuito a più del 28% della crescita della produttività in tale paese, mentre il beneficio che le imprese traggono in generale dall'utilizzo di norme è valutato in oltre il 5% del loro fatturato annuale. Il successo è stato reso possibile da un partenariato pubblico privato unico nel suo genere tra l'autorità di regolamentazione europea e la comunità di normalizzazione europea.

Il processo di normalizzazione deve tuttavia affrontare vari problemi in conseguenza della natura mutevole dell'economia e della diversificazione dei modelli di business, del ruolo sempre maggiore assunto dalle tecnologie delle informazioni e delle comunicazioni e della crescente importanza dei servizi nelle odierne catene globali del valore in cui i beni e i servizi sono sempre più forniti insieme in un unico pacchetto.

Il sistema europeo di normalizzazione deve stare al passo con tali sfide, producendo tempestivamente norme orientate al mercato in modo inclusivo e consolidando la leadership dell'Europa nella normalizzazione internazionale. Le norme europee devono sostenere le politiche dell'Unione e, per le innovazioni digitali, offrire maggiore sicurezza e interoperabilità. Per questo motivo la strategia per il mercato unico digitale ha avviato un piano prioritario di normalizzazione integrato focalizzato sulle tecnologie TIC e un riesame del quadro europeo d'interoperabilità.

Più in generale ciò significa ammodernare il partenariato esistente. La Commissione proporrà pertanto una "iniziativa congiunta sulla normalizzazione" tra la Commissione, l'industria interessata, le organizzazioni europee di normalizzazione e la relativa comunità in generale. L'iniziativa congiunta sarà diretta ad accelerare la definizione di norme in generale e a stabilire meglio le priorità. Dopo la discussione con le parti interessate, l'iniziativa congiunta potrebbe essere approvata nei primi mesi del 2016.

Restano inoltre notevoli le potenzialità non sfruttate di sviluppo e utilizzo di norme volontarie sui servizi europei per affrontare l'aspetto della servizificazione e creare un mercato europeo integrato dei servizi<sup>41</sup>. Tali norme, che potrebbero ridurre i costi e la frammentazione del mercato, rappresentano attualmente soltanto il 2% di tutte le norme dell'Unione. Sulla base dell'esperienza acquisita con successo con i prodotti, la Commissione elaborerà orientamenti

<sup>40</sup> British Standards Institution (BSI), "The Economic Contribution of Standards to the UK Economy", 2015.

<sup>41</sup> Come indicato in precedenza nella sezione 2.3.



mirati in merito alle questioni aperte, assicurandosi che tali norme siano determinate dalla domanda e adottate dove sono più necessarie.

**Azioni** - *Al fine di ammodernare il sistema di normalizzazione, la Commissione proporrà e approverà una "iniziativa congiunta sulla normalizzazione" di concerto con la comunità europea interessata. Elaborerà inoltre orientamenti mirati sulla normalizzazione dei servizi. Ciò accrescerà la fiducia delle imprese e dei consumatori nei confronti dei servizi transfrontalieri e promuoverà gli scambi internazionali.*

### **3.2. Appalti pubblici più trasparenti, più efficienti e più responsabili**

Gli appalti pubblici rappresentano circa il 19% del Pil dell'Unione, con una spesa annua di oltre 2 300 miliardi di EUR da parte delle amministrazioni e dei servizi pubblici. Nel 2014 l'Unione ha provveduto a un rilevante ammodernamento del quadro UE in materia di appalti, semplificando le procedure, rendendo le norme più flessibili e adattandole al fine di rispondere meglio alle altre politiche del settore pubblico, in particolare l'innovazione. Lo scopo era quello di rendere gli appalti pubblici più efficienti e strategici, soddisfacendo i principi di trasparenza e di concorrenza a beneficio sia dei committenti pubblici sia degli operatori economici, in particolare le PMI.

L'Unione tuttavia può e deve andare oltre. Gli appalti sono tuttora spesso condotti senza le necessarie competenze o conoscenze tecniche o procedurali, con la conseguenza di una scarsa conformità e di ripercussioni negative tanto per le imprese quanto per i contribuenti.

Un problema fondamentale è costituito dalla mancanza di dati e di strumenti analitici in grado di consentire di prevenire o di rilevare i problemi o le irregolarità. Le modalità con cui operano i sistemi di ricorso nazionali possono inoltre variare notevolmente, in particolare per quanto riguarda la durata della procedura. Notevoli differenze si osservano anche riguardo al livello delle tariffe e dei costi in caso di contenzioso. In più i dati sui reclami non sono rilevati in maniera strutturata.

