



CONFINDUSTRIA

Strategia per il Mercato Interno

*Upgrading the single
market: more
opportunities for people
and business*

Lente sull'UE n.38

Novembre 2015

1. Introduzione

Il 28 ottobre u.s. la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione dal titolo “*Upgrading the single market: more opportunities for people and business*” all’interno della quale ha preannunciato una serie di 22 iniziative, previste tra il 2016 e il 2017, volte a migliorare il funzionamento del mercato interno.

Le proposte riguarderanno in particolare le Pmi, i servizi e le professioni regolamentate, gli appalti pubblici, l’*enforcement* della legislazione europea e la piena attuazione del principio di mutuo riconoscimento.

Confindustria ha contribuito alla stesura della strategia incontrando i servizi competenti della Commissione europea e del Governo italiano ed inviando loro un contributo con proposte e suggerimenti, una parte dei quali è stata ripresa nel testo, che ora sarà sottoposto all’attenzione del Consiglio e del Parlamento europeo.

Qui di seguito sono riassunti i principali contenuti della comunicazione.

1.1. Un Mercato Unico più profondo e più giusto

La comunicazione si inserisce nel costesto dei grandi cantieri che la Commissione europea presieduta dal lussemburghese Jean-Claude Juncker ha aperto nel suo primo anno di attività, molti dei quali (ad esempio il mercato unico digitale) prevedono già un *volet* sul mercato interno. Inoltre, la Commissione fa presente che anche le principali iniziative previste per l’anno prossimo (il Pacchetto sulla Mobilità del Lavoro, il Pacchetto per l’economia circolare, il proseguimento dei negoziati sul *Transatlantic Trade and Investment Partnership* e le nuove misure per migliorare la rete europea del trasporto su strada) avranno un significativo impatto sul mercato interno.

La comunicazione va dunque inquadrata in un contesto più ampio, rispetto al quale sarà necessario assicurare un approccio coerente tra le diverse iniziative.

Le 22 proposte sono raggruppate in tre aree chiave:

- Consumatori, professionisti e imprese;
- Innovazione e proprietà intellettuale;
- *Enforcement*;

2. Consumatori, professionisti e imprese

2.1. Consentire lo sviluppo equilibrato della *collaborative economy*

La *collaborative economy* (vale a dire un sistema complesso di servizi *on-demand* e di uso temporaneo di *asset* basati su scambi attraverso piattaforme *online*) si sta sviluppando a ritmo spedito.

Secondo recenti studi, il commercio *on line* (che si basa principalmente su *peer-to-peer finance*, *online staffing*, alloggi *peer-to-peer*, *car-sharing* e *streaming* di video musicali)

ha un potenziale di crescita dei ricavi dai 13 miliardi di euro attuali a 300 miliardi nel 2025. Tuttavia, secondo la Commissione europea, l'emergere di questi nuovi modelli di business si scontra con i modelli tradizionali, creando tensioni.

La Commissione svilupperà un'agenda europea per la *collaborative economy*, includendo indicazioni sull'applicazione delle norme europee esistenti ai nuovi modelli commerciali, e valuterà come affrontare le attuali lacune normative. Infine, elaborerà un quadro di monitoraggio che permetta di tracciare lo sviluppo della *collaborative economy* a livello nazionale, locale, settoriale e di impresa.

2.2. Aiutare le PMI e le start-up a crescere

Le PMI sono la colonna vertebrale dell'economia europea, tuttavia persistono ancora molti ostacoli per le PMI, per le start-up e per i giovani imprenditori, che limitano le potenzialità di crescita di questo tipo di imprese.

La Commissione ha quindi individuato i principali punti di attrito, ad ognuno dei quali intende rispondere con delle proposte precise. In particolare:

- **La complessità della normativa sull'IVA:**

Nella Strategia per il Mercato Unico digitale la Commissione ha annunciato una semplificazione della legislazione sull'IVA per aiutare le piccole imprese di *e-commerce* a operare oltre confine. Inoltre, nell'ambito del Piano d'Azione per un sistema IVA a prova di frode, la Commissione proporrà un esauriente pacchetto semplificativo per le PMI, con l'intenzione di ridurre gli oneri amministrativi.

- **Incertezza nel diritto societario:**

La Commissione ha proposto la creazione di una "società unipersonale europea" che, se approvata da Consiglio e Parlamento, ridurrà i costi di registrazione di un'impresa e ne semplificherà le procedure. La Commissione considererà ulteriori modi di raggiungere norme più semplici e meno gravose per le imprese, ed esaminerà la necessità di aggiornare le regole esistenti sulle fusioni e sulle scissioni transfrontaliere.

