

Bruxelles, 22.11.2018
COM(2018) 772 final

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

Il mercato unico in un mondo che cambia

Una risorsa straordinaria che richiede un rinnovato impegno politico

Il mercato unico è una delle massime realizzazioni del progetto europeo e ha reso l'Europa uno dei posti più attraenti del mondo in cui vivere e svolgere attività imprenditoriali. Negli ultimi 25 anni ha avuto un ruolo fondamentale nell'aumentare la prosperità e la ricchezza dei cittadini dell'Unione europea. Ha rafforzato la competitività del settore industriale offrendo alle imprese l'accesso a un mercato ampio e competitivo ed eliminando le barriere che ne ostacolavano la crescita e ne frenavano lo slancio innovativo e le possibilità di espansione. Grazie alla sua diversificazione il mercato unico ha contribuito al miglioramento della resilienza dell'economia europea e dell'Unione economica e monetaria¹. Grazie alle sue dimensioni, ha rafforzato la posizione e l'influenza dell'Unione europea nel mondo. I benefici del mercato unico vanno molto al di là di quelli di una zona di libero scambio e di un'unione doganale, poiché in essi rientra la libera circolazione dei prodotti, dei cittadini, dei servizi e dei capitali. Queste quattro libertà, che insieme permettono lo svolgimento senza attriti di scambi commerciali e attività economiche, costituiscono l'elemento centrale del mercato unico. La Commissione ritiene che i benefici economici del mercato unico siano pari all'8,5 % circa del prodotto interno lordo dell'Unione.

Si tratta di risultati significativi, ma il mantenimento e il miglioramento del mercato unico richiedono, ora e in futuro, un impegno costante. Per rimanere una fonte di crescita e di opportunità per i cittadini e le imprese, il mercato unico deve continuare ad adeguarsi ai nuovi sviluppi e alle nuove sfide. I pareri su quali priorità vadano perseguite e le percezioni dei potenziali benefici tendono a divergere. La globalizzazione e le nuove tecnologie offrono immense possibilità, ma portano anche a porsi interrogativi fondamentali su quando, che cosa e come regolamentare. L'applicazione incoerente o limitata delle norme comuni continua a costituire un problema e occorre un impegno costante per garantire che tali norme continuino a rispondere allo scopo per il quale sono state concepite in un contesto in rapida evoluzione.

Soprattutto, forse, più va avanti l'integrazione, più politicamente difficile diventa ogni ulteriore sforzo perché le questioni economiche e sociali da affrontare diventano sempre più delicate. Si sta dimostrando arduo, ad esempio, portare avanti l'integrazione in settori come quello dei servizi, che darebbe un forte impulso alla produttività e alla crescita, e come quello dell'imposizione fiscale, in cui le divergenze tra le norme applicabili vengono percepite da molte imprese come uno dei maggiori ostacoli per le imprese nel mercato unico. Lo stesso vale per la dimensione sociale del mercato unico i cui progressi sono essenziali per consentire a tutti i cittadini di beneficiare appieno dell'integrazione.

Di fronte a queste sfide, una più profonda integrazione richiede oggi molto più coraggio e determinazione politica di 25 anni fa e un impegno più consistente rispetto al passato per passare dal dire al fare. Troppo spesso ci troviamo di fronte a situazioni in cui al consenso che sembra esservi ai livelli più alti sulla necessità di approfondire il mercato unico non si accompagna la volontà politica di adottare le misure concrete che la Commissione propone e che farebbero la differenza, o di recepire e attuare le misure che sono già state approvate. Anche quando manifestano il loro esplicito sostegno a una maggiore integrazione del mercato o a una ulteriore armonizzazione, spesso gli Stati membri si limitano a promuovere i loro approcci nazionali come base per le norme europee e ciò può comportare tensioni politiche. A sua volta, ciò porta a far sì che la Commissione inviti ripetutamente i cittadini a proporre nuove idee senza che vi sia però alcuna garanzia della volontà di dar loro attuazione. Abbiamo pertanto bisogno di un dibattito aperto su tali questioni e di un rinnovato impegno da parte dei responsabili di tutte le dimensioni del mercato unico.

¹ Discorso di M. Draghi, Unione economica e monetaria: passato e presente, 19 settembre 2018, Berlino, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

Con la strategia per il mercato unico, l'unione dei mercati dei capitali e la strategia per il mercato unico digitale, la Commissione ha presentato nel corso degli ultimi quattro anni una serie di misure ambiziose ed equilibrate per approfondire il mercato unico e renderlo più equo. L'insieme di queste proposte costituisce il quadro giuridico per un mercato unico orientato al futuro. Alcune proposte sono già state adottate, ma il Parlamento europeo e il Consiglio devono ancora trovare un accordo su 44 delle 67 proposte contenute in tali strategie (si veda l'allegato I). La Commissione ha inoltre presentato importanti e lungimiranti proposte nel settore dell'economia circolare, dell'energia, dei trasporti e delle politiche in materia di clima che consentiranno di approfondire il mercato unico e promuovere lo sviluppo sostenibile. Per garantire che il mercato unico resti equo, la Commissione ha proposto misure di salvaguardia nel settore dell'occupazione, dell'imposizione fiscale e del diritto societario.

Nel marzo 2018 il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a valutare lo stato di avanzamento del mercato unico per quanto riguarda l'attuazione, l'applicazione e il rispetto della legislazione vigente che è vitale per il funzionamento del mercato unico, e a esaminare gli ostacoli rimanenti e le opportunità di un mercato unico pienamente funzionante. La presente comunicazione è una prima risposta alla richiesta del Consiglio europeo ed è adottata in combinato disposto con l'analisi annuale della crescita e con la comunicazione "Bilancio del piano di investimenti per l'Europa e prossimi passi"². Presenta la situazione attuale, sottolineando i vantaggi per i cittadini, i consumatori e le imprese. Fa presente l'urgente necessità di trovare un accordo sulle proposte formulate prima della fine dell'attuale ciclo legislativo e sottolinea la necessità di garantire efficacemente l'attuazione, l'applicazione e il rispetto delle norme del mercato unico. Esamina inoltre quali sono le principali difficoltà che dovranno essere affrontate per fare in modo che il mercato unico continui a funzionare in modo efficace, permettendo all'Unione europea di cogliere le opportunità di un mercato unico a prova di futuro che contribuisca a garantire crescita e prosperità ai suoi cittadini e alle imprese e a definire il programma globale.

1. Responsabilizzare e proteggere

Il mercato unico è un potente motore propulsivo per la competitività dell'Unione e la prosperità dei suoi abitanti. Esso svolge un'importante funzione sociale mediante la creazione di un spazio di vita condiviso basato su norme comuni per oltre 512 milioni di europei. Secondo l'Eurobarometro della primavera 2018, l'82 % dei cittadini dell'Unione sostiene la libertà di vivere, lavorare, studiare e svolgere attività imprenditoriali in altri Stati membri. Si tratta del livello più alto di sostegno mai ottenuto nell'ambito di una politica dell'Unione³. Inoltre, la dimensione esterna del mercato unico sta generando anche benefici di natura economica e sociale, in quanto fa sì che l'Unione abbia un peso maggiore nei negoziati commerciali internazionali, e rappresenta un atout che attrae investimenti e talenti dall'estero. Ciò è tanto più importante se si considera che i concorrenti dell'UE a livello mondiale sono economie a dimensione continentale.

1.1 Più opportunità e benefici per i cittadini

1.1.1 Una scelta più ampia, prezzi più bassi e una migliore protezione dei consumatori

L'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di beni e servizi, compresi i dati, ha apportato considerevoli vantaggi economici ai consumatori e alle imprese. I consumatori

² Rispettivamente: COM(2018) 770 e COM(2018) 771.

³ Eurobarometro Standard, 89, primavera del 2018.

possono beneficiare di una scelta più ampia e di prodotti e servizi di alta qualità a prezzi più bassi. La concorrenza senza distorsioni incentiva le imprese a innovare e a migliorare i loro prodotti e servizi⁴. Buoni esempi di questi benefici diretti sono il calo del 35 % dei prezzi delle telecomunicazioni nel corso dell'ultimo decennio⁵, l'abolizione delle tariffe di roaming e la riduzione dei costi dei trasporti aerei.

Il mercato unico consente ai cittadini di effettuare pagamenti in tutta la zona euro in maniera molto meno costosa e molto più rapida. L'adozione dell'euro, l'introduzione dell'area unica dei pagamenti in euro (SEPA) e l'entrata in vigore della normativa dell'Unione⁶ hanno allineato le commissioni sui pagamenti transfrontalieri in euro a quelle sui pagamenti nazionali nell'area dell'euro, riducendole in media dell'85 %. Il mercato unico permette inoltre ai cittadini che lavorano e studiano in un altro Stato membro di utilizzare il conto di cui sono titolari nel paese di origine per percepire lo stipendio o pagare le bollette nel loro paese di residenza.

Per garantire il corretto funzionamento del mercato unico, i consumatori devono avere fiducia nei prodotti che intendono acquistare, siano essi beni o servizi, online e offline, forniti localmente o da un altro Stato membro. Perché vi sia tale fiducia occorre un complesso unico di norme dell'Unione a tutela dei consumatori. Queste norme già prevedono disposizioni comuni di protezione in molti settori, quali la sicurezza dei prodotti e degli alimenti, l'ambiente, i diritti dei passeggeri, la protezione della vita privata e la protezione dei dati e il benessere degli animali.

Le norme armonizzate dell'Unione per la fornitura di informazioni sugli alimenti hanno rafforzato la protezione dei consumatori e garantito la certezza del diritto per le imprese del settore alimentare, migliorando la circolazione e la disponibilità degli alimenti nel mercato unico. In particolare, la normativa stabilisce che gli alimenti preconfezionati e i pasti forniti dai ristoranti debbano indicare chiaramente la presenza degli allergeni e fornire informazioni nutrizionali. In tal modo si tutela la salute dei consumatori e si offre loro la possibilità di compiere scelte informate.

1.1.2 Libera circolazione all'interno dell'UE

Vi sono 17 milioni di cittadini dell'Unione che vivono in un altro Stato membro e 9,5 milioni di loro sono economicamente attivi. Circa 2 milioni di cittadini sono pendolari giornalieri transfrontalieri che lavorano o studiano in un paese dell'UE e vivono in un altro⁷. La mobilità delle persone all'interno dell'Unione⁸ è notevolmente aumentata nell'ultimo decennio (cfr. il grafico seguente). Inoltre, dall'inizio del programma Erasmus, oltre 9 milioni di cittadini hanno potuto recarsi in un altro Stato membro per studiare, formarsi o effettuare un tirocinio⁹. Se i progressi in questi settori sono stati notevoli, le cifre rimangono basse per un continente con più di 512 milioni di abitanti. Tali dati devono essere esaminati nel contesto di circostanze specifiche, come la lingua e le differenze nei sistemi sociali, fattori difficili da

⁴ SWD (2018) 198.