Un altro problema è costituito dal fatto che, in particolare per i progetti infrastrutturali su larga scala, la complessità e la durata del processo di appalto causano spesso ritardi. Su dieci progetti infrastrutturali su larga scala, nove non rispettano le previsioni: lo sfioramento dei costi di oltre il 50% è un fenomeno corrente. Ritardi sono inoltre all'ordine del giorno in tutte le fasi del processo, dalla pianificazione all'attuazione del progetto e all'esecuzione del contratto.

Emerge dai dati disponibili che i progetti di importo superiore a 700 milioni di EUR richiedono generalmente tempi più lunghi rispetto alle altre procedure<sup>42</sup> e il motivo non è da attribuire a una maggiore lunghezza della procedura di appalto. Se la durata media di una procedura normale (dall'invio dell'invito a presentare offerte fino all'aggiudicazione dell'appalto) è di tre mesi e mezzo, per i progetti infrastrutturali su larga scala raggiunge circa i 25 mesi, fino a salire a 35 mesi per procedure negoziate.

---

<sup>42</sup> La durata dei progetti su larga scala è calcolata a partire dai dati della base TED per gli appalti aggiudicati tra il 2010 e il 2014, mentre i calcoli per un progetto normale sono desunti dal documento di lavoro dei servizi della Commissione "Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Law" (SEC(2011) 853).

La Commissione adotterà pertanto una serie di iniziative. Si adopererà per agevolare la rilevazione, il consolidamento, la gestione e l'analisi dei dati sugli appalti, sostenendo l'impegno degli Stati membri per una migliore governance degli appalti pubblici. Facendo tesoro delle politiche già avviate, come l'e-procurement, la Commissione favorirà lo sviluppo di strumenti per migliorare la qualità dei dati e la loro disponibilità, razionalizzando i meccanismi di rilevazione dei dati esistenti e promuovendo la creazione di registri degli appalti. Sosterrà anche lo sviluppo di strumenti di analisi dei dati, in particolare al fine di individuare le anomalie nel processo di appalto.

La Commissione è impegnata inoltre a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza del sistema dei ricorsi in materia di appalti nel quadro delle direttive sulle procedure di ricorso<sup>43</sup>. Tali direttive sono intese a garantire che le decisioni sugli appalti siano riesaminate efficacemente e quanto più rapidamente possibile. Procedure di ricorso sono previste in tutti gli Stati membri e sono ampiamente utilizzate dagli operatori economici.

La Commissione incoraggerà la collaborazione e la costituzione di reti tra gli organi di ricorso di prima istanza al fine di migliorare lo scambio di informazioni e di migliori pratiche. Particolare attenzione sarà riservata al rafforzamento degli organi di ricorso amministrativo di prima istanza specializzati. La Commissione migliorerà anche il monitoraggio dell'efficacia dei sistemi nazionali di ricorso tramite una valutazione regolare, anche attraverso il quadro di valutazione del mercato unico. A ciò si aggiungerà una relazione di valutazione REFIT delle direttive sui ricorsi.

La Commissione offrirà agli Stati membri anche la possibilità di ricevere assistenza e consulenza in merito agli aspetti giuridici dell'appalto dei progetti che intendono avviare. Tale assistenza sarà basata su un meccanismo di valutazione volontario ex ante per i progetti infrastrutturali il cui valore totale sia pari o superiore a 700 milioni di EUR.

Sarà sviluppata una procedura specifica per consentire agli enti appaltanti di ottenere un parere della Commissione circa la compatibilità della procedura di appalto prevista con le norme dell'Unione in materia di appalti, sulla base della notifica del progetto. Tale notifica dovrebbe includere informazioni sul progetto, unitamente a tutti i pertinenti documenti, compresa la bozza della documentazione di appalto. La Commissione esprimerà il proprio parere entro un termine che in linea di principio non dovrebbe superare i tre mesi dalla notifica del progetto. A tempo debito tratterà un bilancio di tale esperienza per verificare se risponde alle esigenze e alle aspettative.

***Azioni*** - La Commissione istituirà un meccanismo di valutazione volontario ex ante degli aspetti relativi all'appalto di determinati progetti infrastrutturali su larga scala. Incoraggerà gli Stati membri a migliorare il ricorso avverso a decisioni di aggiudicazione di un appalto promuovendo la costituzione di reti tra gli organi di ricorso di prima istanza, fornendo assistenza giuridica e tecnica specifica agli Stati membri interessati a creare o a rafforzare organi di ricorso amministrativo di prima istanza specializzati e migliorando il monitoraggio dell'efficacia tramite una valutazione regolare anche attraverso il quadro di valutazione del mercato unico. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per migliorare la trasparenza e la qualità dei sistemi nazionali di appalto grazie alla messa a disposizione di dati migliori, tramite la costituzione di registri di appalti che prendano in considerazione l'intero ciclo di tali appalti, nonché mediante il sostegno allo sviluppo e all'utilizzo di uno

<sup>43</sup> Direttiva 2007/66/CE dell'11 dicembre 2007.

