



Bruxelles, 10.3.2020
COM(2020) 93 final

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

Individuare e affrontare le barriere al mercato unico

{SWD(2020) 54 final}

Introduzione

Trentacinque anni fa, nel giugno 1985, la Commissione europea ha presentato al Consiglio europeo un Libro bianco sul completamento del mercato unico. Il messaggio in esso contenuto era chiaro: portare avanti l'integrazione effettiva, realizzando le ambizioni del trattato di Roma, o ricadere indietro nella mediocrità, lasciando che l'Europa diventasse nient'altro che una zona di libero scambio.

L'UE ha optato per una più stretta integrazione e oggi il nostro è il mercato unico più grande al mondo, con oltre 447 milioni di consumatori e fino a 56 milioni di posti di lavoro che dipendono dagli scambi all'interno del mercato unico.

Grazie alle sue dimensioni e alla sua integrazione, il mercato unico ha rafforzato la posizione e l'influenza dell'UE nel mondo. I suoi principi, i suoi valori e le sue norme sono alla base della leadership e del ruolo attivo dell'UE a favore di un ordine mondiale basato su regole e di condizioni di parità sia all'interno dei nostri confini che all'esterno.

L'Europa è in prima linea nella duplice transizione verso la neutralità climatica e la leadership digitale. La modernizzazione e il rafforzamento del mercato unico in questo contesto costituiscono una delle principali priorità della Commissione per i prossimi cinque anni.

Nonostante i risultati concreti conseguiti dal mercato unico, le imprese e i consumatori segnalano ancora la presenza di numerosi ostacoli. Nell'ottobre 2018, in occasione dell'ultimo Parlamento europeo delle imprese, alla domanda se, a loro parere, il mercato unico fosse sufficientemente integrato, quasi il 70 % delle imprese ha risposto negativamente.

La presente comunicazione muove dalle esperienze e dalle percezioni delle imprese e dei consumatori che cercano di utilizzare quotidianamente il mercato unico ("utenti") al fine di individuare le principali barriere ancora da abbattere lungo le tappe dei loro "viaggi" verso le attività transfrontaliere.

Sulla base degli elementi raccolti in due relazioni¹, la presente comunicazione si concentra sulle 13 principali barriere dal punto di vista degli utenti e dimostra che esse non sono solo di carattere normativo o amministrativo, ma anche pratico. In concreto, le imprese o i consumatori che operano nell'UE si trovano spesso ad affrontare diversi vincoli contemporaneamente. Infine, gli utenti più penalizzati da questa situazione sono le piccole e medie imprese (PMI) e i professionisti.

Tutti i cittadini europei hanno diritto alla migliore e più ampia scelta di merci, servizi e opportunità occupazionali e imprenditoriali che il mercato unico può offrire e non dovrebbero essere impossibilitati a usufruirne.

¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: "*Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers*" (Il viaggio delle imprese nel mercato unico: ostacoli e barriere di carattere pratico); Commissione europea, "*Consumer conditions scoreboard: consumers at home in the single market*" (Quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori: i consumatori a loro agio nel mercato unico), edizione 2019.

Al fine di proporre possibili soluzioni a livello di UE e di Stati membri, per tali barriere la comunicazione individua cinque principali cause di fondo: scelte normative a livello nazionale e di UE, recepimento, attuazione e applicazione della legislazione, capacità amministrativa e pratiche negli Stati membri, contesto imprenditoriale e di consumo generale e cause di fondo non collegate alla politica pubblica, come la lingua o la cultura. Tra queste, si segnala l'importanza delle difficoltà legate al contesto imprenditoriale e di consumo generale poiché incidono in egual misura sugli utenti nazionali e su quelli di altri Stati membri.

Nel marzo 2019 il Consiglio europeo ha invitato l'UE e gli Stati membri a rimuovere i rimanenti ostacoli ingiustificati al mercato unico, sottolineando nel contempo che non dovrebbero esserne creati di nuovi.

Le barriere individuate nella presente comunicazione e le loro cause di fondo dovranno essere affrontate mediante una combinazione di misure a livello di UE e nazionale: la digitalizzazione della pubblica amministrazione e una migliore comunicazione per aiutare gli utenti lungo il loro viaggio, una nuova e migliore legislazione dell'UE, ove necessaria, una migliore attuazione e, in ultima istanza, un'applicazione più puntuale.

Uno dei settori chiave di intervento, l'applicazione della legislazione, è oggetto della comunicazione relativa a un piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico², che definisce le priorità della Commissione per un partenariato rinnovato con gli Stati membri.

La nuova strategia industriale per l'Europa³, adottata oggi, sottolinea che un mercato unico solido e integrato costituisce un trampolino di lancio e una condizione preliminare per un'industria dell'UE competitiva. Affinché il mercato unico possa funzionare per tutti l'UE stabilisce norme comuni volte ad eliminare le barriere e agevolare la circolazione di merci e servizi in tutta l'Unione, tutelando nel contempo i consumatori. La presente comunicazione dimostra inoltre che quando il mercato unico non riesce a sfruttare appieno il suo potenziale, a pagarne le conseguenze sono con maggiore probabilità le PMI e i cittadini per via delle loro risorse limitate. Ciò impedisce in particolare alle start-up e alle PMI altamente innovative di riuscire a diventare attori competitivi su scala internazionale. La strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale⁴, anch'essa adottata oggi, stabilisce ulteriori misure mirate per aiutare le PMI a fare un uso migliore del mercato unico.

La presente comunicazione si ricollega altresì al semestre europeo, nel cui ambito l'eliminazione degli oneri normativi e amministrativi più problematici è una preoccupazione costante, come pure agli strumenti per legiferare meglio a livello di UE.

L'adeguamento del mercato unico alle sfide odierne è un obiettivo ambizioso e un migliore funzionamento del mercato unico consentirebbe di sfruttare il potenziale economico inutilizzato. Un recente aggiornamento dello studio del Parlamento europeo relativo al costo

² COM(2020) 94 del 10 marzo 2020.

³ COM(2020) 102 del 10 marzo 2020.

⁴ COM(2020) 103 del 10 marzo 2020.

della non Europa⁵ stima che i vantaggi derivanti dalla rimozione delle rimanenti barriere al pieno funzionamento del mercato unico delle merci e dei servizi potrebbero essere dell'ordine di 713 miliardi di EUR alla fine del 2029.

La responsabilità di concretizzare i vantaggi del mercato unico spetta congiuntamente alla Commissione e alla Stati membri. Preservare l'integrità del mercato unico dell'UE dalle sfide esterne è importante quanto rafforzarlo dall'interno. La Commissione è pronta a intensificare il proprio impegno e ad aiutare gli Stati membri a realizzare un mercato unico che mantenga le proprie promesse.

I. IL PUNTO DI VISTA DEGLI UTENTI: LE BARRIERE SEGNALATE PIÙ FREQUENTEMENTE

La presente comunicazione si basa su due relazioni della Commissione⁶. La prima, pubblicata contemporaneamente alla presente comunicazione, si concentra su barriere e ostacoli pratici al mercato unico nella prospettiva delle imprese, basandosi su fonti che colgono la percezione delle imprese che intendono operare nel mercato unico o che già lo fanno. Tali fonti comprendono indagini sulle imprese, banche dati e analisi. È stata inoltre condotta una consultazione delle camere di commercio per ottenere un quadro più esaustivo dei diversi ostacoli. L'analisi si basa altresì sulle competenze interne della Commissione. Gli ostacoli sono stati inclusi in tale relazione se segnalati sistematicamente come tali da una percentuale significativa delle imprese interpellate e/o da fonti diverse. La seconda relazione, il quadro di valutazione dell'UE delle condizioni dei consumatori, pubblicato nel novembre 2019, si basa su un'indagine dell'atteggiamento dei consumatori nei confronti degli scambi transfrontalieri. Entrambe le relazioni, che non hanno alcuna pretesa di completezza, forniscono una panoramica delle barriere al mercato unico quali percepite dai suoi utenti.

Sulla base degli elementi raccolti nelle suddette relazioni, la presente comunicazione si concentra innanzitutto sulle 13 principali barriere all'attività transfrontaliera più comunemente segnalate dalle imprese (per quanto riguarda lo stabilimento o gli scambi transfrontalieri) e dai consumatori (per quanto riguarda l'acquisto transfrontaliero di merci o servizi).

Le barriere presentate seguono le tappe fondamentali dei "viaggi" che le imprese e i consumatori compiono nel mercato unico, come indicato nel riquadro sottostante.

Tra le tappe fondamentali del viaggio delle imprese figurano: la raccolta di informazioni per predisporre un'operazione (e/o un'espansione) transfrontaliera, il rispetto delle prescrizioni per la vendita di merci o servizi, il marketing e la vendita, la consegna, il servizio post-vendita e la risoluzione delle controversie nonché le imposte e le tasse. In caso di stabilimento sono previste ulteriori tappe: l'avvio dell'attività commerciale, l'assunzione di personale, gli investimenti e i finanziamenti.

⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EPRS_STU\(2019\)631745_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EPRS_STU(2019)631745_EN.pdf).

⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: "Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers"; Commissione europea, "Consumer conditions scoreboard: consumers at home in the single market", edizione 2019.

Le tappe fondamentali del viaggio dei consumatori sono le seguenti: la raccolta di informazioni sul prodotto/servizio, l'acquisto, il pagamento, il ricevimento della consegna, le attività post-vendita e la risoluzione delle controversie.

Raccolta delle informazioni necessarie per predisporre operazioni e/o espansioni transfrontaliere

1. Le imprese segnalano difficoltà nel reperire informazioni non solo sulle opportunità di mercato e sui potenziali partner commerciali, ma anche sulle pertinenti prescrizioni normative.