⁵ Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2018, SWD (2018) 198; periodo di riferimento: 2006-2015.

⁶ Regolamento (CE) n. 924/2009.

⁷ COM(2017) 534.

⁸ Per mobilità delle persone all'interno dell'Unione si intende il numero totale dei cittadini dell'Unione di tutte le età (tra cui pensionati, studenti e lavoratori) che vivono in un altro Stato membro.

⁹ Rientrano in tale cifra 4,4 milioni di studenti universitari, 1,4 milioni di giovani partecipanti a scambi, 1,3 milioni di partecipanti a iniziative di istruzione e formazione, 1,8 milioni di lavoratori, 100 000 volontari e 100 000 partecipanti a Erasmus Mundus.

affrontare e che fanno sì che la mobilità del lavoro rimanga più bassa nell'Unione rispetto ad altri mercati integrati.



Fonte: Eurostat, elaborazioni proprie.

Eliminando gli ostacoli discriminatori, ingiustificati o sproporzionati alla mobilità del lavoro e istituendo il principio della parità di trattamento tra lavoratori nazionali e dell'Unione, il mercato unico offre nuove opportunità di lavoro ai cittadini dell'Unione che intendono lavorare in un altro Stato membro. Anche i settori economici che soffrono di carenze di forza lavoro traggono vantaggio dalla mobilità del lavoro. Durante la crisi economica e finanziaria, tale mobilità ha aiutato i lavoratori europei a trovare lavoro in paesi dell'Unione meno colpiti.

Una cittadina dell'Unione ha lavorato 4 anni in Germania e 32 anni in Portogallo. In Germania, per avere diritto alla pensione, i cittadini devono aver lavorato almeno 5 anni. Pertanto, di norma, tale cittadina non potrebbe beneficiare del regime pensionistico nazionale tedesco. Grazie alle norme dell'Unione sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, l'ente pensionistico tedesco deve tenere conto anche degli anni in cui tale cittadina ha lavorato in Portogallo e versare la sua parte di pensione corrispondente ai 4 anni lavorati in Germania.

Tuttavia, è importante anche riconoscere che l'impatto positivo del mercato unico non si è diffuso in maniera uniforme e che non tutti i cittadini riescono a beneficiare delle libertà che esso offre. È evidente che occorre trovare soluzioni per i problemi dei cittadini di regioni che hanno un tasso elevato di disoccupazione o si trovano ad affrontare cambiamenti strutturali. Un aumento di mobilità del lavoro o di integrazione del mercato può determinare problemi in termini di reddito e di sicurezza del posto di lavoro. A tal fine, l'Unione ha adottato misure per rendere la forza lavoro più resiliente ai cambiamenti del mercato del lavoro, ad esempio attraverso la riqualificazione o la riconversione professionale mediante l'istituzione di norme solide per il mercato del lavoro. La recente revisione della normativa sui lavoratori distaccati, ad esempio, offre protezione rafforzata e introduce segnatamente il principio della parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo. Il pilastro europeo dei diritti sociali¹⁰ è l'espressione di una concezione comune in materia di norme sociali europee, definisce un programma al fine di stabilire diritti nuovi e più efficaci per i cittadini e i lavoratori e affronta sfide sociali e demografiche emergenti e l'evoluzione del mondo del lavoro. La politica di coesione dell'Unione svolge anch'essa un ruolo di primo piano nell'aiutare i cittadini e i territori a far fronte alla distribuzione disomogenea dei benefici del mercato unico.

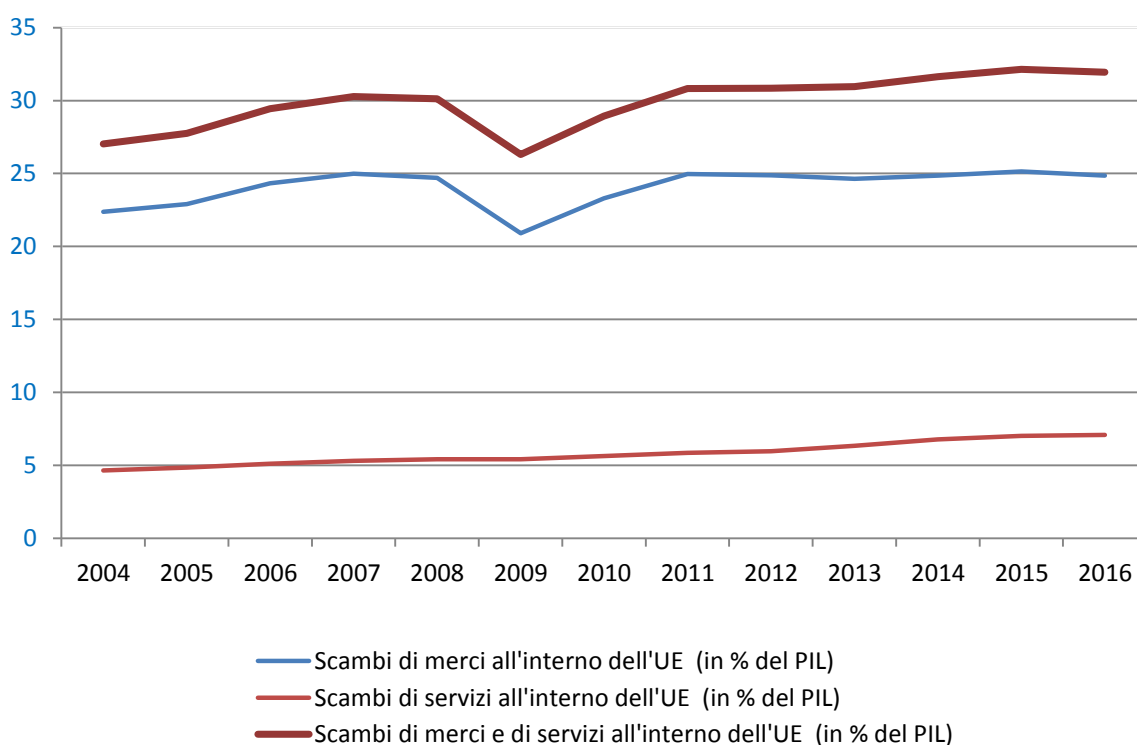
¹⁰ COM(2017) 250.

Nel giugno 2016 la Commissione ha adottato una nuova agenda per le competenze in Europa al fine di garantire che i cittadini di tutta l'Unione abbiano diritto a formazione, competenze e sostegno adeguati all'evoluzione dei mercati del lavoro. In tale ottica, la Commissione ha avviato un piano per la cooperazione settoriale sulle competenze per far fronte alle esigenze a breve e medio termine di diversi settori economici.

1.2 Vantaggi per le imprese

Grazie all'armonizzazione delle norme nazionali, a norme comuni per tutti gli Stati membri invece di 28 corpi normativi diversi e al principio del reciproco riconoscimento, il mercato unico offre accesso a un mercato di oltre 512 milioni di consumatori, in cui possono essere sperimentati nuovi prodotti e nuove idee. Le norme dell'Unione sugli appalti pubblici permettono un approccio più strategico alla spesa pubblica e garantiscono che le autorità locali, regionali e nazionali degli Stati membri possano selezionare le migliori offerte sulla base di una gamma di criteri che non si limiti al prezzo più basso¹¹. La diversificazione, la portata, la sperimentazione e l'innovazione che il mercato unico rende possibili, sono tutti fattori di stimolo per la produttività ed elementi essenziali per aiutare le imprese europee a rimanere competitive in un mondo globalizzato. Il mercato unico dei prodotti, in particolare, è stato un successo. Gli ostacoli normativi sono stati eliminati per oltre l'80 % dei prodotti industriali grazie all'adozione di norme comuni e, laddove tali norme non esistono, grazie al principio del reciproco riconoscimento. L'integrazione del mercato unico si è inoltre approfondita. Per quanto riguarda l'economia dell'Unione, gli scambi di beni e servizi all'interno dell'UE sono aumentati dal 27 % in relazione alle dimensioni del prodotto interno lordo dell'Unione nel 2004 al 33 % nel 2017, anche se gli scambi di servizi rimangono più limitati e molto al di sotto del loro potenziale.

Scambi di beni e servizi all'interno dell'UE (in relazione alle dimensioni del prodotto interno lordo)

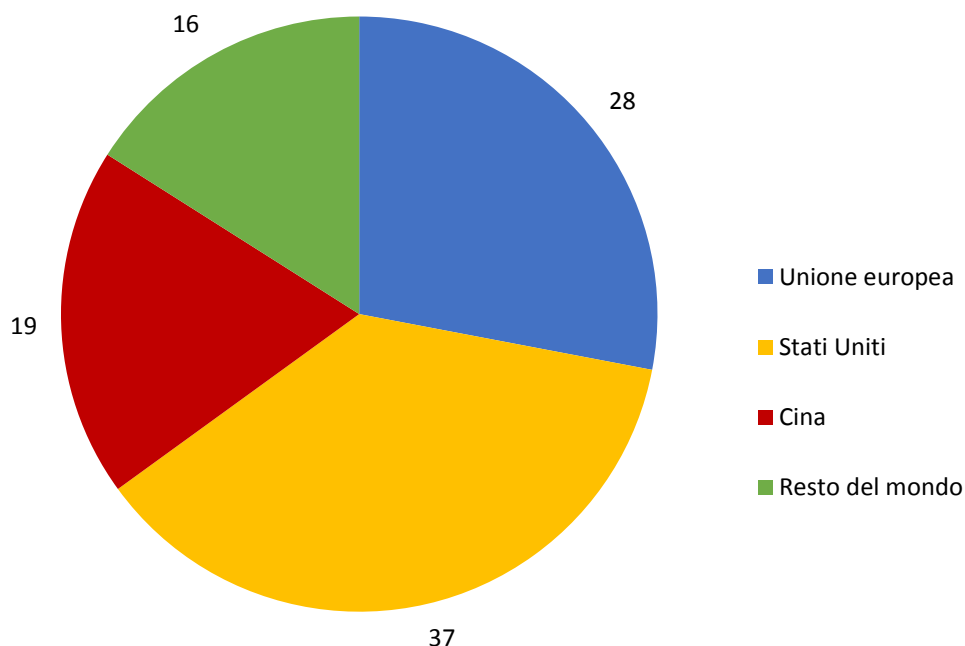


Fonte: Eurostat.