- **Comprensione delle norme e conformità ai requisiti:**

Gli Stati Membri hanno lavorato alla creazione di sportelli unici che forniscano tutte le informazioni sui requisiti normativi per chiunque desideri avviare un'attività di impresa. In aggiunta, la Commissione lancerà un'iniziativa per le start-up, che sarà preceduta da una consultazione pubblica. La Commissione inoltre valuterà come adattare l'Accesso Unico Digitale (*Single Digital Gateway*) alle start-up.

- **Difficoltà di accesso ai finanziamenti:**

Un quarto del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici sarà usato per sostenere le PMI innovative e per garantire un accesso maggiore e più rapido delle start-up al capitale di rischio. La Commissione porterà avanti proposte per un fondo (o più fondi) di capitali di rischio europeo, sostenuto dal bilancio UE e aperto a capitali privati. Queste iniziative si andranno ad aggiungere ai programmi già esistenti, tra cui COSME, Horizon 2020 e il

Fondo Europeo per i Finanziamenti Strutturali, che già includono delle previsioni specifiche per PMI e start-up.

- Paura di una legislazione fallimentare punitiva:

La Commissione aiuterà gli imprenditori *bona fide* e darà vita a una proposta legislativa sull'insolvenza delle imprese, che preveda norme adeguate anche sulla ristrutturazione anticipata, con l'obiettivo di garantire una seconda opportunità agli imprenditori.

- Barriere all'innovazione:

L'Agenda "Legiferare Meglio" prevede gli strumenti per valutare il possibile impatto sull'innovazione di nuove proposte politiche e per individuare le barriere esistenti e delle soluzioni per rimuoverle.

Infine, in un secondo tempo la Commissione esaminerà la possibilità di estendere Carta Blu (*Blu card*) anche agli imprenditori.

2.3. Rendere il mercato senza confini per i servizi una realtà concreta

Nonostante i miglioramenti apportati dalla Direttiva sui Servizi (Direttiva 2006/123/CE) e dalla Direttiva sulle qualifiche professionali (Direttiva 2005/36/CE) imprese e professionisti incontrano ancora troppe difficoltà nell'operare oltre i confini nazionali. La Commissione ritiene quindi necessario agire sia sulle professioni sia sulla fornitura di servizi.

I servizi professionali generano il 9% del PIL europeo e rappresentano circa il 20% della forza lavoro europea. Ad oggi, l'Europa conta più di 5.000 professioni regolamentate, che coinvolgono 50 milioni di persone.

A livello europeo, da una parte la Direttiva sui Servizi proibisce già una serie di regolamentazioni e invita gli Stati membri a valutare se quelle esistenti siano giustificate e se rispettino il principio di proporzionalità; dall'altra, la Direttiva sulle qualifiche professionali fornisce un quadro legislativo per semplificare il mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali e definisce un processo che coinvolge Stati Membri e Commissione europea per valutare la regolamentazione nazionale delle professioni. Tuttavia, la regolamentazione delle professioni varia sostanzialmente tra gli Stati Membri.

In una prima fase, l'attività della Commissione si concentrerà su determinate professioni nei servizi prioritari. In una seconda fase, saranno valutate le riforme da adottare e le barriere rimanenti.

La Commissione proporrà azioni legislative per affrontare barriere regolamentari quali ad esempio forme legali divergenti, requisiti sulle partecipazioni o restrizioni multidisciplinari nei servizi commerciali. Inoltre, sarà proposta un'iniziativa legislativa a favore dei fornitori di servizi transfrontalieri, in particolare per i settori della costruzione e dei servizi all'impresa, che prevederà un unico format europeo per fornire tutte le informazioni necessarie per la prestazione di servizi in un altro Stato membro.

Inoltre, ogni Stato membro potrà rilasciare un “Passaporto per i servizi (*Services Passport*)” che certifichi che un’impresa possiede tutti i requisiti necessari per operare in un altro Stato membro. In linea con il principio “*once only*”, il passaporto per i servizi eliminerà la possibilità di ricevere da parte di un altro Stato membro richieste di informazioni e documenti già forniti allo Stato Membro di appartenenza.

2.4. Affrontare le restrizioni nel settore del commercio al dettaglio

La Commissione definirà le migliori pratiche da seguire per aiutare i dettaglianti e ridurre le restrizioni operative nel Mercato Interno. Tali pratiche forniranno indicazioni per le riforme da adottare negli Stati Membri e fisseranno le priorità per le politiche di tutela nel settore.