Secondo una recente indagine⁷, il 31 % delle PMI con esperienza nelle esportazioni e il 21 % delle PMI che non hanno esperienza in questo ambito indicano nella difficoltà di individuare partner commerciali in un altro Stato membro una barriera all'attività imprenditoriale nel mercato unico. Rispettivamente il 22 % e l'11 % di tali imprese dichiarano di non sapere dove reperire informazioni sulle potenziali opportunità di mercato. Anche le camere di commercio europee hanno segnalato che, secondo quanto indicato dal 69 % dei rispondenti loro soci, l'inaccessibilità delle informazioni sulle norme e sulle prescrizioni si colloca al terzo posto tra gli ostacoli al mercato unico⁸. In base a un'altra recente indagine incentrata sulle cinque maggiori economie dell'UE, il fatto di non conoscere le norme cui attenersi costituisce una barriera per il 31 % delle PMI che non hanno esperienza nelle esportazioni e per il 9 % delle PMI con esperienza in tale ambito nei cinque Stati membri più grandi⁹.

Rispettare le prescrizioni e le procedure per la vendita di merci o servizi

2. Le imprese segnalano procedure amministrative onerose e complesse per la vendita di merci o servizi in un altro Stato membro.

Tra i principali ostacoli al mercato unico per le imprese, e in particolare per le PMI, diverse indagini recenti citano sistematicamente le "procedure amministrative complesse". Tra queste, nel settore dei servizi sono spesso segnalate le procedure per il distacco dei lavoratori in un altro Stato membro, considerate una barriera dal 58 % dei partecipanti alla recente indagine condotta dalle camere di commercio europee¹⁰. Il 22 % dei partecipanti all'indagine condotta dall'organizzazione finlandese per il commercio¹¹ ritiene si tratti di un ostacolo significativo o molto significativo. Il 10 % dei casi relativi a imprese sottoposti a SOLVIT nel 2018 riguarda difficoltà connesse al distacco dei lavoratori¹².

⁷ Centro per gli studi politici europei: "*Hidden Treasures: Mapping Europe's sources of competitive advantage in doing business*" (Tesori nascosti: mappatura delle fonti di vantaggio competitivo dell'Europa nelle attività di impresa), 2019 (Relazione "*Hidden Treasures*").

⁸ Eurochambres, "*Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions*" (Indagine congiunturale - Il mercato interno dell'UE: barriere e soluzioni), 2019.

⁹ Centro per gli studi politici europei: "*Hidden Treasures: Mapping Europe's sources of competitive advantage in doing business*", 2019 (Relazione "*Hidden Treasures*").

¹⁰ Eurochambres, "*Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions*", 2019.

¹¹ Confederazione delle industrie finlandesi.

¹² Quadro di valutazione del mercato unico 2018,

https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.

Sebbene diversi degli ostacoli che da tempo si frapponivano all'installazione di reti, compresa la tempestiva disponibilità dello spettro per il 5G, siano stati affrontati dal codice europeo delle comunicazioni elettroniche, ne rimangono ancora altri. Sono state segnalate procedure complesse e/o onerose per il rilascio di permessi/licenze, in particolare in diversi settori dei servizi, tra cui le comunicazioni elettroniche, i servizi professionali e il settore dell'edilizia. Tra le questioni specifiche segnalate dalle imprese vi sono la mancanza di procedure elettroniche, requisiti gravosi in materia di documentazione (anche per le traduzioni certificate e le copie), commissioni elevate o processi decisionali lunghi delle autorità. Ad esempio, le società che utilizzano e installano reti e servizi di comunicazione elettronica, tra cui il 5G, si trovano di fronte a diverse difficoltà (procedure amministrative onerose per ottenere le licenze di costruzione, commissioni elevate per quanto riguarda il fabbisogno di investimenti, in particolare per l'assegnazione dello spettro, problemi di accesso e mancanza di informazioni sulle infrastrutture fisiche esistenti, quali cavidotti o pali, ecc.). Questa situazione comporta una diffusione più lenta, più costosa e meno efficiente delle reti di comunicazione elettronica, che sono fondamentali per lo sviluppo del mercato unico digitale¹³.

3. Le imprese lamentano una disparità di accesso agli appalti pubblici.

Nonostante la digitalizzazione degli appalti, la percezione di una mancanza di trasparenza e possibili comportamenti discriminatori, sproporzionati o non oggettivi delle amministrazioni aggiudicatrici sono tra le preoccupazioni ricorrenti espresse dalle imprese. In una recente indagine, le "pratiche arbitrarie in materia di appalti pubblici" sono state segnalate come una barriera dal 38 % delle imprese¹⁴. Questa preoccupazione sembra riflettersi nei dati raccolti a livello di UE. Sebbene il tasso di pubblicazione delle opportunità di appalto nell'UE sia nel complesso migliorato, il relativo livello varia notevolmente da uno Stato membro all'altro: in alcuni continua ad essere inferiore alle dimensioni stimate dei rispettivi mercati degli appalti pubblici. La percentuale di gare per le quali è stata presentata un'unica offerta è inoltre aumentata tra il 2009 e il 2018, anno in cui ha raggiunto il 35 %¹⁵.

4. Le imprese segnalano inefficienze connesse a prescrizioni tecniche, norme e altre regole aggiuntive in determinati settori a livello nazionale (rispetto alle prescrizioni dell'UE).

Secondo una recente indagine, fino al 71 % delle PMI che hanno sperimentato l'attuale sistema di riconoscimento reciproco delle merci non armonizzate¹⁶ si sono trovate dinanzi a una decisione di rifiuto di accesso al mercato¹⁷.

Emergono criticità anche in ambiti armonizzati dal diritto dell'UE. In una recente relazione relativa a un'indagine condotta nei Paesi Bassi le "differenze tra le norme tecniche" sono

¹³ Su questo argomento si veda la causa di fondo n. 1 di seguito.

¹⁴ Eurochambres, "Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions", 2019.

¹⁵ "Single market performance report 2019" (Relazione 2019 sulla performance del mercato unico) [SWD(2019) 444 final].

¹⁶ Merci non armonizzate dalla legislazione dell'UE quali prodotti tessili, calzature, articoli per l'infanzia, articoli di gioielleria, articoli per la tavola o mobili.

¹⁷ Si veda la causa di fondo n. 2 di seguito.

segnalate come un ostacolo dal 18 % dei lavoratori autonomi¹⁸. Ad esempio, nel settore dei macchinari industriali e/o dei prodotti da costruzione, sembrano suscitare particolari preoccupazioni le marcature, le norme e le prescrizioni aggiuntive e ingiustificate applicabili a merci già conformi alla legislazione armonizzata. Il settore delle comunicazioni elettroniche è un altro esempio di situazione in cui alcune delle strozzature sembrano essere in larga misura dovute a normative inadeguate o incoerenti applicate negli Stati membri (ad esempio la fissazione di tariffe di terminazione diverse per i mercati delle chiamate vocali)¹⁹. In futuro saranno inoltre necessari interventi per evitare che si ripresentino barriere già rimosse (ad esempio il roaming).

5. Le imprese del settore dei servizi segnalano sistematicamente problematiche relative ai requisiti per l'accesso ad attività o professioni specifiche e per il loro esercizio.

Nell'espandere le proprie attività all'interno del mercato unico (attraverso la fornitura di servizi transfrontalieri e/o l'apertura di una filiale in un altro Stato membro), i fornitori di servizi devono spesso soddisfare requisiti generali o settoriali. A fini espositivi, le norme in esame possono essere raggruppate nelle due principali categorie indicate di seguito: i) norme in materia di accesso al mercato (requisiti di accesso) e ii) norme di comportamento nella fornitura del servizio (requisiti di esercizio).

Tali requisiti nazionali nel campo dei servizi sono regolarmente segnalati dalle imprese come ostacoli di rilievo. Il 71 % di coloro che hanno risposto alla recente indagine delle camere di commercio europee li ha definiti significativi o molto significativi (rispettivamente l'81 % e il 60 % dei fornitori di servizi e dei produttori di manufatti). In particolare, i requisiti di accesso e di esercizio sono stati individuati come barriere di rilievo per numerose professioni regolamentate (quali contabili, commercialisti, revisori contabili, operatori del settore edile, architetti e ingegneri, professioni legali o agenti di proprietà intellettuale) e per i servizi di commercio al dettaglio. Nell'ambito delle professioni regolamentate i requisiti di accesso sollevano problematiche quali l'accesso ad attività riservate (che richiedono qualifiche specifiche e il rispetto di altre condizioni quali l'iscrizione obbligatoria a un ordine professionale) e i requisiti di autorizzazione. I requisiti di esercizio comprendono restrizioni in materia di pubblicità, forma giuridica o partecipazione azionaria, divieti relativi all'esercizio di più professioni o requisiti assicurativi. Nell'ambito del commercio al dettaglio le imprese possono trovarsi di fronte a norme sproporzionate per l'apertura di negozi fisici e per le loro attività quotidiane, come ad esempio norme sull'ubicazione dei negozi o sulla gamma di prodotti venduti, nonché restrizioni sulle vendite promozionali e sugli sconti.

Le raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo riflettono ampiamente tali questioni. Le raccomandazioni rivolte ad alcuni Stati membri riguardano esplicitamente l'eliminazione degli oneri normativi e amministrativi nel campo dei servizi professionali e del commercio al dettaglio. Per quanto riguarda in particolare la regolamentazione di diverse

¹⁸ Ministero dell'Economia dei Paesi Bassi, Agenzia per le esportazioni dei Paesi Bassi, "Doing Business in Europe", 2018

¹⁹ Su questo argomento si veda la causa di fondo n. 1 di seguito.

professioni e del commercio al dettaglio, la Commissione ha inoltre elaborato indicatori di restrittività, i cui risultati suffragano l'esistenza delle barriere incontrate dalle imprese.