¹¹ Gli appalti pubblici rappresentano una parte sostanziale degli investimenti pubblici nell'economia dell'Unione: 2 migliaia di miliardi di euro all'anno che rappresentano il 14 % del PIL dell'UE. COM(2017) 572.

Per tutte le imprese, piccole e grandi, il mercato unico crea la possibilità di attirare investimenti per far crescere la loro attività al di fuori del paese di origine e di raggiungere una dimensione che permetta loro di espandersi, sia all'interno dell'Unione che a livello mondiale. Grazie a uno dei mercati più estesi del mondo, l'Unione aiuta le imprese europee a diventare competitive a livello mondiale.

Numero di imprese europee tra le prime 100 società mondiali nel 2017



Fonte: Fortune, visualizzazione dei dati del Centro europeo di strategia politica

1.2.1 I benefici dell'integrazione del settore finanziario

Nonostante la crisi finanziaria, l'integrazione dei mercati dei capitali in Europa è aumentata nel corso degli ultimi 25 anni. I mercati dei capitali si sono sostanzialmente ampliati dal 1992, passando a oltre il doppio del valore dell'economia dell'UE nel 2015. Sempre più spesso i prestatori di servizi finanziari sono in grado di offrire i loro servizi in tutta l'Unione grazie a un passaporto unico¹². Ciò stimola la concorrenza e offre nuove opportunità alle imprese che necessitano di finanziamenti sui mercati dei capitali. Essi possono finanziare più loro attività in tutto il mercato unico e dipendono in misura minore dai finanziamenti bancari. Una vigilanza rafforzata a livello dell'Unione ha portato a livelli più elevati di tutela dei consumatori e degli investitori. L'integrazione dei mercati dei capitali, inoltre, promuove l'innovazione europea, il cui ruolo nel rendere le imprese più efficienti e produttive è cruciale.

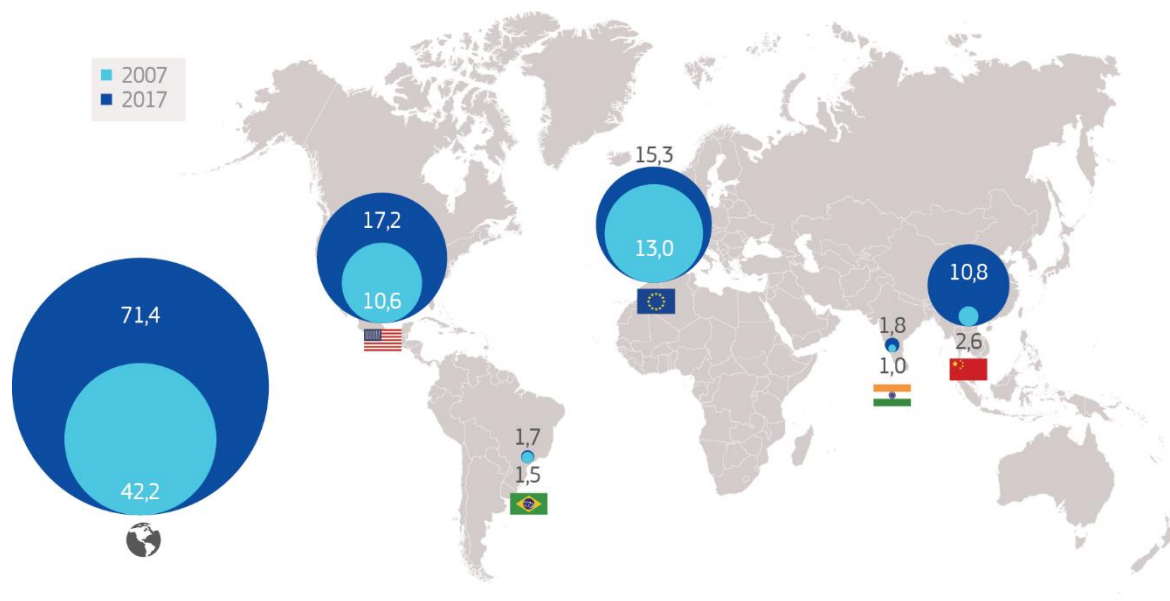
1.2.2 Dare vita a un sistema commerciale multilaterale, aperto e basato su regole e garantire l'accesso alle catene di valore internazionali

Il mercato unico consente all'Unione di esprimersi con una sola voce nelle trattative commerciali internazionali. Con oltre 512 milioni di consumatori e un prodotto interno lordo

¹² Attualmente vi sono 13 484 istituti finanziari che si avvalgono di 359 953 passaporti per la fornitura di servizi finanziari nell'Unione.

complessivo di 15 300 miliardi di euro¹³, il mercato unico è uno dei più grandi mercati al mondo. Risulta quindi interessante per i nostri partner commerciali e può essere utilizzato come strumento per aprire mercati all'estero in modo reciprocamente vantaggioso. Lo si è riscontrato recentemente con la firma degli accordi di libero scambio con il Giappone e con Singapore, la proposta della Commissione per la firma dell'accordo con il Vietnam, la conclusione dei negoziati con il Messico e i negoziati in corso con il Mercosur¹⁴, il Cile, l'Australia e la Nuova Zelanda. L'ambiziosa agenda commerciale dell'Unione aiuta a garantire una concorrenza equa e parità di condizioni per le imprese europee su mercati di paesi terzi.

*L'economia europea in una prospettiva globale
(prodotto interno lordo, in migliaia di miliardi di euro - prezzi correnti, 2007-2017)*



Fonte: Banca mondiale e Banca centrale europea, Centro europeo di strategia politica

Inoltre, la portata del mercato unico fa anche sì che l'Unione sia in grado di dare vita a un sistema commerciale multilaterale, aperto, non discriminatorio e basato su regole. Le imprese dei paesi terzi devono conformarsi alle normative dell'Unione per poter accedere al mercato unico, anche in settori quali la sanità, l'ambiente, la sicurezza degli alimenti e dei prodotti e la protezione dei consumatori. Le norme europee armonizzate sono diventate spesso un modello per norme a livello mondiale e la politica commerciale le promuove attraverso accordi di libero scambio. In piena conformità delle norme dell'Unione in materia di protezione dei dati e riservatezza dei dati, l'Unione ha proposto disposizioni orizzontali sui flussi di dati transfrontalieri e la protezione dei dati personali nei suoi accordi in materia di commercio e di investimenti con i paesi terzi.

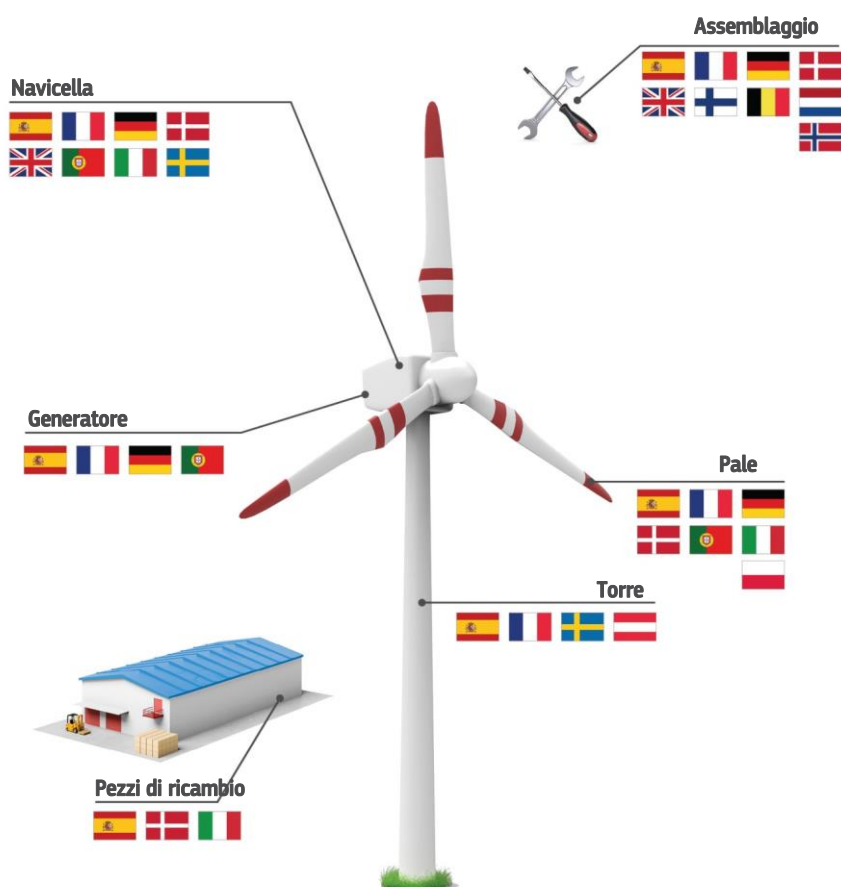
Il nuovo quadro proposto per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea, aiuterà a proteggere gli interessi strategici dell'Unione grazie a una maggiore trasparenza e controllo. Tutto ciò apporta considerevoli benefici e opportunità alle imprese. In tal modo il mercato unico contribuisce alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione a sostegno della pace, dei suoi valori e del benessere dei suoi cittadini. La normativa sul mercato unico e l'ambiziosa agenda commerciale dell'Unione rispecchiano e promuovono tali valori.

¹³ Dati relativi al 2017.

¹⁴ Il "Mercato comune del Sud" costituito da Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay.

La produzione internazionale è sempre più organizzata all'interno di catene globali del valore in cui i processi di innovazione e produzione si estendono a diversi paesi. Grazie al mercato unico, le imprese dell'Unione hanno accesso ad apporti più diversificati, di migliore qualità e meno costosi e sono quindi più competitive a livello mondiale. Ciò agevola l'integrazione delle imprese nelle catene del valore europee, fatto che a sua volta aiuta a garantire che le attività economiche rimangano all'interno dell'Unione. Ad esempio, la percentuale di contributi provenienti da altri Stati membri nelle catene di produzione è in aumento e supera ora il 14 %¹⁵. Nella stessa logica, gli eventuali nuovi o riemergenti ostacoli nel mercato unico riducono, in ultima analisi, la competitività delle imprese dell'Unione. Dal momento che offre maggiori opportunità commerciali alle imprese che non esportano direttamente, il mercato unico riveste un'importanza cruciale per le piccole e medie imprese¹⁶.