### **3.3. Consolidare il quadro della proprietà intellettuale in Europa**

I settori ad alta intensità di proprietà intellettuale rappresentano il 39% del Pil e il 35% degli occupati nell'UE e costituiscono il motore dell'innovazione. La protezione della proprietà intellettuale ha compiuto grandi progressi in Europa, in particolare grazie alla recente adozione del sistema brevettuale unitario<sup>44</sup> e all'ammodernamento dell'acquis sui marchi.

Il sistema brevettuale unitario assumerà grande importanza ai fini della promozione dell'innovazione<sup>45</sup> negli Stati membri che vi partecipano<sup>46</sup>. L'Europa sta ora per rendere tale brevetto una realtà e per istituire un tribunale europeo specializzato per i brevetti che il settore sta invocando da decenni. La sfida fondamentale è ora quella di chiudere il cerchio, eliminando le incertezze sulle modalità con cui il brevetto unitario coesisterà con i brevetti nazionali e con i certificati protettivi complementari (SPC) emessi del quadro del regime SPC e sull'eventuale creazione di un titolo unitario SPC.

Il certificato protettivo complementare è fondamentale per i produttori di farmaci, di apparecchiature mediche, di prodotti veterinari e fitosanitari, ma anche per i nuovi settori per i cui prodotti è probabile sia richiesta un'autorizzazione all'immissione in commercio.

Un titolo SPC unitario darebbe maggiori certezze ai settori i cui prodotti sono soggetti a autorizzazione sul mercato regolamentato. Più in particolare un titolo SPC unitario migliorerebbe la trasparenza e la certezza sulla protezione dei farmaci. Ciò renderebbe più facili gli investimenti da parte dei fabbricanti di medicinali nuovi e generici/biosimilari e l'ottimizzazione per gli Stati membri dei loro bilanci sanitari, con il conseguente miglioramento dell'accesso dei pazienti ai farmaci.

Al fine di rafforzare la produzione con sede nell'Unione e la competitività dei settori industriali i cui prodotti sono soggetti a autorizzazione sul mercato regolamentato, la Commissione valuterà come ricalibrare taluni aspetti della tutela dei brevetti e degli SPC. Un esonero dall'SPC permetterebbe alle industrie europee dei medicinali generici e biosimilari di creare migliaia di posti di lavoro ad alta tecnologia nell'UE e molte nuove imprese<sup>47</sup>. Un aggiornamento del campo di applicazione dell'esonero nella ricerca brevettuale dell'UE porterebbe tra l'altro alla fornitura di ingredienti farmaceutici attivi in tutto il mercato unico.

L'Unione e i suoi Stati membri devono inoltre accrescere il loro sostegno alle PMI affinché possano beneficiare al massimo della protezione dei loro investimenti. Da un recente studio dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (OHIM) è emerso che soltanto il 9%

---

<sup>44</sup> Il brevetto unitario è un titolo giuridico che assicura una protezione uniforme in tutta l'Unione sulla base di uno sportello unico, fornendo enormi vantaggi in termini di costi e di riduzione degli oneri amministrativi. Il pacchetto prevede anche l'istituzione di un tribunale unificato dei brevetti che garantirà una giurisdizione unica e specializzata in materia.

<sup>45</sup> La piena applicazione del brevetto unitario consentirà un aumento dello 0,25% del Pil dell'UE. I vantaggi potenziali per i singoli Stati membri variano, ma per alcuni di essi potrebbero superare l'1% del Pil.

<sup>46</sup> Il 30 settembre 2015 la Commissione ha adottato una decisione che conferma la partecipazione dell'Italia alla cooperazione rafforzata nel settore della tutela brevettuale unitaria nell'UE. Il numero totale di Stati membri partecipanti è così salito a 26, senza la partecipazione della Croazia e della Spagna.

<sup>47</sup> Vanda Vicente e Sergio Simoes, 2014, "Manufacturing and export provisions: Impact on the competitiveness of European pharmaceutical manufacturers and on the creation of jobs in Europe".

delle PMI in Europa è proprietaria di diritti di proprietà intellettuale, ma che – in media – le PMI che dispongono di tali diritti producono il 32% in più di utili per addetto rispetto a quelle che non ne possiedono<sup>48</sup>. Facendo seguito al piano d'azione del 2014 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale<sup>49</sup>, la Commissione aiuterà le imprese più piccole ad avvalersi, a gestire e a esercitare i diritti di proprietà intellettuale in maniera più efficace attraverso un migliore coordinamento della disponibilità di informazioni e dei programmi di assistenza finanziaria. La Commissione proseguirà inoltre i lavori sul modo in cui ricavare il massimo dal know how tradizionale dell'Europa e porterà avanti la consultazione pubblica sulla tutela delle indicazioni geografiche non agricole.