Acquisto transfrontaliero di merci o servizi

6. I consumatori e le imprese si scontrano con il rifiuto o il reindirizzamento delle loro richieste di acquisti transfrontalieri.

Prima dell'entrata in vigore del regolamento sui blocchi geografici²⁰, uno dei problemi più comunemente segnalati dai consumatori nell'ambito degli acquisti transfrontalieri online era quello dei blocchi geografici²¹. La situazione sembra essere migliorata a seguito dell'entrata in vigore del regolamento sui blocchi geografici²²: dei 200 siti web controllati durante una recente indagine²³, solo 14 reindirizzavano (illegalmente) il consumatore senza il suo consenso. Ciò non significa tuttavia che tutti gli ostacoli connessi alle vendite transfrontaliere siano scomparsi. In 53 casi i consumatori non erano stati informati del fatto che i loro acquisti non avrebbero potuto essere consegnati nei paesi serviti dal commerciante. Dall'indagine Eurobarometro Flash 477b²⁴ emerge inoltre che l'accesso transfrontaliero ai contenuti audiovisivi spesso non funziona (in circa la metà dei casi), principalmente a causa delle pratiche di blocco geografico²⁵. Sembra costituire motivo di preoccupazione anche il fatto che i produttori/titolari dei diritti dei contenuti limitino l'accessibilità transfrontaliera dei contenuti nel loro accordo di licenza di diritti d'autore. In tale contesto sarà presto adottata una relazione di valutazione sul regolamento sui blocchi geografici.

In alcuni casi le imprese si trovano anche in situazioni in cui non possono procurarsi le merci nel paese di loro scelta. I dettaglianti deplorano queste restrizioni territoriali alla fornitura imposte dai fornitori, che li obbligano ad acquistare sul mercato nazionale. Tali pratiche, potenzialmente lesive del diritto della concorrenza, possono frammentare il mercato unico a discapito di consumatori e imprese.

7. I consumatori segnalano livelli più bassi di fiducia negli acquisti transfrontalieri online.

La mancanza di fiducia nei confronti degli acquisti transfrontalieri online rispetto agli acquisti nazionali online non si è attenuata tra il 2012 e il 2018, nonostante il forte aumento degli acquisti online, e in particolare della percentuale di consumatori che fanno acquisti online all'interno dell'UE, che è quasi raddoppiata, passando dall'11 % del 2012 al 21 % del 2018

²⁰ Regolamento (UE) 2018/302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2018, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE (GU L 60 I del 2.3.2018, pag. 1).

²¹ Si veda la causa di fondo n. 5 di seguito.

²² Il regolamento (UE) 2018/302 impedisce la discriminazione ingiustificata in materia di vendite online e offline basata sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento nel mercato interno dei clienti. Il regolamento va a vantaggio dei "clienti", vale a dire i consumatori e le imprese che acquistano merci o servizi in qualità di utenti finali.

²³ Indagine a tappeto della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_156.

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/flash-eurobarometer-study-intra-eu-communications>.

²⁵ Tali contenuti non sono oggetto del regolamento sui blocchi geografici.

(mentre nello stesso periodo gli acquisti online sul mercato nazionale sono passati dal 40 % al 52 %²⁶). I consumatori si sentono ancora notevolmente meno sicuri quando acquistano da un sito web in un altro paese dell'UE (48 %) rispetto a un sito web nel proprio paese (72 %). Nel 2012 entrambe le cifre erano inferiori di 15 punti percentuali. I consumatori non sono sufficientemente consapevoli e informati in merito all'applicabilità delle norme armonizzate in materia di protezione dei consumatori e dell'esistenza di mezzi di ricorso transfrontalieri e sono pertanto più restii a cercare le migliori offerte online al di là del paese in cui vivono.

8. I consumatori sono vittime di frodi di origine transfrontaliera.

Nell'UE circa il 56 % dei consumatori interpellati ha subito una frode o una truffa negli ultimi due anni²⁷. Alcune truffe, ad esempio quelle in cui ai consumatori viene chiesto denaro per ricevere un premio, sono la forma maggiormente segnalata di truffa di origine geografica sconosciuta (il 9 % dei consumatori che le hanno subite non è stato in grado di individuare l'origine dell'operatore commerciale)²⁸. Questo dato dimostra che è necessario migliorare e rafforzare la cooperazione amministrativa e penale all'interno dell'UE al fine di far fronte alle sfide che le autorità preposte all'applicazione del diritto in materia di tutela dei consumatori si trovano ad affrontare nell'economia di oggi, anche nei casi caratterizzati da una dimensione transfrontaliera²⁹.

Consegna transfrontaliera di merci e servizi

9. Le imprese segnalano procedure onerose dovute a differenze nei sistemi e nelle amministrazioni fiscali.

L'assenza di armonizzazione fiscale rimane uno dei principali ostacoli incontrati dalle imprese nelle operazioni transfrontaliere. È necessario un maggiore impegno per ridurre le divergenze tra i sistemi fiscali e riesaminare il requisito del voto all'unanimità in seno al Consiglio. Secondo la relazione annuale 2017/2018 sulle PMI europee³⁰, il 63 % delle PMI ritiene che "occuparsi di questioni relative alla tassazione estera sia troppo complicato" e che ciò costituisca una barriera all'esportazione (e allo stabilimento). Le recenti relazioni delle organizzazioni imprenditoriali di Paesi Bassi e Finlandia³¹ sottolineano che, per un intervistato su cinque, la conformità in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) costituisce una barriera per le imprese nel mercato unico, situazione confermata anche da una relazione della Commissione, dalla quale emerge che i costi di conformità in materia di IVA aumentano con l'attività transfrontaliera³². La situazione è simile per i costi di conformità in

²⁶ Quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori, edizione 2019, DG Giustizia e consumatori, pag. 66.

²⁷ Indagine della Commissione sull'atteggiamento dei cittadini europei nei confronti della cibersecurity – Speciale Eurobarometro 499 del 29 gennaio 2020.

²⁸ Quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori, edizione 2019, DG Giustizia e consumatori, pag. 34.

²⁹ Si veda la causa di fondo n. 3 di seguito.

³⁰ Commissione europea, "Annual report on European SMEs 2017/2018" (Relazione annuale 2017/2018 sulle PMI europee), 2018.

³¹ Ministero dell'Economia dei Paesi Bassi, Agenzia per le esportazioni dei Paesi Bassi, "Doing Business in Europe", 2018, e confederazione delle industrie finlandesi.

³² <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/0ed32649-fe8e-11e8-a96d-01aa75ed71a1>.

materia di tassazione del reddito di impresa³³. Analogamente a quanto avviene a livello nazionale, le problematiche per le PMI sono maggiori rispetto a quelle per le grandi imprese. Per quanto riguarda queste ultime, un'indagine ha stimato i costi diretti di adempimento fiscale a circa il 2 % delle imposte pagate, mentre per le PMI tale percentuale attestava a circa il 30 % delle imposte versate³⁴. Secondo un'altra indagine³⁵ condotta in 19 Stati membri dell'UE sull'onere relativo di adempimento fiscale, sia per quanto riguarda le imposte dirette che quelle indirette, le PMI spendono il 2,5 % del loro fatturato per i costi di adempimento fiscale, mentre tali costi rappresentano solo lo 0,7 % del fatturato delle grandi società³⁶.

Barriere post-vendita

10. Le imprese segnalano problemi nella risoluzione delle controversie commerciali/civili e nella riscossione dei pagamenti.

Nella recente indagine condotta dalle camere di commercio europee³⁷ le "differenze tra le pratiche contrattuali/legali" (segnalate dal 66 % degli intervistati) si collocano al quinto posto nella classifica degli ostacoli al commercio all'interno del mercato unico. Dati recenti di Eurostat³⁸ indicano che i dettaglianti che vendono ai consumatori online hanno dichiarato di aver incontrato maggiori difficoltà nelle vendite online transfrontaliere rispetto alle vendite online in generale (il 58 % contro il 38 %). In base ad altri dati recenti della Commissione³⁹ oltre tre dettaglianti che vendono online su 10 (quasi il 35 %) ritengono che "i costi potenzialmente più elevati per la risoluzione delle controversie e dei reclami a livello transfrontaliero" costituiscono un ostacolo alla vendita online a consumatori in altri paesi dell'UE. La mancanza di informazioni resta problematica: quasi la metà dei dettaglianti interpellati per il quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori 2019 ha dichiarato di non conoscere organismi per la risoluzione alternativa delle controversie nel proprio paese⁴⁰.

Avvio di un'attività commerciale in un altro Stato membro

11. Le imprese segnalano problemi nella registrazione delle attività commerciali in un altro Stato membro.

Cinque delle nove camere di commercio che hanno condiviso con la Commissione le preoccupazioni espresse dai loro soci in merito al commercio transfrontaliero hanno segnalato problemi relativi alla registrazione delle attività commerciali nell'UE, soprattutto per quanto

³³ Sulla base della valutazione d'impatto 2016 della base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_341_en.pdf).

<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/0ed32649-fe8e-11e8-a96d-01aa75ed71a1>

³⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf.

³⁵ KPMG-GFK (2018), "Study on tax compliance costs for SMEs" (Studio sui costi di adempimento fiscale delle PMI). Studio commissionato dalla Commissione europea, gara n. EASME/COSME/2015/004.