*Le catene di valore dei produttori europei di turbine eoliche:
principali ubicazioni degli impianti di produzione*



Fonte: sulla base dei dati del Centro comune di ricerca

¹⁵ I dati sono significativamente più elevati per l'industria automobilistica (32 %) e l'industria chimica (31 %), in entrambi i casi superiori al 23 % nel 2000.

¹⁶ Si veda, ad esempio: "25 anni di mercato unico europeo - Studio finanziato dall'autorità danese per il commercio", <http://www.hbseconomics.dk/wp-content/uploads/2018/09/25-years-of-the-Single-Market.pdf>.

L'Alleanza europea per le batterie costituisce un buon esempio di una catena di valore strategica in Europa resa possibile dal mercato unico. Le celle di batterie rappresenteranno una percentuale elevata del valore aggiunto delle automobili del futuro, ma l'Unione non è attualmente in grado di produrle in grandi quantità e deve affidarsi alle importazioni da paesi terzi. Da tale situazione possono derivare problemi per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento e un aumento dei costi dovuti al trasporto, a ritardi o a controlli meno rigorosi di qualità. Un anno dopo la nascita dell'alleanza, si stanno costituendo consorzi con sede nell'Unione, vengono creati i primi impianti di produzione pilota e sono stati annunciati altri progetti per far sì che l'Unione diventi un attore principale in questo settore strategico.

2. Ottenere risultati: una sfida

Perché i cittadini e le imprese possano beneficiare del mercato unico, occorre che le norme che lo regolano funzionino sul campo. In qualsiasi settore - da quello dei prodotti alimentari a quello delle assicurazioni o della salute e sicurezza sul posto di lavoro - la mancata conformità al diritto dell'Unione in uno Stato membro può avere conseguenze di vasta portata in un altro Stato membro. Il mancato rispetto della normativa può minare la fiducia dei consumatori nel mercato unico e compromettere la parità di condizioni per le imprese. La buona attuazione, l'applicazione e il rispetto delle norme del mercato unico sono pertanto condizioni essenziali se si vuole che il mercato unico si concretizzi.

2.1 Attuazione e applicazione delle norme del mercato unico

Gli Stati membri sono responsabili del recepimento delle direttive nel diritto nazionale. Nel corso degli ultimi 20 anni si sono registrati buoni progressi nel recepimento delle direttive sul mercato unico, come dimostra il significativo calo del deficit medio di recepimento (dal 6,3 % nel 1997 allo 0,9 % nel 2017). Tuttavia, nell'immediato futuro la sfida comune più importante consisterà nella corretta applicazione di tutte le normative adottate negli ultimi anni per portare avanti il mercato unico. Ciò richiederà l'impegno costante di tutti gli Stati membri¹⁷. I recenti segnali non sono stati sempre incoraggianti. Ad esempio, il deficit di recepimento delle 16 direttive i cui termini di recepimento scadevano tra il dicembre 2017 e il maggio 2018 è stato del 25 % nel giugno 2018. Nel caso di tre direttive sugli appalti pubblici che dovevano essere recepite entro l'aprile 2016, **la Commissione ha dovuto avviare 58 procedure di infrazione (di cui 3 ancora in corso) nei confronti di 21 Stati membri per non aver comunicato alcuna misura di recepimento.**

In casi di armonizzazione minima delle normative nazionali a livello dell'Unione è legittimo che gli Stati membri che lo desiderino vadano al di là di quanto richiesto dalle norme dell'UE. È importante, però, che ciò non porti a una sovraregolamentazione con il risultato di sobbarcare di oneri sproporzionati i cittadini e le imprese¹⁸. L'integrazione, ove necessaria, del regolamento generale sulla protezione dei dati negli ordinamenti giuridici nazionali è un esempio di questo rischio, come dimostra il caso di uno Stato membro in cui sono state adottate 600 pagine di legislazione complementare. Nel 2016 il Parlamento europeo, il

¹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 26 maggio 2016 sulla strategia per il mercato unico, 2015/2534 (INI); risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 su una strategia per il mercato unico digitale, 2015/21147 (INI).

¹⁸ Cfr. anche l'iniziativa francese a livello di Stati membri volta a individuare ed eliminare alcuni casi di sovraregolamentazione nel recepimento di direttive dell'Unione, <https://ue.delegfrance.org/suppression-de-sur-transpositions>.

Consiglio e la Commissione si sono impegnati, nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"¹⁹, a pubblicare il testo delle misure nazionali di recepimento e a chiarire quali disposizioni derivano da direttive dell'Unione e quali invece vanno al di là di esse. Tale trasparenza può contribuire a garantire che eventuali condizioni supplementari restino proporzionate e chiaramente giustificate. La Commissione ha messo a disposizione degli Stati membri uno strumento per notificare le modalità con cui hanno recepito le direttive dell'Unione, ma finora se ne sono serviti solo due Stati membri in relazione a tre direttive.

Le autorità degli Stati membri sono responsabili anche dell'applicazione delle norme del mercato unico. In alcuni casi degli ultimi anni l'applicazione inadeguata delle norme ha avuto conseguenze gravi. Pertanto è stato aumentato il controllo a livello dell'Unione.

Lo scandalo Dieseldgate ha messo in luce carenze nell'applicazione delle norme dell'Unione in materia di procedure di omologazione degli autoveicoli da parte degli organismi competenti a livello di Stati membri e la mancanza di strumenti giuridici a disposizione della Commissione per porvi rimedio. Il nuovo quadro di omologazione adottato nel maggio 2018 renderà più efficace l'applicazione delle norme dell'Unione e rafforzerà notevolmente la vigilanza dell'Unione.

Per essere efficace, la legislazione del mercato unico richiede spesso una supervisione da parte di autorità indipendenti a livello nazionale che dispongano di personale e mezzi sufficienti. Ciò avviene in settori quali la concorrenza, la vigilanza del mercato, la protezione dei dati, l'energia, i trasporti, le telecomunicazioni o i servizi finanziari. Tali organismi costituiscono un'ulteriore garanzia di corretta applicazione delle norme del mercato unico e la Commissione continuerà a prestare particolare attenzione al fine di garantire che funzionino bene e siano dotati di risorse adeguate. Concretamente, la Commissione rafforzerà il proprio sostegno allo sviluppo di capacità amministrative, ad esempio attraverso i programmi di sostegno al mercato unico e alle riforme proposti nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale.

Per proteggere i consumatori da pratiche fraudolente attuate da imprese senza scrupoli occorre una maggiore cooperazione transfrontaliera tra le amministrazioni. Il caso del fipronil nelle uova del 2017 ha dimostrato, ad esempio, che vi sono buoni margini per rafforzare la cooperazione nel campo della prevenzione delle frodi alimentari. La cooperazione transfrontaliera è necessaria anche per aiutare i cittadini e le imprese a fare uso delle libertà che il mercato unico offre loro e a risolvere i conflitti tra le autorità pubbliche. La Commissione ha adottato misure decisive in questo settore con la proposta relativa all'Autorità europea del lavoro²⁰ il cui obiettivo è migliorare la libera circolazione dei lavoratori, in particolare attraverso la cooperazione transfrontaliera tra le autorità nazionali e la mediazione nei conflitti transfrontalieri.

Come ha già sottolineato nel quadro di valutazione della giustizia²¹, la Commissione ricorda che l'indipendenza, la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario e il rispetto dello Stato di diritto a livello nazionale sono fondamentali per mantenere la fiducia nel mercato unico. Migliorare i sistemi giudiziari nazionali è pertanto una priorità per la Commissione, sia attraverso il semestre europeo - il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione - che mediante il sostegno alla formazione e al lavoro dei giudici, ad esempio

¹⁹ GU L 123 del 12.5.2016, pag. 1.

²⁰ COM(2018) 131.

²¹ COM(2018) 364.

attraverso la rete giudiziaria europea. La Commissione ha inoltre proposto di rafforzare la capacità dei cittadini di far valere i propri diritti. Con il pacchetto "New Deal per i consumatori"²² soggetti riconosciuti potranno avviare un'azione legale a nome e per conto dei consumatori. Se verrà adottato, il pacchetto costituirà un mezzo più economico e più efficace per porre fine alle violazioni che arrecano danno a un gran numero di consumatori dell'Unione e porvi rimedio. Nei settori in cui la violazione del diritto dell'Unione può essere difficile da individuare e potrebbe causare gravi danni all'interesse pubblico, gli informatori possono svolgere un ruolo fondamentale, come dimostrato da diversi scandali recenti. La proposta della Commissione in materia garantirà che gli informatori si sentano al sicuro quando segnalano le violazioni²³.

2.2 Applicazione a livello di Unione

In quanto custode dei trattati, la Commissione garantisce che gli Stati membri rispettino le norme dell'Unione, principalmente mediante procedure di infrazione, in conformità dell'approccio strategico stabilito dalla comunicazione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione"²⁴ e mediante il controllo degli aiuti di Stato. L'Unione ha inoltre messo in atto meccanismi di vigilanza diretta come le autorità europee di vigilanza nel settore dei servizi finanziari. Dal momento che le minacce alla stabilità finanziaria e alla protezione degli investitori non rispettano le frontiere, la Commissione ha presentato proposte²⁵ volte a garantire che la vigilanza finanziaria di tali autorità sia più forte e più integrata, anche per quanto riguarda il riciclaggio di denaro. In linea con il suo obiettivo di essere "più grande e più ambiziosa sulle grandi cose e più piccola e più modesta sulle piccole cose", la Commissione ha inoltre deciso di incrementare ulteriormente il controllo sugli aiuti di Stato e sulle violazioni di misure che hanno un impatto significativo sul mercato unico, ad esempio, per quanto riguarda gli aiuti di Stato, nel settore della tassazione delle imprese²⁶.

Le imprese possono anche ostacolare il funzionamento del mercato unico frapponendo barriere agli scambi, agli investimenti o all'imprenditorialità. Quando gli operatori dominanti effettuano accordi illegali per evitare la concorrenza o impediscono ai concorrenti di accedere ai loro mercati, ne derivano prezzi più elevati e una minore scelta per i consumatori. Ne risultano danneggiate anche le imprese vittime di tali pratiche. In questi casi, la Commissione continuerà a intervenire per tutelare i consumatori nel mercato unico e a integrare l'azione delle autorità nazionali garanti della concorrenza, che sono meno attrezzate per affrontare casi transfrontalieri di grandi dimensioni. Occorrerà anche evitare di erigere nuove barriere per parti del mercato unico che funzionano bene.