2.5. Prevenire le discriminazioni di consumatori e imprenditori

Troppo spesso imprenditori e consumatori sono discriminati sulla base della nazionalità o della residenza. Sebbene l’art. 20 della Direttiva sui Servizi (Direttiva 123/2006/CE) già vieti le restrizioni territoriali ingiustificate, sussistono numerose pratiche discriminatorie tra gli Stati membri. Nella sua Strategia per un Mercato Unico Digitale (approvata nel maggio 2015) la Commissione ha annunciato proposte legislative per contrastare il fenomeno del *geo-blocking* ingiustificato, a prescindere dal fatto che la discriminazione avvenga nella fase di vendita o durante la distribuzione e indipendentemente dalla tecnologia usata.

A settembre la Commissione ha aperto una consultazione pubblica sul *geo-blocking* e sulle altre restrizioni a base territoriale in ambito commerciale e informativo nell’UE. I risultati forniranno importanti spunti per le future proposte legislative della Commissione sul tema. Tali iniziative dovranno andare di pari passo con una attuazione più profonda della legislazione europea negli Stati Membri. Come annunciato nella Strategia per il Mercato Unico Digitale, siffatte iniziative dovranno essere affiancate anche da una riforma del Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori.

3. Innovazione e proprietà intellettuale

3.1. Modernizzare il sistema di definizione degli standard

Gli standard sono decisivi per l’innovazione e il miglioramento del mercato interno, in quanto aumentano la sicurezza e l’interoperabilità e facilitano la libera circolazione di merci e servizi.

Il sistema europeo degli standard deve affrontare le nuove sfide dettate dai cambiamenti economici e dalla diversificazione dei modelli commerciali, nonché dal ruolo crescente ricoperto dai servizi e dalle ICT.

A tal fine, la Commissione europea proporrà una “*Joint initiative on standardisation*” che coinvolga Commissione, settori industriali coinvolti ed enti europei per la standardizzazione, al fine di rendere più veloce ed efficace la definizione degli standard.

Particolare attenzione sarà dedicata agli standard nel settore dei servizi, che, secondo la Commissione, hanno un potenziale ancora largamente sottoutilizzato. Per questo, all'inizio del 2016 la Commissione adotterà delle linee guida sugli standard nel settore dei servizi, sulla scorta di quanto già attuato per i beni.

3.2. Appalti pubblici più trasparenti ed efficienti

Gli appalti pubblici rappresentano circa il 19% del PIL europeo, equivalente a circa 2,3 trillioni di euro spesi ogni anno da autorità e servizi pubblici. Nel 2014 l'UE ha adottato un'importante revisione del quadro europeo degli appalti, semplificando le procedure, rendendo le regole più flessibili e adattandole al fine di servire meglio altre politiche settoriali pubbliche.

Una sfida chiave nel settore è rappresentata dalla mancanza di strumenti analitici che permettano di prevenire e rilevare inadempienze ed irregolarità. Secondo la Commissione europea, 9 grandi progetti infrastrutturali su 10 comportano un innalzamento imprevisto dei costi, che mediamente arriva a superare il 50% del valore dell'appalto.

Per migliorare la situazione, la Commissione adotterà una serie di iniziative. *In primis* renderà più facile la raccolta, la gestione e l'analisi dei dati sugli appalti, incentivando gli sforzi intrapresi dagli Stati Membri per una migliore *governance*. Inoltre, la Commissione offrirà agli Stati Membri la possibilità di ricevere assistenza e consiglio sulla legalità degli aspetti relativi agli appalti riguardo ai progetti che intendono intraprendere. Tale assistenza sarà basata su un meccanismo volontario di valutazione *ex ante* per progetti infrastrutturali il cui valore totale equivalga o ecceda i 700 milioni di euro.

Infine, sarà adottata una procedura specifica per permettere alle autorità appaltanti di ottenere *ex ante* un parere della Commissione in merito alla compatibilità della procedura di gara prevista con le regole europee in materia sulla base della notifica del progetto.

3.3. Consolidare il quadro normativo europeo sulla proprietà intellettuale

I settori nei quali si fa largo uso di diritti della proprietà intellettuale (PI) generano il 39% del PIL europeo e occupano il 35% dei lavoratori. Nel panorama della PI, negli ultimi anni si sono avuti degli importanti cambiamenti: l'adozione del brevetto unico europeo e del tribunale unico dei brevetti (attualmente in fase di recepimento ed attuazione) e la revisione del sistema europeo di marchi, disegni e modelli.