³⁶ Si veda la causa di fondo n. 1 di seguito.

³⁷ Eurochambres, "Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions", 2019.

³⁸ "Retailers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection" (Atteggiamento dei dettaglianti nei confronti del commercio transfrontaliero e della tutela dei consumatori) (relazione principale), 2018.

³⁹ "Retailers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection" (relazione principale), 2018.

⁴⁰ Quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori, edizione 2019, DG Giustizia e consumatori.

riguarda la registrazione online di una società. Tali problemi sono stati confermati dal 27 % degli intervistati nel quadro di una recente indagine sull'attività imprenditoriale nell'UE messa a punto dalle autorità dei Paesi Bassi⁴¹. Anche i dati della Commissione sembrano suffragare questa percezione. In base ai risultati di una consultazione pubblica del 2016 collegata all'elaborazione della proposta di istituzione di uno sportello digitale unico, la registrazione delle attività commerciali era considerata una delle tre procedure prioritarie da rendere disponibili online. Per quanto riguarda in particolare la registrazione delle società, dalla consultazione pubblica che ha condotto alle proposte relative al pacchetto UE del 2018 sul diritto societario, ormai adottato, è emerso il forte sostegno delle organizzazioni imprenditoriali (70 %) e degli Stati membri (64 %) all'introduzione di nuove norme che rendano possibile registrare completamente online le società di capitali e presentare con la medesima modalità le informazioni aziendali nei registri delle imprese.

Personale

12. Le imprese segnalano problemi relativi alla carenza e al disallineamento delle competenze.

La carenza di competenze ostacola l'integrazione del mercato unico poiché può impedire alle imprese di successo in uno Stato membro di espandersi e stabilirsi altrove nel mercato unico, anche a livello transfrontaliero. Negli ultimi anni il problema principale per le PMI (26 % delle PMI nel 2019) è stato sempre più spesso legato alla mancanza di disponibilità di personale qualificato o di manager esperti. Più precisamente, nel 2018 il 53 % delle società che hanno assunto o hanno cercato di assumere specialisti in TIC ha segnalato difficoltà nel coprire i posti vacanti, rispetto al 41 % dell'anno precedente. Inoltre la mobilità dei lavoratori è limitata da procedure costose per il riconoscimento delle qualifiche professionali nell'ambito delle professioni regolamentate (ad esempio gli ingegneri in molti Stati membri).

Barriere linguistiche

13. La lingua è una barriera per molte delle imprese interpellate.

Nel recente sondaggio delle camere di commercio europee⁴² la presenza di "barriere linguistiche" è stata segnalata dal 36 % delle imprese. Analogamente, la "mancanza di competenze linguistiche" è stata segnalata come una barriera dal 32 % delle PMI che non hanno esperienza nelle esportazioni e dal 10 % delle PMI che hanno esperienza in tale ambito nei cinque Stati membri più grandi⁴³.

Conclusioni

Le imprese e i consumatori sembrano incontrare barriere che comprendono le barriere normative generalmente disciplinate dalla legislazione dell'UE ma spesso le trascendono.

⁴¹ Ministero dell'Economia dei Paesi Bassi, Agenzia per le esportazioni dei Paesi Bassi, "Doing Business in Europe", 2018

⁴² Eurochambres, "Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions", 2019.

⁴³ Centro per gli studi politici europei: "Hidden Treasures: Mapping Europe's sources of competitive advantage in doing business", 2019 (Relazione "Hidden Treasures").

Esistono inoltre altri ostacoli che, pur non essendo di carattere normativo o amministrativo, bensì di natura pratica, sono altrettanto importanti. In concreto, le imprese o i consumatori che operano all'interno dell'UE si trovano spesso ad affrontare diversi vincoli contemporaneamente. Infine, gli utenti più penalizzati da questa situazione sono le PMI e i professionisti.

II. CAUSE DI FONDO DELLE 13 BARRIERE SEGNALATE PIÙ FREQUENTEMENTE E ORIENTAMENTI PER ULTERIORI AZIONI A LIVELLO DI UE E NAZIONALE

Per le barriere segnalate in precedenza sono state individuate cinque principali cause di fondo. Alcune possono rientrare nella sfera di competenza dell'UE, alcune in quella degli Stati membri, alcune in entrambe, mentre altre non sono riconducibili, o lo sono solo in parte, alla politica pubblica e possono derivare da un comportamento particolare dei consumatori o da decisioni commerciali delle imprese. Ciascuna causa di fondo è rilevante per una o più delle 13 barriere segnalate più spesso dalle imprese e dai consumatori di cui alla sezione I, come indicato nella tabella seguente. Per ciascuna di esse vengono definite priorità per le azioni volte ad affrontarle, comprese iniziative esistenti ed eventuali iniziative future.

Tabella: rilevanza delle cause di fondo per i 13 principali ostacoli e barriere segnalati da imprese e consumatori

	Cause di fondo										
	1. Scelte normative a livello di UE e nazionale			2. Recepimento, attuazione e applicazione della legislazione dell'UE			3. Capacità e pratiche amministrative			4. Contesto imprenditoriale e di consumo generale negli Stati membri	5. Cause di fondo non collegate alla politica pubblica
<i>Barriere e ostacoli segnalati nel "viaggio delle imprese/dei consumatori"</i>	<i>Norme nazionali restrittive e ruolo limitato della legislazione dell'UE</i>	<i>La legislazione dell'UE lascia flessibilità nell'armonizzazione e/o nella pratica degli Stati membri ("gold plating")</i>	<i>Prescrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico</i>	<i>Complessità della legislazione dell'UE</i>	<i>Recepimento imperfetto delle direttive dell'UE</i>	<i>Attuazione inadeguata della legislazione dell'UE</i>	<i>Applicazione inadeguata della legislazione dell'UE</i>	<i>Soluzioni di e-governments insufficienti o incompatibili a livello nazionale</i>	<i>Coordiamento insufficiente tra la Commissione e le amministrazioni nazionali e tra le amministrazioni nazionali</i>	<i>Personale o competenze insufficienti a livello nazionale, regionale o locale</i>	
1 Difficoltà di reperimento di informazioni (I, C)	x					x	x	x			x
2 Procedure amministrative complesse per la vendita transfrontaliera di merci o servizi (I)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

3	Disparità di accesso agli appalti pubblici (I)	x		x			x	x		x	x	
4	Inefficienze connesse a prescrizioni tecniche, norme e altre regole aggiuntive in determinati settori a livello nazionale (I)	x					x					
5	Problematiche relative ai requisiti di accesso e di esercizio (I nel settore dei servizi)	x			x	x	x	x	x	x	x	
6	Richieste di acquisti transfrontalieri respinte o reindirizzate (I, C)		x		x							x
7	Livelli più bassi di fiducia negli acquisti transfrontalieri online (C)						x		x			
8	Vittime di frodi di origine transfrontaliera (C)								x			x
9	Procedure onerose dovute a differenze nei sistemi e nelle amministrazioni fiscali (I)	x						x	x	x	x	
10	Problemi nella risoluzione delle controversie commerciali/civili e nella riscossione dei pagamenti (I)	x						x		x	x	
11	Problemi nella registrazione delle attività commerciali in un altro Stato membro (I)	x		x		x		x	x	x	x	
12	Problemi relativi alla carenza e al disallineamento delle competenze (I)	x									x	x
13	Barriere linguistiche (I, C)		x									x

Legenda: (I): imprese, (C): consumatori

1. Scelte normative a livello di UE e nazionale

Norme nazionali restrittive e ruolo della legislazione dell'UE

Le imprese attive nel mercato unico si trovano spesso di fronte a norme nazionali restrittive. Ciò può essere particolarmente problematico in settori in cui gli Stati membri adottano approcci normativi restrittivi e spesso divergenti, anche in ambiti caratterizzati da innovazione e nuovi modelli di business. La Commissione ha individuato diversi settori prioritari per ulteriori iniziative legislative in risposta ad alcune delle barriere segnalate alla sezione I, che dovrebbero facilitare l'attività transfrontaliera delle imprese e dei consumatori⁴⁴. Alcune importanti iniziative riguardano la transizione verde e la trasformazione digitale e sono definite nel programma di lavoro della Commissione 2020⁴⁵. Tra di esse vi è lo sviluppo di un mercato unico per i prodotti sostenibili, l'intelligenza artificiale, i dati e i servizi digitali.

Le norme nazionali restrittive sono particolarmente rilevanti nel settore dei servizi e comprendono, ad esempio, requisiti per l'accesso a determinate attività o professioni e il loro esercizio, quali regimi di autorizzazione, affiliazione obbligatoria a un ordine per una serie di ambiti di servizi professionali, requisiti assicurativi o restrizioni in materia di strutture societarie. Se il diritto dell'UE fornisce già un quadro per la valutazione di tali restrizioni (direttiva sui servizi, direttiva relativa a un test della proporzionalità ecc.), nell'interesse di risultati più rapidi la Commissione concentrerà i propri sforzi sul miglioramento

⁴⁴ Riesame della direttiva sulla riduzione dei costi della banda larga (cfr. barriera n. 2), ulteriore armonizzazione delle tariffe di terminazione per le chiamate vocali nell'ambito di un futuro atto delegato (cfr. barriera n. 4), legge sui servizi digitali (cfr. barriera n. 4).

⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Programma di lavoro della Commissione 2020 - Un'Unione più ambiziosa", Bruxelles, 29.1.2020 [COM(2020) 37 final].

dell'attuazione e dell'applicazione conformemente all'odierno piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione ed applicazione delle norme del mercato unico.