Al fine di individuare gli ostacoli al mercato interno creati dalle imprese, la Commissione ha condotto un'indagine settoriale su vasta scala sul commercio elettronico. Sulla base di quanto emerso dall'indagine, la Commissione ha stabilito di concentrare i propri sforzi sull'applicazione delle norme della concorrenza relative alle restrizioni contrattuali che ostacolano il commercio elettronico transfrontaliero. Nel luglio 2018 la Commissione ha comminato ammende a quattro società che hanno limitato la capacità dei loro venditori al dettaglio di fissare autonomamente i prezzi di rivendita dei prodotti elettronici e l'ambito dei

²² COM(2018) 183.

²³ COM(2018) 218.

²⁴ C(2016) 8600.

²⁵ COM(2017) 536 e COM(2018) 645.

²⁶ 2017/C 18/02

3. Sfruttare appieno il potenziale del mercato unico

Per passare a un percorso di crescita economica più sostenibile, l'Unione deve migliorare urgentemente le condizioni che sono alla base della crescita della produttività. Come indicato nell'analisi annuale della crescita della Commissione, il funzionamento efficiente dei mercati costituisce, insieme all'innovazione e alla diffusione delle tecnologie, un fattore determinante per la crescita della produttività. Dal momento che il mercato unico è anche una delle basi dell'Unione monetaria ed economica, l'integrazione del mercato unico è un elemento determinante per aumentarne la resilienza. L'euro promuove gli scambi transfrontalieri e, al tempo stesso, rende loro più facile beneficiare di economie di scala.

In molti settori, il potenziale del mercato unico come strumento per generare crescita, occupazione e competitività internazionale deve ancora essere pienamente sfruttato. È il caso, ad esempio, della digitalizzazione e delle nuove tecnologie emergenti, settori in cui la sfida principale consiste nel decidere che cosa, se, quando e come regolamentare, e dell'economia circolare, ambito in cui l'obiettivo è di creare un quadro normativo che garantisca una maggiore sostenibilità delle attività economiche mediante la creazione di posti di lavoro, una maggiore innovazione e crescita. In entrambi i casi è necessario garantire un approccio europeo per affrontare le questioni al fine di evitare che si verifichi una frammentazione del mercato unico quale risultato di una proliferazione di approcci nazionali. Esiste inoltre un considerevole potenziale in termini di servizi, prodotti, fiscalità e industrie di rete in cui investire in ulteriori sforzi di integrazione economica richiede più peso politico rispetto al passato. Non va sottovalutato l'impatto esterno che può avere, in un mondo sempre più volatile, un'ulteriore integrazione del mercato unico, che renderà l'Unione ancora più attraente per i partner commerciali internazionali attribuendole maggior peso sulla scena internazionale.

Perché il mercato unico funzioni correttamente, è importante che le norme siano chiare, eque e idonee allo scopo per cui sono state istituite. La Commissione continua a valutare regolarmente le norme esistenti, a organizzare consultazioni pubbliche e a effettuare valutazioni d'impatto globali al momento della preparazione di nuove norme, al fine di garantire che il quadro legislativo consegua i suoi obiettivi senza costi superflui. Inoltre, il principio di innovazione contribuisce a far sì che il quadro legislativo sia a prova di futuro. La Commissione continua a sviluppare strumenti di monitoraggio e a effettuare valutazioni dei benefici e degli ostacoli per il mercato unico e dell'impatto della legislazione dell'Unione sul mercato unico, sulla base dell'esperienza degli utenti, dei consumatori e delle imprese.

3.1 Dal mercato tradizionale a quello digitale

Le tecnologie digitali sono diventate talmente parte integrante del mercato unico che non ha più senso distinguere tra il mercato unico tradizionale e il mercato unico digitale. La digitalizzazione delle imprese, comprese quelle tradizionali, e delle amministrazioni è fondamentale e le norme per il mercato unico devono essere concepite e aggiornate in modo da garantire che l'innovazione e la diffusione delle nuove tecnologie promuovano la crescita della produttività²⁷. In tal modo il mercato unico continuerà a sostenere le imprese innovative e a garantire che le start-up possano crescere e prosperare nell'Unione. Ciò è particolarmente

²⁷ Discorso di M. Draghi, Unione economica e monetaria: passato e presente, 19 settembre 2018, Berlino, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

importante per il commercio elettronico, le piattaforme, la tecnologia finanziaria (fintech)²⁸ e l'economia collaborativa.

Le tecnologie digitali possono consentire alle imprese di vendere prodotti e servizi direttamente nelle case di oltre 512 milioni di consumatori in tutta l'Unione. Nel 2017, il 33 % dei consumatori europei e il 18 % delle imprese europee ha venduto o acquistato online oltre frontiera²⁹. Tuttavia, i nuovi ostacoli posti in essere dagli Stati membri o dalle imprese ostacolano la crescita del commercio elettronico, incidono sugli scambi transfrontalieri e devono pertanto essere affrontati a livello dell'Unione. Una conclusione fondamentale delle recenti indagini della Commissione è stata che quasi il 40 % dei siti web non ha consentito ai clienti di altri Stati membri di concludere vendite online³⁰.

Nel contesto della strategia per il mercato unico digitale, la Commissione ha presentato una serie di iniziative per affrontare il problema dei principali ostacoli al commercio elettronico. Molte di esse sono già state adottate e riguardano: i blocchi geografici³¹, i servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi³², l'imposta sul valore aggiunto per il commercio elettronico³³ e la cooperazione per la tutela dei consumatori³⁴. Il regolamento sui blocchi geografici, che si applicherà dal 3 dicembre 2018, vieta le pratiche discriminatorie basate sulla nazionalità, la residenza o il luogo di stabilimento. Le proposte di aggiornamento dei contratti digitali³⁵, ancora in corso di negoziazione, fornirebbero ai consumatori rassicurazione quanto al fatto di avere un livello di protezione comparabile quando acquistano beni digitali e quando acquistano prodotti normali, indipendentemente dal fatto che ciò avvenga nel loro paese di origine o all'estero.

Le piattaforme online, che consentono a più di un milione di imprese di raggiungere clienti in tutta l'Unione, sono assunte al ruolo di protagoniste del mercato unico. Il potenziale di innovazione delle piattaforme online è tuttavia ostacolato dalla mancanza di fiducia e dalla proliferazione delle norme nazionali. Per quanto riguarda i rapporti tra imprese, occorre un intervento a livello dell'Unione per garantire un commercio online e una concorrenza equa, trasparenti e affidabili. Nell'aprile 2018 la Commissione ha presentato una proposta di nuove norme armonizzate per le pratiche delle "piattaforme per le imprese"³⁶. Anche le norme in materia di diritto d'autore e di imposizione fiscale devono essere adeguate all'era digitale e la Commissione ha presentato proposte a tal fine³⁷.

L'economia collaborativa emergente offre opportunità ai cittadini e alle imprese. Oltre 400 000 cittadini sono già impegnati in attività economiche nell'ambito dei trasporti, dell'accoglienza e della finanza. Per permettere ai modelli commerciali basati sull'economia

²⁸ Nel 2018 la Commissione ha presentato il piano d'azione per la tecnologia finanziaria (COM(2018) 109) al fine di garantire che il settore finanziario dell'Unione possa sfruttare appieno i benefici apportati dalla digitalizzazione e dall'innovazione tecnologica e fornire alle imprese e ai clienti servizi finanziari innovativi e accessibili.

²⁹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals;
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics

³⁰ SWD(2017) 229; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/geoblocking-final-report_en.pdf.

³¹ Regolamento (UE) 2018/302.

³² Regolamento (UE) 2018/644.

³³ Direttiva (UE) 2017/2455.

³⁴ Regolamento (UE) 2017/2394.

³⁵ COM(2015) 634; COM(2015) 635.

³⁶ COM(2018) 238.

³⁷ COM(2016) 594; COM(2016) 593; COM(2018) 147; COM(2018) 148; COM(2018) 329.

collaborativa di crescere in tutto il loro potenziale³⁸ e portata, è essenziale evitare il ricorso a normative non coordinate da parte degli Stati membri, ad esempio per quanto riguarda la definizione della linea di confine tra il lavoro dipendente e la fornitura di servizi "tra pari". Occorre trovare il giusto equilibrio tra la tutela dei lavoratori e l'adattabilità del mercato del lavoro, come indicato nella recente proposta della Commissione relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione³⁹. Tale proposta costituisce parte dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, nel cui ambito il Parlamento europeo e il Consiglio devono compiere ulteriori progressi entro il marzo 2019 sui negoziati relativi alle iniziative legislative al fine di renderlo maggiormente operativo.

3.2 Cogliere tutte le opportunità offerte dall'economia europea dei dati

Per far prosperare l'economia digitale è necessario un ecosistema di dati fondato su tre capisaldi: la fiducia, la disponibilità dei dati e le capacità/infrastrutture. Il mercato unico rappresenta il giusto livello per la realizzazione di tale ecosistema. Le priorità individuate consistono nella rapida elaborazione e adozione di norme europee e, eventualmente, internazionali volte a garantire l'armonizzazione del mercato e l'interoperabilità dei prodotti e dei servizi digitali.

Il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) è essenziale per garantire la fiducia nel mercato unico dei dati personali. Esso incorpora diritti e valori fondamentali nella politica digitale europea e stabilisce una nuova norma globale. Offre ai cittadini un maggiore controllo sulle modalità di trattamento dei loro dati personali da parte delle imprese, compreso il loro diritto all'oblio, offrendo nel contempo un corpus unico di norme in tutta l'Unione per le imprese.

La proposta di regolamento sull'ePrivacy⁴⁰ integrerà il regolamento generale sulla protezione dei dati istituendo un unico corpus di norme che garantisca un elevato livello di tutela della vita privata per tutte le comunicazioni elettroniche. La fiducia e la resilienza dell'ecosistema di dati in Europa saranno rafforzate anche dalle misure che promuovono un mercato unico della cibersicurezza, come stabilito nella strategia per la cibersicurezza⁴¹.

L'accesso ai dati è essenziale per l'economia dei dati. Con l'adozione del regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali⁴², diventerà illegale frapporre ostacoli a tale libera circolazione e, in tal modo, verrà agevolato il funzionamento transfrontaliero delle imprese nell'economia dei dati dell'Unione. L'adozione della revisione della direttiva relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico⁴³ contribuirà inoltre a garantire che le imprese e gli innovatori possano disporre di dati di qualità più elevata. Al fine di istituire gli strumenti necessari per utilizzare efficacemente i dati, l'Unione deve rafforzare le proprie capacità per quanto riguarda l'intelligenza artificiale, il calcolo ad alte prestazioni e le tecnologie quantistiche. Nel settore dell'intelligenza artificiale si sta già lavorando a un piano coordinato per individuare e mobilitare gli investimenti necessari e a orientamenti etici per lo sviluppo e l'uso di tali tecnologie in interazione con gli esseri umani.