Infine, come annunciato nella strategia per il mercato unico digitale in Europa, la Commissione procederà a un riesame del quadro del rispetto dei diritti di proprietà intellettuale per far fronte alla natura sempre più transnazionale delle violazioni. Privilegerà la strategia di "seguire la traccia del denaro"<sup>50</sup> intesa a privare dei redditi ricavati coloro che violano su scala commerciale i diritti di proprietà intellettuale, in quanto sono tali violazioni che danneggiano maggiormente l'economia dell'UE. Conformemente agli obiettivi di tale strategia, particolare attenzione sarà rivolta alle PMI nell'intento di aiutarle a far rispettare i propri diritti di proprietà intellettuale.

**Azioni** - La Commissione proporrà iniziative finalizzate a consolidare e ad ammodernare il quadro della proprietà intellettuale, comprensive di misure volte a sostenere l'utilizzo della proprietà intellettuale da parte delle PMI. Ove opportuno essa analizzerà, valuterà e proporrà ulteriori misure per migliorare il sistema brevettuale in Europa, segnatamente per il settore farmaceutico e gli altri settori i cui prodotti sono soggetti a autorizzazione sul mercato regolamentato. Come annunciato nella strategia per il mercato unico digitale, procederà nel 2016 a un riesame del quadro del rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, promuovendo la strategia di "seguire la traccia del denaro" riguardo alle violazioni su scala commerciale.

## 4. GARANTIRE RISULTATI PRATICI

### 4.1. Una cultura di conformità e di rispetto intelligente

Per sfruttare le opportunità e i vantaggi del mercato unico è indispensabile un'efficace conformità. A metà del 2015 erano circa 1 090 i procedimenti d'infrazione aperti nel settore del mercato unico<sup>51</sup>. In media le amministrazioni nazionali, con l'aiuto della Commissione, necessitano di quasi 30 mesi per completare un procedimento d'infrazione. Peraltro molte persone e molte imprese non sono tuttora a conoscenza delle possibilità di cui dispongono per far rispettare i propri diritti. Tutto ciò indebolisce il mercato unico e incrina la fiducia dei cittadini. È necessario che la situazione cambi.

<sup>48</sup> OHIM, "Intellectual property rights and firm performance in Europe: an economic analysis", Firm-Level Analysis Report, 2015.

<sup>49</sup> COM(2014) 392.

<sup>50</sup> Anziché penalizzare i cittadini che violano – spesso inconsciamente – i diritti di proprietà intellettuale, la strategia di "seguire la traccia del denaro" è intesa a sottrarre a coloro che violano tali diritti su scala commerciale i redditi ottenuti tramite tali attività.

<sup>51</sup>

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/infringements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm).

Un cambiamento in questo senso significa seguire un approccio olistico, esteso a tutte le fasi dell'attività politica dalla sua concezione, alla sua attuazione, all'informazione, conformemente alla strategia volta a migliorare la regolamentazione. Ciò implica una migliore integrazione degli aspetti di valutazione e di rispetto delle norme nella concezione delle politiche, migliore assistenza e orientamento degli Stati membri nell'applicazione delle norme del mercato unico e una più coerente ed efficiente politica per far rispettare le norme volta a migliorare l'ottemperanza complessiva alle regole del mercato unico e alle norme del diritto dell'UE in generale. La Commissione è determinata ad agire in questo senso.

Per pervenirvi, la Commissione fa affidamento sugli orientamenti volti a migliorare la regolamentazione e promuove una maggiore collaborazione con gli Stati membri attraverso diverse iniziative, quali i piani di attuazione di nuove importanti normative, dialoghi di conformità con ciascuno Stato membro su base annuale e l'utilizzo di un'ampia serie di strumenti atti a promuovere la conformità<sup>52</sup>. La Commissione moltiplicherà i propri sforzi per procedere a controlli sistematici della conformità delle legislazioni nazionali ed è altresì impegnata a sviluppare strumenti analitici suscettibili di contribuire meglio a individuare le situazioni di mancata conformità.

La Commissione elaborerà e applicherà strategie settoriali al fine di razionalizzare il sistema di vigilanza dell'applicazione del diritto dell'UE. Facendo seguito alla comunicazione del 2012 relativa a una governance migliore per il mercato unico, sono state adottate diverse misure al fine di compiere rapidi progressi in settori importanti per la crescita. Tale strategia ha portato al conseguimento di alcuni risultati positivi. Sulla base degli insegnamenti tratti da tale esercizio, la Commissione valuterà la possibilità di un'ulteriore espansione dei settori oggetto di tali misure.