Esistono approcci normativi divergenti e restrittivi anche in ambiti in cui le competenze legislative dell'UE sono assenti o limitate (sicurezza sociale o istruzione) e/o per i quali il trattato prevede l'obbligo di voto all'unanimità (fiscaltà). Ciò non significa che non siano possibili iniziative legislative, come recentemente dimostrato nell'ambito dell'imposizione diretta. L'UE ha adottato una direttiva volta a migliorare la risoluzione delle controversie in materia di imposizione diretta⁴⁶, in particolare il ricorso all'arbitrato obbligatorio. Il Consiglio ha inoltre recentemente adottato la proposta della Commissione relativa al riesame delle norme sulle esenzioni IVA per le PMI⁴⁷. Il programma di lavoro della Commissione per il 2020 comprende anche un piano d'azione per combattere l'evasione fiscale e semplificare il sistema fiscale.

Il voto all'unanimità è richiesto anche per la creazione di forme di diritto societario europeo. Ciò non esclude la possibilità di iniziative dell'UE, ma rende difficile, nella pratica, il raggiungimento di un accordo in merito⁴⁸. Altri aspetti del diritto societario sono tuttavia armonizzati a livello di UE. È importante sottolineare che la direttiva del 2019 sull'uso di strumenti e processi digitali consentirà a breve agli imprenditori di costituire nuove società o aprire succursali interamente online in tutti gli Stati membri, e su base transfrontaliera in tutta l'UE, e obbligherà gli Stati membri a fornire informazioni relative alle principali prescrizioni in materia di diritto societario, online e gratuitamente. Ciò dovrebbe far fronte ad alcune delle barriere summenzionate e tradursi in notevoli risparmi sui costi e incrementi di efficienza per le società, in particolare per le PMI. Le questioni relative al recepimento e alla conformità interessano in egual misura la Commissione e gli Stati membri, e affrontarle richiede quindi una cooperazione approfondita tra di essi. La comunicazione relativa a un piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione ed applicazione delle norme del mercato unico definisce iniziative concrete al riguardo.

Infine, il ruolo limitato dell'UE può anche essere dovuto alla necessità di rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità in un dato settore.

La legislazione dell'UE può lasciare flessibilità nel livello di armonizzazione e/o nella pratica degli Stati membri ("*gold plating*")

Alcune questioni relative al mercato unico sono pienamente armonizzate a livello di UE. Il legislatore dell'UE ha disciplinato una determinata questione in maniera esaustiva, trovando un equilibrio tra la necessità di apertura del mercato e quella di perseguire obiettivi di interesse pubblico. Per tali questioni, le norme dell'UE stabiliscono sia un "limite minimo"

⁴⁶ Direttiva (UE) 2017/1852 del Consiglio, del 10 ottobre 2017, sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia fiscale nell'Unione europea (GU L 265 del 14.10.2017, pag. 1).

⁴⁷ Cfr. riforma dell'IVA (barriera n. 9)

⁴⁸ Ad esempio, la proposta del 2008 della Commissione relativa allo statuto della società privata europea e la proposta del 2012 relativa allo statuto della fondazione europea sono state successivamente ritirate perché i negoziati non progredivano.

("base di riferimento") sia un "limite massimo": non vi è più un margine per aggiungere prescrizioni a livello nazionale⁴⁹.

In molti settori (ad esempio determinati aspetti della tutela dei consumatori) alcune questioni sono oggetto di un'armonizzazione minima dell'UE, che lascia agli Stati membri un margine per fissare norme al di sopra della base di riferimento individuata. Ciò può dar luogo a norme parzialmente divergenti nel mercato unico che possono imporre oneri agli operatori del mercato (il cosiddetto "*gold plating*"). Tali norme divergenti possono anche rendere più difficile per i consumatori comprendere la base giuridica e l'ambito di applicazione della loro tutela quando effettuano acquisti transfrontalieri.

Per questioni che non sono pienamente armonizzate a livello di UE, gli Stati membri dispongono di un margine per stabilire prescrizioni aggiuntive a livello nazionale se ciò giustificato e proporzionato per il perseguimento di determinati interessi pubblici legittimi. Tuttavia ciò si traduce spesso in ulteriori oneri normativi o amministrativi per le imprese, che incidono in particolare sulle PMI. Il *gold plating* costituisce un problema in particolare per quanto riguarda il settore dei servizi. Tali prescrizioni hanno anche un impatto indiretto sui consumatori, nella misura in cui può essere loro negata la possibilità di beneficiare di offerte provenienti da società estere e, in particolare, da PMI innovative.

Per quanto riguarda le questioni che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE, gli Stati membri devono rispettare le norme in materia di libera circolazione sancite dal trattato, il diritto derivato, i principi generali del diritto dell'UE (quali la proporzionalità e la certezza del diritto) e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE al fine di garantire la piena efficacia della libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali.

La Commissione ricorda l'obbligo degli Stati membri di rispettare il diritto dell'UE e li invita a intensificare gli sforzi di semplificazione e a ridurre gli oneri amministrativi inutili⁵⁰. Le ulteriori prescrizioni a livello nazionale devono essere giustificate da una ragione imperativa di interesse pubblico, essere non discriminatorie, proporzionate, facilmente comprensibili e conformi alle norme minime armonizzate⁵¹. Inoltre, anche se consentite da norme giuridiche, alla luce dell'obiettivo del mercato unico le differenze devono essere ridotte al minimo. In virtù del trattato la Commissione ha il potere di avviare procedure di infrazione e, come indicato nella comunicazione relativa a un piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione ed applicazione delle norme del mercato unico, è pronta ad assistere gli Stati membri nel migliorare la conformità al diritto dell'UE che persegue l'obiettivo comune di un mercato unico ben funzionante.

⁴⁹ L'eshaustività o meno dell'armonizzazione deve essere valutata in riferimento non solo a un settore ma anche a una questione specifica.

⁵⁰ Il punto 43 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", del 13 aprile 2016, stabilisce che quando, in fase di recepimento delle direttive nel diritto nazionale, gli Stati membri scelgono di aggiungere elementi che non sono collegati in alcun modo alla legislazione dell'Unione in questione, tali aggiunte dovrebbero essere rese identificabili tramite l'atto o gli atti di recepimento, oppure tramite i documenti connessi.

⁵¹ Cfr. comunicazione della Commissione, del 19 luglio 2018, "Tutela degli investimenti intra-UE" [COM(2018) 547 final].

Prescrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico

Alcune delle preoccupazioni segnalate dagli utenti possono in parte sorgere da situazioni in cui la legislazione dell'UE persegue altri obiettivi politici legittimi, mirando a raggiungere un equilibrio tra tali obiettivi e la libera circolazione all'interno del mercato unico. Tali obiettivi politici comprendono ad esempio la tutela dei consumatori, la tutela dei diritti dei lavoratori e la tutela dei diritti sociali. In alcuni casi essi potrebbero essere conseguiti in maniera più efficace e con una minore frammentazione del mercato unico attraverso un quadro giuridico comune dell'UE. Ad esempio, la direttiva relativa al distacco dei lavoratori è intesa ad agevolare la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi mediante l'adozione di una serie di norme comuni a livello di UE. Inoltre è necessaria una migliore attuazione delle norme dell'UE esistenti da parte degli Stati membri affinché le imprese non si trovino di fronte a norme e formalità nazionali ingiustificate o sproporzionate.

Complessità della legislazione dell'UE

L'interazione tra i vari atti legislativi, spesso a livello di UE e nazionale, e le frequenti modifiche alla legislazione costituiscono una sfida che può generare incertezza giuridica e dar luogo a costi di conformità, incidendo negativamente sul contesto imprenditoriale e sulle attività economiche, con ripercussioni in particolare per le PMI e i singoli consumatori. Un'economia più verde e digitale richiede inoltre un adattamento delle norme per i prodotti a livello di UE. In linea con il nuovo piano d'azione per l'economia circolare, la transizione ecologica richiederà ad esempio che la legislazione dell'UE sui prodotti, nel suo complesso, offra i giusti incentivi alla sostenibilità e alla circolarità. La consultazione in corso sui possibili adeguamenti delle norme in materia di sicurezza e responsabilità alla luce dell'intelligenza artificiale, della robotica e dell'Internet delle cose potrebbe non dare una risposta a tutti gli interrogativi posti dalla digitalizzazione, ad esempio per quanto riguarda la normazione. A tal fine la Commissione adotterà le misure necessarie a garantire che il regime giuridico si adatti, in maniera coerente, a un'economia più circolare e digitale per i prodotti non alimentari, ampliando nella misura necessaria le consultazioni in corso.

A livello di UE, le norme per legiferare meglio mirano a garantire che la legislazione dell'UE apporti benefici ai cittadini e alle imprese e sia basata su fatti concreti e su una valutazione d'impatto approfondita, e che gli oneri normativi imposti ai cittadini e alle imprese siano ridotti al minimo. Un'attenta valutazione delle modifiche significative apportate alle proposte iniziali della Commissione contribuirebbe a ridurre al minimo il rischio di effetti indesiderati su imprese e consumatori. Nell'ambito del suo programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), la Commissione esamina sistematicamente la legislazione vigente per individuare i casi in cui è possibile ridurre gli oneri per i cittadini, le imprese o le amministrazioni e semplificare la legislazione senza ridurne i benefici in termini di politica pubblica. Nel suo programma di lavoro per il 2020 la Commissione ha individuato 44 atti legislativi da sottoporre a tale esame.

In futuro la Commissione adotterà l'approccio "*one in, one out*", il cui obiettivo è garantire che la legislazione dell'UE produca benefici senza imporre oneri inutili su cittadini e imprese.