³⁸ Circa un cittadino su cinque afferma di avere proposto servizi mediante piattaforme o può immaginare di farlo, si veda Flash Eurobarometro 467/2018: "L'uso dell'economia collaborativa".

³⁹ COM(2017) 797.

⁴⁰ COM(2017) 10.

⁴¹ COM(2017) 0450.

⁴² COM(2017) 495.

⁴³ COM(2018) 234.

3.3 Tener conto delle nuove preferenze dei consumatori e degli investitori in un'economia circolare e in una finanza sostenibile

I consumatori scelgono sempre più prodotti e servizi che sono stati sviluppati e funzionano in modo sostenibile. È una tendenza che contribuisce a un'economia più circolare e a basse emissioni di carbonio e offre nuove opportunità commerciali e, in quanto tale, va incoraggiata. Tuttavia, una proliferazione di iniziative a livello nazionale o locale può portare a una frammentazione e, in ultima analisi, ostacolare il conseguimento di tali obiettivi. Attraverso un'azione a livello dell'Unione, il mercato unico contribuisce a creare condizioni favorevoli agli investimenti e all'innovazione e al contempo aiuta a conseguire più efficacemente gli obiettivi in materia di clima, salute pubblica e sostenibilità⁴⁴.

L'economia circolare, in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse viene preservato il più a lungo possibile e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo, deve diventare una caratteristica intrinseca del mercato unico. Con il piano d'azione per l'economia circolare⁴⁵, la Commissione ha messo in atto una serie di iniziative a sostegno dell'economia circolare lungo tutta la catena del valore, dalla progettazione e produzione fino al consumo, alla riparazione, rigenerazione e gestione dei rifiuti e delle materie prime secondarie che sono reintrodotte nell'economia. Questo approccio è già stato applicato alla plastica, settore nel quale il potenziale di riciclaggio dei rifiuti rimane in gran parte non sfruttato. Entro il 2030 tutti gli imballaggi di plastica dovrebbero essere riciclabili in modo efficace sotto il profilo dei costi. La Commissione ha inoltre proposto norme comuni per vietare i prodotti di plastica monouso e per evitare la frammentazione del mercato unico che potrebbe derivare dal ricorso a normative nazionali diverse.

La creazione di un mercato unico dei capitali può costituire anche uno strumento per aiutare l'Unione a rispettare gli impegni assunti nell'ambito dell'accordo di Parigi⁴⁶. Perché i capitali privati possano confluire in progetti sostenibili, gli operatori finanziari hanno bisogno di condizioni di concorrenza eque. Onde far fronte alla domanda crescente la Commissione ha presentato un piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile⁴⁷ e ha proposto norme per giungere a un'intesa comune su prodotti finanziari sostenibili e garantire la trasparenza necessaria per svilupparli⁴⁸. La Commissione presenterà presto una strategia che si rifà agli obiettivi dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici al fine di conseguire una riduzione a lungo termine delle emissioni di gas a effetto serra nell'Unione. Inoltre, presenterà un documento di riflessione su come realizzare un'Europa sostenibile entro il 2030, dando seguito agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

3.4 Problemi irrisolti nei mercati di prodotti e servizi

Il mercato unico è un potente strumento per diffondere l'innovazione e le nuove tecnologie che rendono le economie europee più produttive e generano progresso sociale per i cittadini. Si è stimato che la promozione di ulteriori riforme per migliorare il funzionamento del mercato unico dei prodotti trasformati, che rappresenta già di per sé un successo, potrebbe

⁴⁴ Si veda, per esempio, il documento COM(2013) 196.

⁴⁵ COM(2015) 614.

⁴⁶ Accordo del 12 dicembre 2015 nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC).

⁴⁷ COM(2018) 097.

⁴⁸ COM(2018) 353, COM(2018) 354 e COM(2018) 355.

generare fino a 183 miliardi di euro l'anno⁴⁹. I maggiori benefici, tuttavia, deriverebbero da una maggiore integrazione dei servizi, in particolare dei servizi alle imprese, anche a causa dell'aumento della fusione tra attività di produzione e di servizi alle imprese, ad esempio nell'economia dei dati. Il possibile beneficio in questo settore è stato stimato pari a un importo fino a 338 miliardi di euro l'anno⁵⁰. Insieme all'imposizione fiscale e ai diritti sociali, i servizi sono un settore in cui il divario tra il dire e il fare per quanto riguarda la realizzazione delle misure necessarie per l'integrazione del mercato unico è particolarmente evidente⁵¹.

Il commercio di prodotti che, in assenza di norme armonizzate dell'Unione, si basa sul principio del reciproco riconoscimento si attesta a livelli notevolmente inferiori rispetto al commercio dei prodotti subordinati a norme armonizzate (35 % a fronte di un consumo interno pari al 55 %)⁵². Per affrontare questo problema la Commissione ha proposto il "pacchetto merci 2017"⁵³ al fine di rendere più facile per le imprese commercializzare i loro prodotti in altri Stati membri e dimostrare la loro conformità alla legislazione nazionale.

La standardizzazione ha svolto un ruolo di primo piano nello sviluppo del mercato unico in quanto ha supportato la concorrenza basata sul mercato e ha contribuito a garantire l'interoperabilità di prodotti e servizi. Grazie alla loro presunzione di conformità, i prodotti che si conformano alle norme armonizzate volontarie approvate a livello dell'Unione possono circolare liberamente nel mercato unico. Ciò è stato molto utile, ad esempio, nel settore dell'ingegneria o delle tecnologie dell'informazione. Le norme armonizzate vengono elaborate dagli organismi europei di normazione, ma è la Commissione a occuparsi di introdurre, gestire e monitorare tali norme, nonché ad averne la responsabilità finale, come ribadito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel 2016⁵⁴. Benché l'attuale sistemi funzioni, la Commissione riconosce la necessità di ulteriori miglioramenti e, in tale ottica, ha presentato insieme alla presente comunicazione un piano d'azione per accelerare l'elaborazione delle norme armonizzate e renderle più efficaci e trasparenti⁵⁵.

L'Unione europea è un'economia di servizi (70 % del prodotto interno lordo dell'Unione) eppure il commercio transfrontaliero riguarda principalmente merci. Solo il 20 % dei servizi è oggetto di scambi transfrontalieri, che rappresentano solo il 5 % del prodotto interno lordo dell'Unione⁵⁶. Gran parte dell'economia dei servizi non trae alcun beneficio dal mercato unico, in particolare i servizi per le imprese e le industrie di rete. Nel caso dei servizi alle imprese (11 % del prodotto interno lordo dell'Unione), le imprese europee raramente acquistano servizi da contabili o consulenti fiscali stranieri. I servizi alle imprese sono un esempio di servizi sempre più importanti per la produzione: i risultati provenienti da servizi legali, contabili, di ingegneria e di architettura (in una percentuale pari a circa l'80 %) sono di fatto utilizzati come apporti intermedi per altri settori, ivi comprese le attività di produzione.

⁴⁹ Mappatura del "costo della non-Europa", Servizio di ricerca del Parlamento europeo 2014-2019, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_Mapping_the_Cost_of_Non-Europe-June%202014.pdf.

⁵⁰ Mappatura del "costo della non-Europa", Servizio di ricerca del Parlamento europeo 2014-2019.

⁵¹ Si veda anche "Far sì che gli scambi di servizi UE funzionino per tutti", relazione economica di Copenaghen, novembre 2018.

⁵² SWD (2017) 475.

⁵³ COM(2017) 787.

⁵⁴ Causa C-613/14, James Elliott Construction, ECLI:EU:C:2016:821.

⁵⁵ COM(2018) 764.

⁵⁶ Discorso di M. Draghi, Unione economica e monetaria: passato e presente, 19 settembre 2018, Berlino, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

Analogamente, la riduzione delle restrizioni nel settore del dettaglio produce effetti negativi di ricaduta in altri settori dell'economia, in particolare a monte nel settore manifatturiero⁵⁷.

In un contesto caratterizzato dall'aumento della concorrenza sui mercati mondiali dei prodotti trasformati, il vantaggio competitivo dell'Unione dipende sempre più dall'apporto dei servizi e della componente "servizi" della catena globale di valore. La creazione di un mercato più dinamico per la prestazione di servizi transfrontalieri nell'Unione è pertanto un elemento essenziale della futura competitività dell'industria dell'Unione. L'esistenza di molteplici obblighi giuridici o normativi previsti dalle disposizioni a livello nazionale in molti settori di servizi è una delle cause del livello più basso di attività transfrontaliera. Tali obblighi, che vanno dalla forma giuridica e dai requisiti in materia di partecipazione azionaria al divieto di attività multidisciplinari e di pubblicità, riguardano in particolare i servizi professionali altamente regolamentati. Per evitare obblighi iniqui o sproporzionati, una proposta della Commissione stabilita di recente impone agli Stati membri di effettuare valutazioni di proporzionalità prima dell'adozione di nuove norme sulle professioni regolamentate⁵⁸. La Commissione ha inoltre proposto che gli Stati membri notifichino i loro progetti di legge nell'ambito dei servizi⁵⁹, in modo che la Commissione possa valutarne la conformità al diritto dell'Unione prima che vengano adottati. La proposta è ancora all'esame dei colegislatori e costituisce un esempio di una situazione in cui all'intenzione di far avanzare il mercato unico non corrisponde pienamente una volontà politica di adottare le misure necessarie.

La Commissione ha inoltre proposto di aggiornare le norme sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale⁶⁰ al fine di agevolare ulteriormente la tutela dei diritti sociali dei lavoratori transfrontalieri e di permettere controlli migliori da parte delle autorità nazionali per combattere le frodi. La nuova autorità europea del lavoro contribuirà al rafforzamento della cooperazione tra Stati membri in questo settore e garantirà l'accesso a informazioni corrette sulla mobilità del lavoro.

I settori ad alta intensità di proprietà intellettuale rappresentano una parte significativa dell'economia europea (il 39 % del prodotto interno lordo dell'Unione e il 35 % dei posti di lavoro nell'Unione). I recenti progressi in questo settore comprendono l'adozione, nel 2015, della direttiva⁶¹ riveduta in materia di marchi di impresa, che aggiorna l'acquis europeo, già molto considerevole, in questo settore. Tuttavia, sarà possibile cogliere appieno i vantaggi di un sistema brevettuale unitario solo con l'entrata in vigore dell'accordo sul Tribunale unificato dei brevetti, che non è ancora avvenuta.