In particolare la Commissione proporrà un'iniziativa normativa su uno strumento d'informazione per il mercato unico che consentirà la rilevazione di informazioni presso determinati attori del mercato. La possibilità di ottenere tempestivamente informazioni ampie e attendibili sotto il profilo quantitativo e qualitativo da determinati attori del mercato consentirà alla Commissione di migliorare la sua capacità di monitorare e far rispettare le norme dell'UE in settori prioritari. Aiuterà inoltre la Commissione a proporre miglioramenti nel caso in cui dovesse emergere dalla valutazione che la mancata conformità è dovuta a carenze nella pertinente legislazione settoriale. Questo nuovo strumento sarebbe utilizzato soltanto una volta completato un appropriato screening di tutte le informazioni disponibili da cui emerga la necessità di ottenere direttamente dagli attori del mercato informazioni ampie e attendibili sul comportamento di mercato delle imprese, tenuto conto delle migliori pratiche in merito alle prassi attualmente seguite dagli Stati membri che influenzano il corretto funzionamento del mercato unico. Su questa base la Commissione pubblicherà una relazione, tenendo conto della natura riservata di alcune delle informazioni rilevate. Il nuovo strumento d'informazione del mercato aiuterà la Commissione a indirizzare meglio la sua collaborazione con gli Stati membri, a rafforzare la base per le iniziative d'infrazione e a determinare meglio gli ambiti in cui sono necessarie soluzioni normative.

D'intesa con gli Stati membri, la Commissione rafforzerà e razionalizzerà anche gli esistenti strumenti di risoluzione di problemi nel mercato unico come SOLVIT<sup>53</sup>. I problemi sono

---

<sup>52</sup> Ad esempio reti e riunioni di comitati di esperti e orientamenti.

<sup>53</sup> SOLVIT è un servizio prestato dalle amministrazioni nazionali in ciascun paese dell'UE, nonché in Islanda, Liechtenstein e Norvegia. Punta a trovare una soluzione entro dieci settimane dal giorno in cui il centro SOLVIT nel paese in cui il problema si è verificato si fa carico di tale problema.

risolti meglio e più rapidamente a livello nazionale. In particolare la Commissione valuterà come trattare in modo adeguato i problemi ricorrenti o strutturali che non potrebbero essere risolti tramite SOLVIT. Si adopererà anche per accrescere la sensibilizzazione dei cittadini e delle imprese in merito ai propri diritti e all'uso dei meccanismi nazionali di ricorso anche attraverso lo sportello digitale unico.

**Azioni** - *La Commissione applicherà una strategia intelligente per fare rispettare le norme, comprensiva di strategie settoriali. Proporrà un'iniziativa normativa che le consentirà di rilevare informazioni attendibili direttamente da determinati attori del mercato nell'intento di salvaguardare e migliorare il funzionamento del mercato unico. Approfondirà ulteriormente la collaborazione con gli Stati membri attraverso piani attuativi di nuove importanti normative, dialoghi di conformità organizzati su base annua con ciascuno Stato membro e l'eventuale sviluppo di uno strumento di analisi dei dati al fine di migliorare il monitoraggio della legislazione del mercato unico. La Commissione provvederà infine a rafforzare e a razionalizzare gli strumenti di risoluzione di problemi nel mercato unico, compresa la rete SOLVIT, e a sensibilizzare maggiormente i cittadini e le imprese circa i propri diritti.*

#### **4.2. Migliorare l'efficacia della direttiva sui servizi attraverso la riforma della procedura di notifica**

Al fine di garantire che tutte le nuove misure normative adottate dagli Stati membri siano non discriminatorie, giustificate da motivi d'interesse generale e commisurate a tali obiettivi, la direttiva sui servizi impone agli Stati membri di notificare alla Commissione le nuove misure normative in materia di servizi.

Ciò nonostante sussistono tuttora numerose norme e regolamenti nazionali discordanti e la procedura di notifica non sempre è rispettata. Sette Stati membri non hanno notificato alcun nuovo regolamento dall'entrata in vigore della direttiva sui servizi nel 2009. Cinque Stati membri hanno notificato solo pochissime nuove normative, mentre altri Stati membri hanno trasmesso un gran numero di notifiche.

Un intervento efficace da parte della Commissione o degli altri Stati membri è inoltre fortemente limitato dal fatto che gli Stati membri nella maggior parte dei casi notificano le leggi adottate anziché progetti di legge<sup>54</sup>.

Le notifiche inoltre non sono trasparenti: i consumatori e le imprese interessati non hanno alcun accesso e possono reagire soltanto con una denuncia in una fase successiva quando stanno già sopportando il peso di oneri normativi e di costi aggiuntivi. Ciò contrasta evidentemente con le disposizioni della direttiva sulla trasparenza<sup>55</sup> che garantisce la trasparenza alle parti interessate operanti nel settore dei beni e dei servizi della società dell'informazione.