Un nuovo gruppo di esperti⁵², la piattaforma "*Fit for future*", offrirà consulenza alla Commissione e la sosterrà nei suoi sforzi volti a semplificare la legislazione e ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e i cittadini.

Poiché le sfide di carattere normativo interessano in particolare le PMI, la Commissione si impegna a tenere conto del loro effetto sulle PMI nelle sue valutazioni d'impatto⁵³. Il test PMI rientra già nella normale valutazione e continuerà ad essere applicato a tutte le pertinenti proposte della Commissione, compreso il Green Deal. La strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale propone inoltre che, per garantire che la nuova legislazione sia "a prova di PMI", il/la nuovo/a rappresentante dell'UE per le PMI⁵⁴, in collaborazione con i portatori di interessi delle PMI, filtri le iniziative dell'UE al fine di segnalare quelle che meritano particolare attenzione dal punto di vista delle PMI. Il/la rappresentante avrà un ruolo specifico nella nuova piattaforma "*Fit for future*".

La comunicazione relativa a un piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione ed applicazione delle norme del mercato unico individua inoltre la complessità della legislazione dell'UE come un ambito in cui la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri deve essere ulteriormente rafforzata per evitare problemi di mancata conformità. Tra le azioni proposte vi sono la promozione della conoscenza e della consapevolezza e il miglioramento dell'accesso alle informazioni relative alle norme e alle prescrizioni.

2. Recepimento, attuazione e applicazione della legislazione dell'UE

Recepimento imperfetto delle direttive dell'UE

Il mancato recepimento tempestivo, completo e corretto delle direttive dell'UE da parte degli Stati membri compromette il buon funzionamento del mercato unico aumentando la frammentazione normativa. Analogamente, l'applicazione insufficiente delle norme derivanti dalle direttive dell'UE e le carenze di conformità negli Stati membri danno luogo a problemi per i singoli soggetti (consumatori e imprese) in termini di violazione dei loro diritti, incertezza giuridica e mancanza di pari opportunità, causando inoltre squilibri e inefficienze all'interno del mercato unico.

Attuazione inadeguata del diritto dell'Unione

Oltre al corretto recepimento delle direttive dell'UE, tra le responsabilità degli Stati membri rientra anche la corretta attuazione della legislazione dell'UE. Diverse delle 13 barriere più segnalate individuate in precedenza potrebbero essere affrontate con una migliore attuazione del diritto dell'UE vigente.

⁵² Il gruppo sarà composto da autorità locali, regionali e nazionali degli Stati membri, dal Comitato delle regioni, dal Comitato economico e sociale e da portatori di interessi esterni.

⁵³ SWD (2017) 350, *Better Regulation Guidelines* (Orientamenti per legiferare meglio).

⁵⁴ Il/la rappresentante dell'UE per le PMI garantisce il collegamento tra l'elaborazione delle politiche per le PMI a livello di UE e i rappresentanti/organismi delle PMI a livello nazionale incaricati della politica per le PMI. Occupa la carica di presidente della rete di rappresentanti nazionali delle PMI che, a loro volta, garantiscono che le comunità imprenditoriali nazionali, le autorità nazionali e l'UE collaborino a una politica per le PMI.

Nel settore dei servizi, ad esempio, un grande potenziale risiede ancora nella migliore attuazione delle norme vigenti (ad esempio la direttiva sui servizi e la direttiva sulle qualifiche professionali), in combinazione con un'applicazione più rigorosa di tali norme.

Sorgono anche difficoltà in settori soggetti all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento. Nell'ambito delle merci non armonizzate, le imprese spesso devono rispettare prescrizioni aggiuntive imposte dallo Stato membro in cui intendono effettuare esportazioni. Il nuovo regolamento relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro, facente parte del "pacchetto merci", che si applicherà a decorrere dall'aprile 2020, contribuirà a rendere il reciproco riconoscimento più efficace. In particolare sarà aumentata la trasparenza delle decisioni adottate dalle autorità competenti degli Stati membri e le imprese potranno ottenere informazioni sul reciproco riconoscimento e sulle regole tecniche nazionali relative alle merci non armonizzate nei punti di contatto per i prodotti⁵⁵.

Applicazione inadeguata della legislazione dell'UE

Gli Stati membri sono tenuti ad applicare la legislazione dell'UE. A tal fine devono intensificare gli sforzi, con il sostegno della Commissione. In particolare la Commissione ricorda agli Stati membri l'obbligo di attuare le recenti misure legislative dell'UE, che forniscono alle loro autorità ulteriori poteri di esecuzione, quali il regolamento sulla vigilanza del mercato⁵⁶, la direttiva per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori e il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (che offrirà ai consumatori una migliore tutela e migliori mezzi di ricorso in contesti transfrontalieri). La migliore applicazione delle norme dovrebbe essere integrata dalla cooperazione dei cittadini. È questo l'obiettivo della direttiva sulla protezione degli informatori (che dovrà essere recepita entro dicembre 2021)⁵⁷, un nuovo strumento che rafforza la capacità delle autorità di contrasto nazionali e dell'UE di individuare, affrontare e prevenire le violazioni in settori fondamentali del mercato unico, quali gli appalti pubblici e la tutela dei consumatori. Infine, come indicato nella comunicazione relativa a un piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione ed applicazione delle norme del mercato unico, la Commissione si impegna a collaborare con gli Stati membri per rafforzare le modalità di lavoro e fare buon uso di tutti gli strumenti amministrativi disponibili per trattare più rapidamente ed efficacemente le presunte violazioni.

La comunicazione relativa a un piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione ed applicazione delle norme del mercato unico prevede diverse nuove iniziative per affrontare le sfide in materia di attuazione e applicazione della legislazione dell'UE indicate in precedenza. Tra tali iniziative figurano un'individuazione e un'indagine più efficienti dei casi di mancata

⁵⁵ Regolamento (UE) 2019/515 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro e che abroga il regolamento (CE) n. 764/2008 (GU L 91 del 29.3.2019, pag. 1).

⁵⁶ Regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011 (GU L 169 del 25.6.2019, pag. 1).

⁵⁷ La direttiva (UE) 2019/1937 prevede un elevato livello di protezione dalle ritorsioni per coloro che segnalano informazioni relative a violazioni del diritto dell'UE acquisite nell'ambito delle loro attività professionali. La direttiva rafforza la capacità delle autorità di contrasto nazionali e dell'UE di individuare, affrontare e prevenire violazioni in settori fondamentali del mercato unico, quali gli appalti pubblici, i servizi finanziari, l'antiriciclaggio, gli interessi finanziari dell'UE e la tutela dei consumatori.

conformità (razionalizzazione dei sistemi informatici del mercato unico esistenti utilizzati per condividere informazioni su beni industriali e di consumo illegali o non conformi), la creazione di una task force per l'applicazione delle norme sul mercato unico (*Single Market Enforcement Task-Force*, SMET), composta dagli Stati membri e dalla Commissione, e l'istituzione di autorità responsabili dell'applicazione della normativa con poteri adeguati (ruolo della rete dell'UE di coordinatori nazionali dell'applicazione della normativa e Autorità europea del lavoro⁵⁸).

3. Capacità e pratiche amministrative

Soluzioni di *e-government* insufficienti o incompatibili a livello nazionale

Lo sviluppo insufficiente di soluzioni di *e-government* può ostacolare lo sviluppo del mercato unico. Ciò costituisce un problema in particolare per l'accesso alle informazioni sulle norme e sulle prescrizioni. Si tratta inoltre di una causa di fondo delle difficoltà legate alle formalità o alle procedure nazionali necessarie a rispettare le prescrizioni per la vendita transfrontaliera di merci o servizi.

Laddove vengono implementate soluzioni di *e-government*, è probabile che l'interoperabilità costituisca un problema, se non gestita correttamente. La strategia di attuazione del quadro europeo di interoperabilità⁵⁹, rivista nel 2017, e il relativo piano d'azione offrono numerose raccomandazioni a sostegno dell'interoperabilità transfrontaliera e intersettoriale. Una serie di programmi sostengono l'adozione di tali soluzioni⁶⁰. Iniziative quali il riconoscimento transfrontaliero dell'identificazione elettronica e dei servizi fiduciari [stabilito in vari atti legislativi dell'UE quali il regolamento (UE) n. 910/2014 (regolamento eIDAS)⁶¹] e il principio "una tantum" [articolo 14 del regolamento (UE) 2018/1724 sullo sportello digitale unico] hanno sostenuto i servizi pubblici digitali transfrontalieri. Nella nuova strategia digitale la Commissione chiede una strategia di interoperabilità rafforzata per i governi dell'UE⁶² e la revisione del regolamento eIDAS al fine di migliorarne l'efficacia, estenderne i benefici al settore privato e promuovere identità digitali affidabili per tutti gli europei.

A partire dal 12 dicembre 2020, con l'attuazione dello sportello digitale unico⁶³, il portale "La tua Europa" consentirà di accedere a informazioni complete su come operare all'interno del mercato unico e indirizzerà gli utenti al servizio di assistenza più pertinente. Lo sportello prevede anche la digitalizzazione di 21 procedure amministrative utilizzate frequentemente, la

⁵⁸ Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344 (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 21).

⁵⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Quadro europeo di interoperabilità – Strategia di attuazione" [COM(2017) 134 final].

⁶⁰ Il meccanismo per collegare l'Europa e le sue infrastrutture di servizi digitali (blocchi), nonché le soluzioni di interoperabilità del programma ISA².

⁶¹ Oggetto di revisione con l'obiettivo di migliorarne l'efficacia in contesti commerciali.

⁶² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" [COM(2020) 67 final].