3.5 I problemi ancora sul tavolo per le industrie di rete

I consumatori e le imprese non si avvalgono ancora pienamente dei benefici della concorrenza nell'ambito delle industrie di rete regolamentate. Sono stati compiuti buoni progressi nell'integrazione del mercato interno dell'energia con scambi sempre più liberi di energia al di là delle frontiere. Tuttavia, il calo significativo dei prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica - il 40 % circa tra il 2008 e il 2017 - non ha avuto una piena ripercussione sui prezzi al consumo, che durante quel periodo sono calati in media solo del 13 %. Ciò è dovuto in parte al potere di mercato degli operatori storici e in parte agli ostacoli che si frappongono all'ingresso di nuovi concorrenti, come i prezzi regolamentati. La proposta sull'assetto del mercato del pacchetto

⁵⁷ COM(2018) 219.

⁵⁸ Direttiva (UE) 2018/958.

⁵⁹ COM(2016) 821.

⁶⁰ COM(2016) 815.

⁶¹ Direttiva (UE) 2015/2436.

"Energia pulita per tutti gli europei"⁶² mira a stimolare la concorrenza creando condizioni di parità tra le diverse tecnologie per la produzione di energia elettrica e dando ai consumatori la possibilità di diventare parti attive del mercato dell'energia elettrica. Il pacchetto contribuirà anche a integrare i mercati dell'energia elettrica, dell'energia termica e dei trasporti mediante l'uso di tecnologie digitali che incrementeranno la concorrenza e aiuteranno a conseguire gli obiettivi di decarbonizzazione.

Nel settore dei trasporti e della mobilità esistono ancora numerosi ostacoli per cui i nuovi concorrenti incontrano spesso restrizioni ingiustificate all'accesso nei servizi ferroviari e stradali nazionali. La frammentazione del mercato dei trasporti e le lacune nella legislazione sociale riguardano principalmente il trasporto stradale. Al tempo stesso un'insufficiente interoperabilità causata da obblighi nazionali divergenti ostacola una piena concorrenza nel settore dei servizi ferroviari merci e passeggeri. L'attuazione del 4° pacchetto ferroviario migliorerà l'interoperabilità e favorirà l'apertura dei mercati ferroviari nazionali (passeggeri) e l'adozione delle regolamentazioni proposte nell'ambito dei tre pacchetti mobilità del 2017 e 2018 contribuirà in larga misura alla creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti⁶³.

La diffusione del 4G in Europa è stata lenta a causa di norme e approcci nazionali divergenti in materia di assegnazione delle bande di frequenza. La recente adozione del piano d'azione per il 5G⁶⁴ e del codice europeo delle comunicazioni elettroniche⁶⁵, che include nuove norme per la gestione dello spettro, garantirà la disponibilità di bande per nuovi servizi 5G da utilizzare entro il 2020 in tutta l'Unione alle stesse condizioni tecniche. Ciò sosterrà la diffusione del 5G e fornirà anche incentivi per lo sviluppo di reti fisse e mobili ad altissima capacità, essenziali per l'economia dei dati, l'intelligenza artificiale e la digitalizzazione della nostra economia e della nostra società.

3.6 Verso mercati di capitali più integrati e un'Unione bancaria a pieno titolo

I consumatori e le imprese europei non beneficiano ancora a pieno delle aumentate risorse in termini di opportunità, efficienza e sicurezza che deriverebbero da mercati dei capitali pienamente integrati e da una vera e propria Unione bancaria. Con l'introduzione dell'euro, l'integrazione dei mercati finanziari dell'Unione è diventata ancora più importante. In molti Stati membri la crisi finanziaria ha avuto un impatto significativo sui prestiti bancari e ciò ha comportato una minore disponibilità di credito per le imprese e gravi perturbazioni nell'economia reale. In Europa i crediti bancari transfrontalieri e le fonti alternative di finanziamento sono ancora poco sviluppati. In Europa ci sono soltanto 26 "unicorni", vale a dire start-up di valore superiore a 1 miliardo di euro, mentre negli Stati Uniti ce ne sono 106 e in Cina 59. Per incentivare ulteriori investimenti pubblici e privati nell'economia, è importante intensificare gli sforzi per individuare e affrontare gli ostacoli esistenti a livello nazionale e dell'Unione, come indicato nella comunicazione sul piano di investimenti per l'Europa: bilancio e prossimi passi, adottata oggi dalla Commissione⁶⁶.

La diversificazione delle fonti di finanziamento per le imprese dell'Unione è una priorità nel quadro dell'Unione dei mercati dei capitali. La Commissione ha presentato proposte per attirare nuovi investitori (per esempio in materia di crowdfunding), al fine di rafforzare la capacità delle banche di effettuare prestiti grazie a norme che rendono le cartolarizzazioni più

⁶² COM(2016) 860.

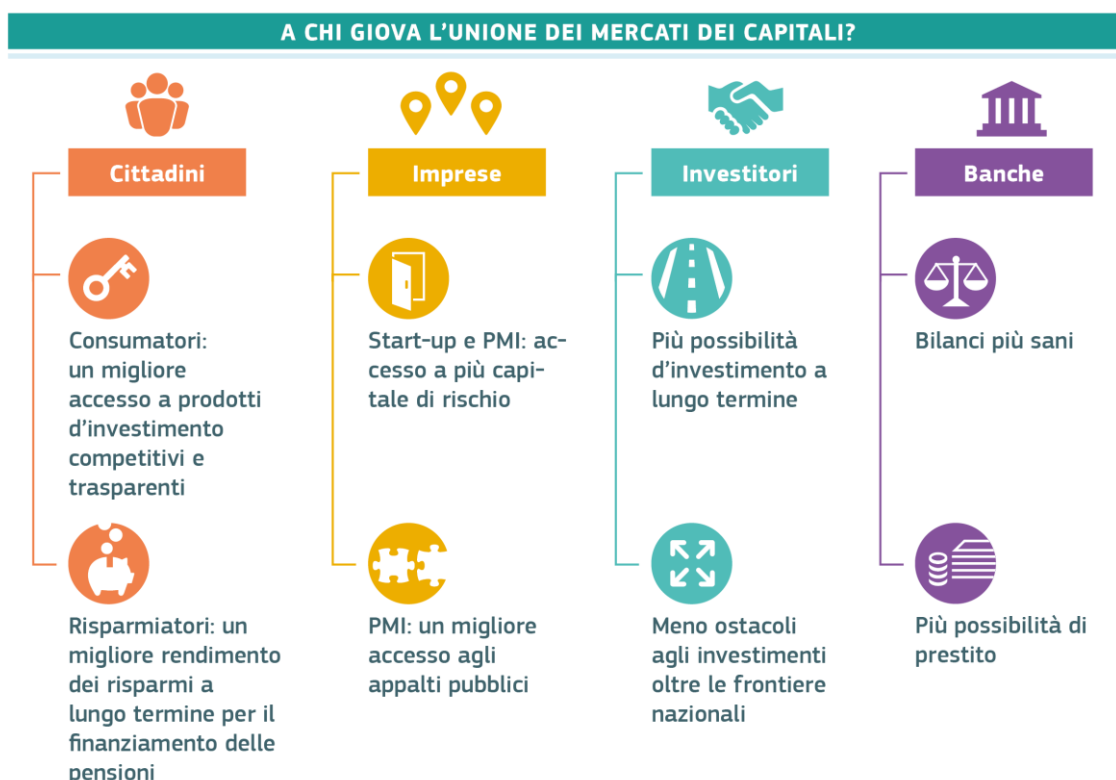
⁶³ COM(2011) 144.

⁶⁴ COM(2016) 588.

⁶⁵ COM(2016) 590.

⁶⁶ COM(2018) 771.

semplici, più trasparenti e maggiormente standardizzate e per eliminare gli ostacoli agli investimenti transfrontalieri. Il rafforzamento delle norme in materia di tutela dei consumatori e degli investitori è essenziale per instaurare la fiducia e la stabilità necessarie per incrementare l'attività bancaria transfrontaliera. La proposta della Commissione sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo⁶⁷ offrirà ai cittadini maggiori opportunità di risparmio per la pensione, anche in un ambito transfrontaliero. Gli Stati membri dovrebbero salvaguardarne la natura paneuropea, che va a beneficio di tutti i cittadini dell'Unione e fare in modo che le divergenze tra le norme fiscali e la complessità delle strutture non ostacolino la futura adozione di tale prodotto. Questo è stato uno degli obiettivi principali dell'Unione bancaria, unitamente all'intento di integrare ulteriormente i sistemi bancari europei e di spezzare i legami tra banche e soggetti sovrani. Dal 2012 sono stati introdotti due pilastri dell'Unione bancaria: un meccanismo di vigilanza unico e un meccanismo di risoluzione unico per le banche, con il proprio Fondo di risoluzione unico, finanziato dalle banche. Si sta procedendo per rendere operativo il sostegno comune al Fondo di risoluzione unico, che sarà fornito dal meccanismo europeo di stabilità. Inoltre, la Commissione ha presentato una proposta relativa a un sistema europeo di assicurazione dei depositi⁶⁸ per offrire lo stesso livello di protezione ai depositanti delle banche in tutta la zona euro. È diventato ormai urgente portare a termine l'Unione bancaria e l'Unione dei mercati dei capitali.



Fonte: Commissione europea

3.7 Ridurre gli oneri amministrativi e agevolare l'adempimento degli obblighi fiscali

Permangono ostacoli amministrativi e normativi che scoraggiano le piccole imprese dall'espandersi a livello transfrontaliero. Da una recente indagine⁶⁹ emerge che a far sorgere

⁶⁷ COM(2017) 343.

⁶⁸ COM(2015) 586.

⁶⁹ Indagine effettuata da Eurochambres nell'estate del 2015 tra 592 imprenditori dell'Unione.

maggiori preoccupazioni per le imprese che operano al di là delle frontiere è la complessità amministrativa (83 %) anziché gli ostacoli di natura linguistica (45 %). I costi legati al rispetto di obblighi e procedure nazionali divergenti possono andare al di là della portata dei cittadini, delle piccole e medie imprese e delle start-up.