Il quadro esistente per quanto concerne le notifiche non consente infine una valutazione approfondita sulla proporzionalità. Gli Stati membri incontrano pertanto spesso difficoltà nel

<sup>54</sup> Tra il settembre 2013 e il febbraio 2015 alla Commissione sono pervenute 277 notifiche dagli Stati membri, 198 delle quali relative a documenti adottati e 79 a progetti di legge. Ne consegue che il 71% degli atti notificati era già in vigore.

<sup>55</sup> Direttiva 98/34/CE che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche ("direttiva sulla trasparenza"). Tale direttiva è stata sostituita dalla direttiva (UE) 2015/1535 del 9 settembre 2015.

valutare la proporzionalità dei nuovi requisiti fissati per i servizi. Un sistema preventivo nell'ambito di un sistema di notifica migliorato potrebbe pertanto accrescere notevolmente le possibilità di individuare eventuali alternative e misure meno gravose per conseguire gli obiettivi perseguiti.

In considerazione delle numerose carenze, la Commissione proporrà una legislazione per migliorare la procedura di notifica nell'ambito della direttiva sui servizi. La proposta estenderà ad altri servizi gli elementi positivi dell'attuale procedura prevista per i beni e i servizi della società dell'informazione, compreso l'obbligo di notificare il progetto di legislazione e di garantire la trasparenza alle parti interessate. Di conseguenza una misura che non sia stata notificata va considerata come nulla e va applicato un termine di differimento. Sarà tenuta in debito conto anche la necessità di procedere a un'adeguata valutazione della proporzionalità.

**Azioni** - La Commissione presenterà una proposta legislativa ricalcante gli aspetti positivi della procedura di notifica prevista dalla direttiva (UE) 2015/1535 per i servizi attualmente non inclusi nel campo di applicazione di tale direttiva. Ciò permetterà di migliorare l'attuale procedura di notifica prevista dalla direttiva sui servizi e consentirà una verifica più a monte della giustificazione e della proporzionalità di nuove normative nazionali che limitano la libera circolazione dei servizi.

#### 4.3. Rafforzare il mercato unico delle merci

Le merci generano circa il 75% degli scambi intra UE. Nel 2014 gli scambi di merci tra gli Stati membri dell'UE sono stati valutati in 2 900 miliardi di EUR. Gli ostacoli normativi sono stati eliminati per più dell'80% dei prodotti industriali grazie all'adozione di norme comuni e, qualora tali norme dell'Unione non esistano, attraverso il principio del reciproco riconoscimento.

Per i settori che non sono oggetto di una legislazione dell'UE il principio del reciproco riconoscimento significa che le merci che sono legalmente commercializzate in uno Stato membro godono del diritto di libera circolazione e possono essere vendute in un altro Stato membro. L'inadeguata applicazione del reciproco riconoscimento rende tuttavia più difficile per le imprese la ricerca di un accesso ai mercati di altri Stati membri. La crescente presenza sul mercato di prodotti non conformi alle norme dell'UE penalizza inoltre gli operatori corretti e rappresenta un pericolo per i consumatori.

Nonostante l'elevato grado di integrazione del mercato nel settore delle merci, ciò determina la perdita di opportunità per l'insieme dell'economia.

La Commissione interverrà pertanto per migliorare l'applicazione del reciproco riconoscimento e per adottare iniziative contro le merci illegali e non conformi.

L'adozione nel 2008 del **regolamento sul reciproco riconoscimento**<sup>56</sup> è risultata fondamentale per trasferire dagli operatori economici alle amministrazioni nazionali l'onere della prova che i prodotti sono legalmente commercializzati altrove.

---

<sup>56</sup> Regolamento (CE) n. 764/2008.

Le normative e le pratiche nazionali continuano tuttavia a frapponere ostacoli. Le amministrazioni nazionali richiedono spesso una prova specifica di una legale commercializzazione o rifiutano semplicemente l'accesso ai propri mercati nazionali. Gli operatori economici sono spesso invitati a fornire una documentazione specifica o a sottoporre i propri prodotti a ulteriori test. Ciò determina un aumento dei costi per gli operatori economici o li scoraggia dall'espandersi in nuovi mercati. Sebbene tali problemi affliggano molti settori industriali, essi sono più frequenti nei settori delle costruzioni, dei prodotti alimentari, degli integratori alimentari e dei fertilizzanti. Ciò comporta la perdita di opportunità di business, una minore concorrenza e prezzi più elevati per i consumatori.