⁶³ Regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 1).

piena accessibilità transfrontaliera di tutte le procedure online e l'attuazione di un sistema "una tantum" transfrontaliero entro dicembre 2023.

Il sistema di interconnessione dei registri delle imprese (*Business Registers Interconnection System*, BRIS), disponibile dal 2017, collega i registri delle imprese degli Stati membri e dei paesi del SEE e consente alle società e agli imprenditori di effettuare ricerche e ottenere informazioni gratuite, multilingue e di facile impiego sulle società di capitali dell'UE attraverso il portale europeo della giustizia elettronica (e-Justice)⁶⁴.

Numerose proposte per affrontare tali questioni sono incluse anche nella proposta di quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Ad esempio, le azioni condotte nel quadro del programma Europa digitale mireranno a promuovere l'adozione di soluzioni di *e-government* e interoperabilità. Il "pacchetto merci"⁶⁵ amplia il mandato dei punti di contatto per i prodotti dell'UE al fine di fornire più rapidamente alle imprese migliori informazioni in merito alle norme che si applicano alle loro merci.

Coordinamento insufficiente tra la Commissione e le amministrazioni nazionali e tra le amministrazioni nazionali

Questa situazione particolare è uno dei principali fattori che compromettono l'applicazione efficace, la fiducia e la concorrenza leale nel mercato unico. Le imprese o i professionisti che desiderano sviluppare legalmente la propria attività in un altro Stato membro dovrebbero beneficiare di un coordinamento più efficiente ed efficace.

Ciò è particolarmente importante nel settore della vigilanza del mercato dei prodotti, in cui le opinioni divergenti delle autorità di vigilanza del mercato sono state riconosciute come un ostacolo all'attività transfrontaliera. Un più intenso coordinamento mediante un efficace meccanismo di cooperazione e di assistenza reciproca per le autorità competenti di vigilanza del mercato porterà a un mercato unico più sicuro e al miglioramento delle condizioni di concorrenza per le imprese.

Anche nel settore dei servizi la cooperazione insufficiente o inefficace tra le autorità nazionali si traduce spesso nell'imposizione di normative e procedure restrittive sui fornitori di servizi. A causa del limitato scambio di informazioni tra gli Stati membri, le procedure nazionali spesso non tengono conto delle prescrizioni che i fornitori di servizi hanno già rispettato nel proprio Stato membro di origine. Questa situazione si verifica nonostante gli obblighi vigenti per le autorità nazionali di applicare il principio del reciproco riconoscimento sancito dal trattato e dal diritto derivato (ad esempio a norma della direttiva sui servizi). Di conseguenza è possibile che si verifichi un'inutile duplicazione di controlli e complessità per i fornitori di servizi provenienti da altri Stati membri.

⁶⁴ https://e-justice.europa.eu/content_business_registers_at_european_level-105-it.do?init=true.

⁶⁵ Regolamento (UE) 2019/515 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro e che abroga il regolamento (CE) n. 764/2008 (GU L 91 del 29.3.2019, pag. 1).
Regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011 (GU L 169 del 25.6.2019, pag. 1).

L'UE ha sviluppato strumenti di cooperazione amministrativa quali il Sistema di informazione del mercato interno, che consente alle amministrazioni di scambiarsi informazioni su singole situazioni in un ambiente sicuro. Lo strumento è attualmente applicabile a 14 settori diversi ed è costantemente ampliato e migliorato. Gli Stati membri dovrebbero utilizzarlo regolarmente e pienamente.

Il regolamento (UE) 2017/2394 sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, in vigore dal 17 gennaio 2020, conferisce alle autorità nazionali maggiori poteri di esecuzione e fornisce un quadro per la cooperazione tra di esse e con la Commissione⁶⁶.

Affrontare questa causa di fondo in settori in cui non vi è una cooperazione specifica o sufficiente è uno dei temi prominenti della comunicazione relativa a un piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione ed applicazione delle norme del mercato unico. La comunicazione ricorda in particolare l'importanza di istituire la rete UE per la conformità dei prodotti al fine di migliorare la cooperazione tra le autorità di vigilanza del mercato nel settore armonizzato non alimentare⁶⁷.

Personale o competenze insufficienti a livello nazionale, regionale o locale

L'insufficiente capacità amministrativa, anche a livello regionale e locale, dedicata all'attuazione delle norme del mercato unico non consente di cogliere i vantaggi di tale mercato e compromette la fiducia dei cittadini in quest'ultimo e nella concorrenza leale tra imprese. Questa causa di fondo assume rilevanza quando le imprese o i professionisti desiderano sviluppare la propria attività nel proprio Stato membro o in un altro (anche nel settore degli appalti pubblici), come ripetutamente indicato nelle raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo rivolte a diversi Stati membri.

La Commissione ha creato un quadro globale per assistere le amministrazioni degli Stati membri, anche migliorando la capacità amministrativa, e continua a sostenere la professionalizzazione degli operatori del settore degli appalti attraverso diversi programmi, ad esempio con formazioni sulle politiche favorevoli alle PMI nelle centrali di committenza.

La proposta della Commissione relativa a un programma per il mercato unico nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 suggerisce di dare priorità allo sviluppo delle capacità delle amministrazioni nazionali e delle associazioni di consumatori al fine di assisterle nell'elaborazione delle loro attività di applicazione. Nella comunicazione relativa a un piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione ed applicazione delle norme del mercato unico sono inoltre proposte nuove azioni, in particolare l'istituzione di una rete di cooperazione tra i coordinatori nazionali dell'applicazione della normativa nel settore del mercato unico, o l'intensificazione delle attività di formazione rivolte agli operatori della giustizia incaricati dell'applicazione della normativa del mercato unico.

⁶⁶ Ciò dovrebbe contribuire a rafforzare la fiducia dei consumatori che effettuano acquisti transfrontalieri (barriera n. 7) o migliorare la tutela contro le truffe che hanno origine in altri luoghi geografici.

⁶⁷ A seguito del nuovo regolamento sulla vigilanza del mercato del 2019.

4. Contesto imprenditoriale e di consumo generale negli Stati membri

Molte delle barriere segnalate nella presente comunicazione sono spesso comuni ai consumatori e alle imprese che operano in un contesto nazionale e a quelli attivi a livello transfrontaliero. Tali barriere derivano da cause che non hanno uno specifico carattere transfrontaliero e sono invece collegate al contesto imprenditoriale e di consumo generale. Tra di esse vi sono la necessità di occuparsi di permessi di costruzione (ad esempio nel settore delle infrastrutture delle telecomunicazioni), dei requisiti per l'accesso a determinate attività o professioni e il loro esercizio, dell'approvvigionamento di energia elettrica, della risoluzione giudiziale ed extragiudiziale delle controversie tra imprese e del pagamento delle imposte. L'analisi dell'indagine "*Doing Business*"⁶⁸ di World Bank Group rispecchia questa realtà: gli Stati membri possono ottenere un buon punteggio per l'indicatore "commercio transfrontaliero", ma registrare un punteggio scarso per quanto riguarda altri ostacoli all'attività imprenditoriale.

Nel 2019 le raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo hanno riguardato l'eliminazione degli oneri normativi e amministrativi più problematici, le carenze nella pubblica amministrazione e nel contesto imprenditoriale e la mancanza di quadri normativi prevedibili in 16 Stati membri. L'analisi del semestre sottolinea inoltre la necessità di migliorare la qualità della governance e delle istituzioni, come pure l'efficacia dei sistemi giudiziari e delle pubbliche amministrazioni. Analogamente, come menzionato in precedenza, la relazione sulla performance del mercato unico della Commissione illustra una serie di indicatori di restrittività in diversi settori di importanza economica, quali le professioni regolamentate e i servizi di commercio al dettaglio.

La Commissione ha inoltre introdotto strumenti volti a prevenire l'adozione di norme nazionali inutilmente restrittive. Tra gli esempi più recenti figura la direttiva relativa a un test della proporzionalità, che gli Stati membri devono recepire entro il 30 luglio 2020. La direttiva imporrà agli Stati membri di valutare preventivamente la proporzionalità di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, nuove o modificate, che impongano restrizioni all'accesso a professioni regolamentate o al loro esercizio.

Anche le politiche connesse alle competenze devono svolgere un ruolo nel miglioramento del contesto imprenditoriale, sia in termini di corrispondenza delle competenze alle necessità delle imprese sia in termini di miglioramento dell'analisi del fabbisogno di competenze e di aumento della loro visibilità e trasparenza a livello transfrontaliero. Il prossimo rafforzamento dell'agenda per le competenze per l'Europa suggerirà una serie di azioni relative a tali obiettivi. Inoltre, il prossimo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo definirà l'approccio alla gestione della migrazione legale affinché l'UE possa attrarre in maniera più efficace le competenze e i talenti richiesti dal proprio mercato del lavoro. Il riavvio e la rapida conclusione dei negoziati sulla direttiva "Carta blu" al fine di attrarre lavoratori altamente qualificati resteranno una priorità.

⁶⁸ The World Bank Group, "*Doing Business 2020*".

La strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale affronta la necessità di migliorare i contesti nazionali attraverso iniziative specifiche, tra cui l'intensificazione della cooperazione con gli Stati membri per l'attuazione del principio "Pensare anzitutto in piccolo" e il rafforzamento della rete dei rappresentanti delle PMI, nonché la completezza e l'efficienza degli sportelli unici nazionali per sostenere ulteriormente le PMI che desiderano operare a livello transfrontaliero.