Il sistema brevettuale unitario rivestirà un ruolo essenziale per dare impulso all'innovazione negli Stati Membri che vi aderiscono (tra questi l'Italia, che vi ha aderito recentemente; mancano all'appello solo Spagna e Croazia). L'UE dovrà però riuscire a far convivere il sistema brevettuale unitario con i brevetti nazionali e i certificati nazionali di protezione supplementare (SPC).

Secondo la Commissione europea, l'UE e i suoi Stati Membri devono supportare le PMI affinché queste possano trarre pieno vantaggio dalla protezione dei propri investimenti.

Uno studio recente dell'Ufficio per l'Armonizzazione del Mercato Interno (OAMI) ha mostrato come solo il 9% delle PMI vanti diritti di proprietà intellettuale. Tali imprese, però, ottengono in media il 32% di ricavo per lavoratore in più rispetto alle altre.

Dando seguito al Piano d'Azione sui diritti di proprietà intellettuali (approvato nel 2014), la Commissione aiuterà le imprese più piccole ad assicurarsi, a gestire e ad applicare più efficacemente i diritti di proprietà intellettuale. Inoltre, valuterà come sfruttare al meglio le potenzialità del *know-how* tradizionale europeo e avvierà una consultazione pubblica sulla protezione delle indicazioni geografiche non agricole.

Infine, la Commissione rivedrà il quadro normativo sull'*enforcement* dei diritti di proprietà intellettuale, al fine di rispondere alla crescente natura transfrontaliera delle violazioni, adottando un approccio "*follow the money*" per privare i contraffattori dei flussi di ricavi.

4. Enforcement

4.1. Promuovere una cultura del rispetto e dell'applicazione delle norme

Una conformità effettiva alle norme è essenziale per la realizzazione concreta delle opportunità e dei vantaggi del Mercato Unico. A metà 2015, nell'area del Mercato Interno erano pendenti 1.090 procedure di infrazione. Allo stato attuale, la durata media di una procedura di infrazione è di circa 30 mesi. In aggiunta, cittadini e imprese non sono a conoscenza delle possibilità a propria disposizione per far rispettare i propri diritti. Tutto ciò indebolisce il Mercato Interno e scoraggia i consumatori.

Per migliorare questa situazione, la Commissione aumenterà i controlli di conformità delle legislazioni nazionali e svilupperà in proposito uno strumento di analisi dei dati.

La Commissione inoltre definirà strategie settoriali per razionalizzare il sistema di monitoraggio dell'applicazione della legge europea. In particolare, l'esecutivo comunitario proporrà un'iniziativa regolamentare su uno strumento di informazione per il Mercato Interno, che permetta di raccogliere informazioni da operatori del mercato selezionati.

Infine, la Commissione intende procedere a un rafforzamento e ad una razionalizzazione degli strumenti esistenti di risoluzione dei problemi afferenti il Mercato Interno, quali SOLVIT e *Your Europe*.

4.2. Migliorare l'attuazione della Direttiva Servizi riformando la procedura di notifica

Nonostante i passi in avanti compiuti grazie alla Direttiva sui Servizi, permane una significativa disuguaglianza tra le singole normative nazionali in materia di prestazione di servizi, e la procedura prevista dalla Direttiva spesso non viene rispettata: ben sette Stati

Membri non hanno ancora notificato nuove regolamentazioni, nonostante la Direttiva sia in vigore dal 2009.

Considerate le lacune del sistema, la Commissione proporrà delle modifiche alla procedura di notifica. Tale proposta estenderà le migliori caratteristiche della procedura vigente per i beni e per i servizi della società dell'informazione a tutti quei servizi attualmente non contemplati, riaffermando l'obbligo di notificazione dei progetti di legge e assicurando trasparenza agli *stakeholder*. Di conseguenza, una misura non notificata dovrà essere considerata nulla, con conseguente applicazione di un termine sospensivo.

4.3. Rafforzare il Mercato Interno per le merci

Il mercato delle merci rappresenta circa il 75% dei commerci interni all'UE. Attraverso l'adozione di regole comuni, gli ostacoli regolamentari sono stati rimossi per oltre l'80% dei prodotti industriali. Laddove non vi sia legislazione europea, il principio di mutuo riconoscimento prevede che i beni legalmente in commercio in uno Stato Membro godano del diritto di libera circolazione e possano essere venduti negli altri Stati Membri.

L'adozione del Regolamento sul Mutuo Riconoscimento nel 2008 ha trasferito dagli operatori economici alle autorità nazionali l'onere della prova relativo alla legale immissione di un bene sul mercato. Tuttavia, regole e pratiche nazionali continuano a creare barriere commerciali.