La Commissione presenterà pertanto un piano d'azione a livello dell'Unione per accrescere la sensibilizzazione in merito al principio del reciproco riconoscimento, comprendente iniziative specifiche per i settori in cui il reciproco riconoscimento potrebbe determinare il più forte incremento della competitività dell'UE (ad esempio nel settore delle costruzioni). Procederà inoltre a una revisione del regolamento sul reciproco riconoscimento per affrontare il problema della frammentazione amministrativa e razionalizzare la documentazione richiesta per dimostrare che un prodotto è legalmente commercializzato in uno Stato membro.

Ciò sarà reso possibile tramite l'autorizzazione agli operatori economici di produrre un'autocertificazione nella quale dichiarano che il loro prodotto è legalmente commercializzato in un altro Stato membro. La corrispondente presunzione di conformità renderà più facile per le imprese commercializzare i propri prodotti in un altro Stato membro, salvo che non sia adottata una decisione ufficiale notificata sia alla Commissione sia all'operatore economico interessato. Per sostenere l'offerta di prodotti e servizi integrati saranno ricercate sinergie con il "passaporto per i servizi".

La Commissione farà un uso più strategico degli strumenti offerti dalla direttiva sulla trasparenza nell'intento di promuovere la sensibilizzazione e la fiducia reciproca tra gli Stati membri.

Per migliorare il funzionamento del mercato unico dei prodotti sanitari, la Commissione introdurrà un'iniziativa in merito alle valutazioni delle tecnologie sanitarie<sup>57</sup> al fine di ottenere un maggiore coordinamento nell'intento di evitare molteplici valutazioni di un prodotto in Stati membri differenti.

Il crescente numero di **prodotti illegali o non conformi** presenti sul mercato provoca distorsioni della concorrenza e rappresenta un pericolo per i consumatori. Nel settore delle apparecchiature radio, ad esempio, si rilevano tassi molto bassi di prodotti pienamente conformi compresi tra il 28% e il 56%<sup>58</sup>. Percentuali simili di non conformità si osservano per altre categorie di prodotti industriali.

Nel 2014 per i prodotti di consumo gli Stati membri hanno presentato quasi 2 500 notifiche di prodotti pericolosi tramite il sistema europeo di scambio rapido di informazioni sui prodotti pericolosi "RAPEX". Ciò rappresenta un aumento del 3% rispetto al 2013 e le notifiche, in

---

<sup>57</sup> Le valutazioni delle tecnologie sanitarie orientano le decisioni nazionali in materia di prezzi e di rimborso degli interventi sanitari.

<sup>58</sup> Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione (2012)300 del 17 ottobre 2012 "Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di apparecchiature radio".



quasi il 90% dei casi, hanno riguardato prodotti che rappresentavano un rischio grave per i consumatori.

Molti operatori economici non rispettano le norme perché non le conoscono, oppure intenzionalmente per garantirsi un vantaggio competitivo. È necessaria una maggiore deterrenza, ma le autorità di vigilanza del mercato si trovano spesso a corto di finanziamenti e sottoposte al vincolo delle frontiere nazionali, mentre gli operatori economici sono attivi a livello europeo se non addirittura mondiale. In particolare nel caso dell'e-commerce, le autorità di vigilanza del mercato incontrano gravi difficoltà a seguire le tracce dei prodotti non conformi importati da paesi extra UE e a individuare i responsabili nell'ambito della propria giurisdizione.

La Commissione adotterà pertanto un'iniziativa volta a rafforzare la conformità dei prodotti fornendo i giusti incentivi agli operatori economici, intensificando i controlli di conformità e promuovendo una maggiore collaborazione transfrontaliera tra le amministrazioni preposte a far rispettare le norme, anche attraverso una collaborazione con le autorità doganali. Consoliderà il quadro esistente per le attività di vigilanza del mercato, incoraggerà iniziative congiunte da parte delle autorità di vigilanza del mercato di Stati membri diversi, migliorerà lo scambio di informazioni e promuoverà il coordinamento dei programmi di vigilanza del mercato.

Inoltre, sulla base degli sportelli prodotti esistenti, la Commissione istituirà un "primo punto di contatto" per le imprese in merito alla legislazione europea sui prodotti. Ciò contribuirà ad accrescere la sensibilizzazione e a conseguire una maggiore comprensione della legislazione applicabile. Agli operatori economici sarà inoltre offerto un sistema che consentirà loro di dimostrare la conformità dei prodotti alle autorità competenti, e potenzialmente anche ai consumatori, attraverso strumenti digitali (e-conformità). Ciò faciliterà i controlli di conformità da parte delle amministrazioni pubbliche, riducendo nel contempo i costi per gli operatori economici e contribuendo a ravvivare la fiducia dei consumatori.