5. Cause di fondo non collegate alla politica pubblica

Le cause di fondo delle barriere non sono sempre collegate direttamente alle politiche pubbliche, siano esse nazionali o dell'UE. I mercati dei diversi Stati membri si inseriscono in contesti culturali più ampi. Le differenze linguistiche o di preferenza tra i consumatori dell'UE rendono più complesse le attività transfrontaliere. Le scelte commerciali di soggetti privati o problemi logistici possono spiegare alcune delle difficoltà segnalate dalle imprese, ad esempio nel caso di rifiuto di opportunità commerciali o di restrizioni territoriali alla fornitura per gli esercizi commerciali al dettaglio. A tal proposito, dai risultati dell'indagine settoriale sul commercio elettronico condotta dalla Commissione (10 maggio 2017) emerge che oltre l'11 % dei dettaglianti segnala che i suoi fornitori impongono restrizioni contrattuali sulle vendite transfrontaliere.

Anche le condizioni macro e microeconomiche generali possono svolgere un ruolo. Inoltre, le condizioni geografiche e infrastrutturali possono creare barriere all'accesso al mercato, ad esempio a causa dell'aumento dei tempi di trasporto e delle distanze o delle barriere naturali all'entrata.

Il fatto che queste cause di fondo non derivino direttamente dalla politica pubblica non significa che l'UE non possa svolgere un ruolo nell'affrontarne alcune. È il caso tra l'altro delle barriere le cui cause di fondo risiedono nelle scelte commerciali dei soggetti privati, poiché tali scelte, se non sono giustificate da ragioni obiettive, possono determinare una partizione artificiale del mercato unico. Un esempio recente dell'intervento dell'UE su tali questioni è il regolamento sui blocchi geografici⁶⁹. Un altro esempio sono le norme in materia di concorrenza. Recentemente la Commissione, facendo seguito all'indagine settoriale, ha affrontato gli accordi anticoncorrenziali conclusi da alcune società, che dividevano il mercato unico⁷⁰.

Per quanto riguarda le restrizioni territoriali alla fornitura, oltre a richiedere la piena conformità al diritto della concorrenza, a seguito della comunicazione del 2018 sul

⁶⁹ L'obiettivo del regolamento è affrontare le situazioni descritte nell'ambito della barriera n. 6 di cui sopra. Il regolamento (UE) 2018/302 è entrato in vigore il 22 marzo 2018 in tutti gli Stati membri dell'UE e si applica dal 3 dicembre 2018.

⁷⁰ Solo per citare alcuni esempi: le pratiche di quattro fabbricanti di apparecchi elettronici di largo consumo (Asus, Denon & Marantz, Philips e Pioneer), che sono stati multati dalla Commissione per imposizione di prezzi di rivendita in relazione a una serie di prodotti elettronici di largo consumo ampiamente utilizzati e (nel caso di Pioneer) anche in relazione a restrizioni al commercio transfrontaliero tra gli Stati membri dell'UE; le pratiche della società di abbigliamento statunitense Guess, che è stata multata dalla Commissione per aver imposto, tra l'altro, restrizioni alle vendite transfrontaliere ai consumatori (blocchi geografici contrattuali) e per imposizione di prezzi di rivendita; le pratiche di tre proprietari di marchi (*brand-owners*) e licenziatari di diritti per prodotti di merchandising (Nike, Sanrio e NBC Universal), che sono stati multati dalla Commissione per i loro accordi di licenza e distribuzione che limitavano le vendite transfrontaliere e online di prodotti di merchandising quali borse, giocattoli, articoli per la scuola e articoli di abbigliamento, in particolare per bambini.

commercio al dettaglio⁷¹ la Commissione ha chiesto ai fornitori di modificare il loro approccio su base volontaria. Inoltre, e prima di prendere in considerazione eventuali passi successivi, la Commissione sta esaminando quanto sia diffuso l'utilizzo di restrizioni territoriali alla fornitura, quali siano i prodotti interessati, quali motivazioni possano essere adottate dai fornitori per il loro utilizzo, quanto la concorrenza tra i dettaglianti possa incidere sull'esistenza di restrizioni territoriali alla fornitura e quale sia l'impatto economico ai diversi livelli della catena di approvvigionamento e sui consumatori. Sulla base dei risultati la Commissione valuterà la necessità di un'ulteriore azione strategica.

Il programma Erasmus contribuisce a migliorare le conoscenze linguistiche degli studenti. Analogamente, i fondi strutturali e d'investimento europei contribuiscono a migliorare le infrastrutture e a ridurre le strozzature geografiche negli Stati membri. Saranno integrati da altri programmi dell'UE, in particolare dal nuovo meccanismo per collegare l'Europa, per il quale è stato proposto uno stanziamento di 42,3 miliardi di EUR nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale.

III. AZIONI PRINCIPALI

La presente comunicazione e le nuove iniziative strategiche adottate oggi definiscono azioni prioritarie che gli Stati membri e la Commissione dovranno portare avanti congiuntamente.

In particolare la Commissione invita gli Stati membri e il Parlamento europeo a:

- adottare rapidamente tutte le proposte pertinenti per il mercato unico e l'*e-government* nell'ambito del quadro finanziario pluriennale al fine di finanziare nuove norme, strumenti informatici (quali il Sistema di informazione del mercato interno, IMI), servizi per i cittadini e le imprese (quali SOLVIT) o campagne di sensibilizzazione, in particolare il programma Europa digitale e il programma per il mercato unico;
- adottare rapidamente le proposte legislative in sospeso che mirano a far fronte alle cause di fondo delle barriere individuate nella presente comunicazione, in particolare le proposte prioritarie in sospeso definite nel programma di lavoro della Commissione 2020.

La Commissione invita inoltre gli Stati membri:

- ad adempiere i propri obblighi giuridici e ad assumersi la responsabilità di affrontare le cause di fondo che rientrano nelle loro competenze, quali le normative e le procedure onerose, garantendo che queste ultime siano conformi al diritto dell'UE e che il loro effetto negativo, presente e futuro, sul mercato unico sia in ogni caso limitato;
- a intensificare gli sforzi volti a rispettare la normativa del mercato unico, a eliminare le barriere esistenti e ad evitare che ne vengano create di nuove;

⁷¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Un settore europeo del commercio al dettaglio adeguato al 21° secolo" [COM(2018) 219 final].

- a destinare risorse sufficienti alle amministrazioni che sono fondamentali per l'attuazione del mercato unico, quali le autorità che coordinano lo sportello digitale unico, le autorità di vigilanza del mercato, le autorità garanti della concorrenza e le autorità responsabili della tutela dei consumatori, come pure i servizi di assistenza, quali gli sportelli unici, i punti di contatto per i prodotti o i centri SOLVIT;
- a garantire l'efficacia degli sportelli unici al fine di assistere in particolare le PMI con risposte coordinate sulle norme e le regolamentazioni applicabili che devono rispettare per poter operare nel mercato unico (a livello nazionale e transfrontaliero) nonché sulle opportunità e sui programmi di investimento offerti dall'UE.

Da parte sua, la Commissione:

- adotta oggi un piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione ed applicazione delle norme del mercato unico⁷² al fine di affrontare le barriere segnalate nella presente comunicazione, le cui cause di fondo risiedono nell'insufficiente applicazione del diritto dell'UE. In tale contesto sarà istituita una task force comune per l'applicazione delle norme sul mercato unico (*Single Market Enforcement Task-Force*, SMET), composta dagli Stati membri e dalla Commissione;
- valuterà la necessità di ulteriori azioni normative per affrontare le barriere che dipendono da altre cause di fondo affrontabili a livello di UE. La Commissione riferirà i risultati di tale analisi l'anno prossimo, anche per poter tenere conto dell'impatto del primo anno di applicazione del piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione ed applicazione delle norme del mercato unico;
- continuerà a collaborare con gli Stati membri per affrontare le cause di fondo delle barriere nazionali, anche in termini di prevenzione, a norma, ad esempio, della direttiva sulla trasparenza del mercato unico⁷³ e della direttiva relativa a un test della proporzionalità. Il semestre europeo fornisce un altro quadro pertinente per monitorare e affrontare le cause di fondo delle barriere e degli ostacoli individuati nella presente comunicazione;
- rafforzerà il programma REFIT, anche attraverso l'adozione dell'approccio "*one in, one out*", con il pieno coinvolgimento dei portatori di interessi. La piattaforma "*Fit for future*" esaminerà le modalità per semplificare la legislazione vigente e garantire che possa far fronte alle sfide future. L'obiettivo ambizioso è che tutta la legislazione futura, a livello europeo e nazionale, sia elaborata tenendo ben presente l'utente finale, individuando le possibili barriere e attenuandole fin dalle prime fasi del processo, ad esempio mediante l'uso di strumenti digitali.

⁷² COM(2020) 94 del 10.3.2020

⁷³ Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU L 241 del 17.9.2015, pag. 1).

IV. CONCLUSIONI

Con la presente comunicazione e le relazioni che la accompagnano, la Commissione adotta una prospettiva differente sul funzionamento del mercato unico: quella dei suoi utenti. Ciò che emerge è che attualmente continuano ad esservi troppe barriere che ostacolano il funzionamento del mercato unico, il che complica i viaggi delle imprese e dei consumatori. Sono necessarie volontà politica e determinazione, come nel 1985, per lavorare insieme fianco a fianco, a livello di UE e degli Stati membri, al fine affrontare le barriere restanti e le relative cause di fondo. Il pacchetto di iniziative adottate oggi (una nuova strategia industriale per l'Europa, una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale, una comunicazione relativa a un piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione ed applicazione delle norme del mercato unico e la presente comunicazione) fornisce una base per rilanciare il nostro partenariato al fine di garantire che l'Europa possa offrire ai suoi cittadini e alle sue imprese crescita, prosperità e stabilità, a livello nazionale e globale.