La Commissione presenterà un Piano d'azione a livello europeo per aumentare la conoscenza del principio di mutuo riconoscimento, prevedendo azioni specifiche per i settori che necessitano di maggiore competitività (ad es. il settore edilizio). Inoltre, presenterà una proposta di revisione del Regolamento, al fine di ridurre la frammentazione amministrativa e di razionalizzare la documentazione richiesta.

L'esecutivo comunitario ha rilevato come il numero crescente di prodotti illegali e non conformi presenti sul mercato falsi la concorrenza e metta a rischio i consumatori. Pertanto, presenterà un'iniziativa per aumentare la conformità dei prodotti attraverso la concessione di incentivi ai produttori, l'intensificazione dei controlli e la promozione della cooperazione transfrontaliera tra le autorità di *enforcement*, comprese quelle doganali.

Inoltre, basandosi sui Punti di Contatto Prodotti (previsti dalla Direttiva sui Servizi) la Commissione proporrà l'istituzione di un "primo punto di contatto" per le imprese al fine di fornire informazioni sulla legislazione europea in materia di prodotti.

Last but not least, la Commissione proporrà la creazione di una autocertificazione volontaria attraverso la quale le aziende potranno dichiarare la conformità di un prodotto alla legislazione rilevante.

Agli operatori economici sarà inoltre offerto un sistema che permetta loro di dimostrare la conformità dei prodotti dinanzi alle autorità competenti – e potenzialmente anche ai consumatori – mediante l'uso di strumenti digitali (*e-compliance*). Tali iniziative permetteranno, inoltre, di ridurre i costi per gli operatori economici.

5. Conclusioni

Le azioni previste nella Strategia saranno avviate tra il 2016 e il 2017. Entro la fine del 2017, la Commissione valuterà i progressi compiuti nell'opera di realizzazione della Strategia e, sulla base di un'esauriente analisi economica, considererà l'opportunità di adottare ulteriori iniziative.

Timetable per la presentazione delle iniziative previste nella comunicazione

Azioni	Calendario
Guida alle modalità di applicazione del diritto europeo ai modelli commerciali della <i>collaborative economy</i>	2016
Piano d'Azione per l'IVA	2016
Iniziativa legislativa sull'insolvenza delle imprese, comprensiva di "ristrutturazione anticipata" e " <i>second chance</i> "	2016
Iniziativa per le start-up	2016
Guida alle riforme necessarie negli Stati Membri sulla regolamentazione delle professioni	2016
Quadro analitico per la revisione di nuove o vigenti regole sulle professioni negli Stati Membri	2016
Azione legislativa per rimuovere ostacoli normativi in settori commerciali chiave e nel settore delle costruzioni	2016
Iniziativa legislativa per l'introduzione di un "Passaporto per i servizi" nei settori economici chiave, quali il commercio e le costruzioni	2016
"Joint Initiative On Standardisation"	2016
Linee guida per gli standard nel settore dei servizi	2016
Azione legislativa per combattere la discriminazione dei consumatori su base territoriale	Metà 2016
Proposta per strumenti informatici che permettano alla Commissione di raccogliere informazioni da operatori commerciali selezionati	2016
Proposta legislativa modellata sulle caratteristiche della procedura di notificazione prevista dalla Direttiva Servizi per i servizi non ancora contemplati	2016

Piano d'azione per aumentare la conoscenza del principio di mutuo riconoscimento	2016
Iniziative per modernizzare il quadro normativo dei diritti di proprietà intellettuale, con revisione del sistema di <i>enforcement</i> europeo in materia	2016-2017
Serie di azioni per eliminare dal mercato europeo prodotti non conformi alla normativa	2016-2017
Comunicazione per definire le migliori pratiche per semplificare il mercato del commercio al dettaglio e ridurre le restrizioni operative	2017
Iniziativa per semplificare l'uso delle tecnologie digitali nel ciclo d'impresa e per le fusioni e le scissioni transfrontaliere	2017
Appalti pubblici: meccanismo volontario di valutazione <i>ex ante</i> per progetti infrastrutturali di rilievo	2017
Strumento di analisi dei dati per il monitoraggio della legislazione nel Mercato Interno	2017
Revisione del Regolamento sul Mutuo Riconoscimento	2017
Iniziative per una migliore <i>governance</i> degli appalti pubblici attraverso l'istituzione di registri dei contratti, una migliore raccolta dei dati e la messa in rete degli organi di ricorso	2017-2018