***Azioni*** - La Commissione presenterà un piano d'azione a livello UE per accrescere la sensibilizzazione nei confronti del reciproco riconoscimento e rivedere il relativo regolamento. Per facilitare alle imprese la commercializzazione dei propri prodotti in un altro Stato membro, la Commissione introdurrà un'autocertificazione volontaria circa la conformità alla legislazione pertinente che le imprese potranno utilizzare se lo riterranno opportuno. La Commissione avvierà inoltre un'ampia serie di iniziative al fine di accrescere l'impegno a tenere i prodotti non conformi lontani dal mercato dell'UE attraverso il rafforzamento della vigilanza di mercato e la fornitura dei giusti incentivi agli operatori economici.

## **5. CONCLUSIONI**

La Commissione è impegnata a creare un mercato unico più approfondito e più equo con una base industriale più forte. Per conseguire tale obiettivo è necessario migliorare il mercato unico in linea con le realtà economiche odierne di un'accresciuta digitalizzazione, nuovi modelli di business e legami sempre più stretti tra la fabbricazione e i servizi nelle odierne catene globali del valore. La strategia del mercato unico propone una serie di iniziative concrete e ambiziose per eliminare gli ostacoli economicamente rilevanti che si frappongono all'occupazione, alla crescita e agli investimenti in Europa. La Commissione fa affidamento sul Parlamento europeo e sul Consiglio, nonché su tutte le parti interessate, perché sostengano appieno tale programma ambizioso e urgente e contribuiscano a far compiere un importante

passo avanti, nell'interesse dei cittadini e delle imprese in Europa. Cosa ancora più importante è che tale programma sia portato avanti dagli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale, perché un mercato unico può esistere soltanto grazie al loro impegno e al loro sostegno.

Le azioni previste dalla presente strategia saranno avviate nel 2016 e nel 2017. Entro la fine del 2017 la Commissione riesaminerà i progressi compiuti nella loro attuazione e, sulla base di un'ampia analisi economica, valuterà se saranno necessarie ulteriori iniziative per conseguire l'obiettivo di un mercato unico dell'Unione più approfondito e più equo.

### Tabella di marcia per attuare la strategia del mercato unico

Azioni	Calendario
Orientamenti sulle modalità con cui il diritto dell'UE si applica ai modelli di business dell'economia collaborativa	2016
Piano d'azione IVA	2016
Iniziativa legislativa sull'insolvenza delle imprese, comprese procedure di ristrutturazione precoce e volte a offrire una "seconda opportunità"	2016
Iniziative volte a facilitare l'uso delle tecnologie digitali su tutto l'arco della vita di un'impresa e fusioni e scorporazioni transnazionali	2017
Iniziativa per le startup	2016
Orientamenti sulle necessità di riforma per gli Stati membri nella regolamentazione delle professioni	2016
Quadro analitico da utilizzare a cura degli Stati membri in sede di revisione della vigente regolamentazione delle professioni o di proposta di nuove disposizioni	2016
Iniziativa legislativa per affrontare il problema degli ostacoli normativi mirati in importanti servizi alle imprese e nei servizi di costruzione	2016
Iniziativa legislativa per l'introduzione di un "passaporto per i servizi" per settori fondamentali dell'economia quali le costruzioni e i servizi alle imprese	2016
Comunicazione volta a definire le migliori pratiche per facilitare lo stabilimento nel settore del commercio al dettaglio e ridurre le restrizioni operative	2017
Azione legislativa volta a prevenire le discriminazioni a danno dei consumatori basate sulla nazionalità o sul paese di residenza	Metà 2016
Iniziativa congiunta sulla normalizzazione	2016
Orientamenti mirati sulla normalizzazione dei servizi	2016
Appalti pubblici: meccanismo di valutazione volontario ex ante per i grandi progetti infrastrutturali	2017
Iniziative volte a conseguire una migliore governance degli appalti pubblici attraverso l'istituzione di registri degli appalti, una migliore rilevazione dei dati e la creazione di reti di organi di ricorso	2017-2018
Iniziative volte ad ammodernare il quadro dei diritti di proprietà intellettuale, compreso un riesame del quadro del rispetto della proprietà intellettuale nell'UE	2016-2017

Strumento di analisi dei dati per il monitoraggio della legislazione del mercato unico	2017
Proposta di strumenti di informazione idonei a consentire alla Commissione di rilevare informazioni presso determinati attori del mercato	2016
Proposta legislativa che riprende gli aspetti positivi dell'attuale procedura di notifica a norma della direttiva (UE) 2015/1535 per i servizi attualmente non inclusi nel campo di applicazione di tale direttiva	2016
Piano d'azione per accrescere la sensibilizzazione sul principio del reciproco riconoscimento	2016
Revisione del regolamento sul reciproco riconoscimento	2017
Ampia serie di iniziative per accrescere ulteriormente l'impegno profuso per tenere i prodotti non conformi lontani dal mercato dell'UE (compresa un'eventuale iniziativa legislativa)	2016-2017