A livello dell'Unione sono sempre più disponibili forme di sostegno concreto, tra cui, ad esempio, il portale "La tua Europa" e la rete Enterprise Europe. Il regolamento sullo sportello digitale unico, recentemente adottato, renderà ancora più facile per i cittadini e le imprese accedere a informazioni online sui loro diritti nel mercato unico. Norme comuni per l'identificazione elettronica e i servizi fiduciari forniscono strumenti sicuri e trasparenti che permettono ai cittadini e alle imprese di interagire digitalmente con le amministrazioni pubbliche e il settore privato. Nell'ambito del pacchetto sul diritto societario⁷⁰, la Commissione ha inoltre proposto nuove norme per stabilire procedure comuni chiare e armonizzate sul modo in cui le imprese possono spostarsi da uno Stato membro a un altro, fondersi o scindersi in due o più nuove entità a livello transfrontaliero, accompagnate da solide garanzie contro gli abusi. Le imprese potranno anche registrarsi, creare nuove succursali o presentare documenti al registro delle imprese online.

La trasformazione digitale può ridurre in modo significativo gli oneri amministrativi e migliorare le condizioni quadro per gli investimenti delle imprese, ad esempio nel settore degli appalti elettronici. Da un'indagine condotta nel 2016 è emerso che l'82 % dei servizi pubblici era disponibile online in Europa. Il divario tra i paesi che registrano i peggiori risultati e i paesi con i risultati migliori si sta colmando. La priorità è compiere ulteriori progressi nell'attuazione del piano d'azione per l'e-Government⁷¹ adottato nel 2016. In esso rientrano iniziative volte ad agevolare lo scambio di informazioni e lo sviluppo e l'adozione dei necessari strumenti informatici, quali il sistema di interconnessione dei registri delle imprese, i servizi di sanità elettronica transfrontalieri e le infrastrutture di servizi digitali.

Le tecnologie digitali possono anche semplificare l'osservanza delle norme e ridurre i costi nel settore fiscale. Il rispetto delle disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto è stato individuato come uno dei principali ostacoli all'attività transfrontaliera. L'iniziativa del mini sportello unico per l'imposta sul valore aggiunto ha già comportato oltre 500 milioni di euro di risparmio per le imprese. Sulla base di ciò, nel dicembre 2017 i colegislatori hanno concordato una serie di misure che introducono norme più semplici e più efficaci per le imprese che vendono beni online. La proposta della Commissione di ridurre l'onere amministrativo dell'imposta sul valore aggiunto per le piccole e medie imprese⁷² potrebbe contribuire a un aumento di circa il 13 % dei loro scambi transfrontalieri. L'adozione della proposta relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)⁷³ ridurrebbe di circa il 65 % il costo aggiuntivo di adeguamento fiscale annuale per una nuova controllata in un altro Stato membro. Ciò, da solo, aumenterebbe gli investimenti fino al 3,4 % e il prodotto interno lordo dell'Unione fino all'1,2 %. Tuttavia, occorre fare di più. Il mercato unico resta oggi ancora al di sotto delle possibilità di sviluppo in materia fiscale. Gli Stati membri devono intraprendere azioni decisive per adottare le proposte sulla competitività futura dell'UE rimaste in sospeso. Alla luce delle difficoltà che incontrano gli Stati membri per pervenire a un accordo unanime in sede di Consiglio sulle principali proposte in materia fiscale, la Commissione presenterà tra poco una comunicazione che

⁷⁰ COM(2018) 239; COM(2018) 241.

⁷¹ COM(2016) 179.

⁷² COM(2018) 21.

⁷³ COM(2016) 685; COM(2016) 683.

esplora la possibilità di passare al voto a maggioranza qualificata in alcuni ambiti fiscali. Si tratta di temi sui quali occorre riflettere ulteriormente prima della discussione di Sibiu sul futuro dell'Europa del 9 maggio 2019.

3.8 Misure incentivanti

Da sole le norme non sono sufficienti per far funzionare il mercato unico e la capacità di vendere prodotti e fornire servizi in tutta l'Unione dipende dalla disponibilità e dall'accesso a infrastrutture o reti, come i trasporti, l'energia e le telecomunicazioni. L'Unione ha investito in questi settori e ha agevolato gli investimenti pubblici e privati. Nel periodo 2014-2020 il meccanismo per collegare l'Europa, insieme al Fondo europeo per gli investimenti strategici e al programma Orizzonte 2020, dovrebbe finanziare oltre 2000 progetti nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni per sostenere reti efficienti, sostenibili e interconnesse.

Per il periodo 2021-2027 la Commissione ha proposto una dotazione di bilancio semplificata, più razionale e flessibile, che consentirà un sostegno più efficace in tutti questi settori, che sono essenziali per lo sviluppo del mercato unico. Ne fanno parte, segnatamente, il nuovo meccanismo per collegare l'Europa, i programmi "Spazio e Europa digitale" e i fondi strutturali e di investimento europei. Tali programmi promuoveranno iniziative quali la diffusione di corridoi transfrontalieri 5G per la guida connessa e automatizzata, l'osservazione e la navigazione satellitare, il calcolo ad alte prestazioni, l'intelligenza artificiale o la cibersicurezza. Parallelamente, il nuovo programma Orizzonte Europa continuerà a sostenere la futura ricerca su queste tecnologie. Affinché il mercato unico possa funzionare sul terreno, è necessario che l'Unione sostenga finanziariamente le amministrazioni nazionali. Ciò è particolarmente importante per la cooperazione amministrativa, le attività di esecuzione, l'accesso dei cittadini e delle imprese alle informazioni e lo sviluppo di capacità. Anche le imprese che intendono accedere al mercato unico per espandere le loro attività hanno bisogno di sostegno. Tale sostegno è previsto in futuri programmi come il programma per il mercato unico, InvestEU o per quanto riguarda la cooperazione in materia fiscale e doganale. Il rapido raggiungimento di un accordo sulle proposte della Commissione per il bilancio 2021-2027 consentirà la mobilitazione di tale sostegno in tempo utile.

L'istruzione, la formazione e l'apprendimento permanente, di cui sono responsabili gli Stati membri, facilitano l'acquisizione delle competenze che possono sostenere la mobilità del lavoro nel mercato unico. A sua volta, la mobilità dei lavoratori può agevolare l'acquisizione di nuove competenze e abilità. L'Unione può aiutare gli Stati membri a conseguire risultati migliori, ad esempio con la nuova agenda per le competenze in Europa, la coalizione per le competenze e le occupazioni digitali, lo spazio europeo dell'istruzione⁷⁴ e lo spazio europeo della ricerca. La lingua rimane spesso un ostacolo pratico alla mobilità dei lavoratori, alla creazione di imprese in un altro Stato membro o all'attività transfrontaliera. Negli appalti pubblici, ad esempio, il 23 % delle imprese interpellate ritiene che la lingua costituisca un "ostacolo molto rilevante" quando si presentano offerte transfrontaliere. L'istruzione, gli scambi Erasmus e, in una certa misura, la traduzione automatica possono contribuire a risolvere tale problema. Lo sportello digitale unico precedentemente menzionato prevede che i cittadini e le imprese possano disporre di informazioni in almeno un'altra lingua. Inoltre, iniziative bilaterali come i centri europei dei consumatori si sono rivelate efficaci per creare un clima di fiducia che superi i confini linguistici.

⁷⁴ Questa iniziativa faro dell'Unione è finalizzata a garantire che lo studio, l'apprendimento e la ricerca non siano ostacolati dai confini.

Conclusioni

Dopo 25 anni il mercato unico ha ancora un considerevole potenziale che non è stato utilizzato. È la migliore risorsa dell'Europa per generare crescita e innovazione, attirare investimenti e promuovere la competitività delle sue imprese nei mercati globalizzati. I suoi vantaggi risultano evidenti anche per i cittadini. Grazie al mercato unico gli europei possono studiare, viaggiare, vivere e lavorare dove desiderano. Beneficiano di una scelta più ampia e di prezzi più bassi, nonché di standard elevati in materia di protezione ambientale, sociale e dei consumatori. Di fronte a una crescita debole e all'aumento della concorrenza internazionale, l'agenda per il mercato unico rimarrà fondamentale per rendere l'economia dell'Unione più resiliente, più innovativa, più produttiva, più equa e più inclusiva.

L'Unione europea deve dar prova di leadership e coraggio politico per innalzare il mercato unico a un nuovo livello. Occorrerà un impegno politico considerevole per approfondire l'integrazione nei settori del mercato unico in cui c'è un grande potenziale non sfruttato, tra cui quello dei servizi e della fiscalità, e per promuovere l'equità e l'inclusione. Sarà inoltre necessario un programma ambizioso per garantire un adattamento continuo e tempestivo alle nuove sfide, che richiedono un approfondimento dell'integrazione nel mercato unico, al fine di evitare che riemergano ostacoli nei mercati tradizionali e che ne sorgano di nuovi in settori strategici per il futuro, come il settore digitale, l'intelligenza artificiale o l'economia circolare e a basse emissioni di carbonio. Abbiamo più che mai bisogno di colmare il divario tra il dire e il fare e di avere un dibattito aperto al più alto livello che spinga i leader a un rinnovato impegno nei confronti del mercato unico in tutte le sue dimensioni.

In un mondo in cui il multilateralismo è continuamente minacciato, il mercato unico è ancora più importante oggi che 25 anni fa. Non è uno strumento fine a se stesso, ma è il motore del benessere dei cittadini e della competitività dell'economia dell'Unione, il fondamento essenziale di una moneta unica stabile e resiliente, il perno alla base della posizione e dell'influenza dell'Unione nel mondo. Pertanto, la Commissione intensificherà il monitoraggio e l'analisi del mercato unico in stretta cooperazione con gli Stati membri e informerà il Consiglio europeo sugli sviluppi. Inoltre, la Commissione invita il Consiglio europeo

- a collaborare con il Parlamento europeo ai fini di una rapida adozione, entro la fine del marzo 2019, delle iniziative legislative che rientrano nella strategia per il mercato unico, il mercato unico digitale, l'Unione dei mercati dei capitali e l'Unione bancaria, secondo quanto indicato nell'allegato 1, nonché delle altre iniziative menzionate nella presente comunicazione e che riguardano, tra l'altro, la dimensione sociale, la protezione dei consumatori, l'energia e i trasporti;
- ad assicurarsi che le amministrazioni, a livello nazionale, regionale e locale, si impegnino, con il sostegno della Commissione, a recepire, applicare e attuare tutta la normativa sul mercato unico, evitando la sovraregolamentazione;
- a rinnovare l'impegno nei confronti dei cittadini e delle imprese a promuovere un sostegno politico e pubblico costante al mercato unico, segnatamente nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo;
- a dedicare, sulla base della presente comunicazione, una discussione approfondita a livello di leader al mercato unico in tutte le sue dimensioni, al fine di individuare priorità comuni di azione e meccanismi adeguati per tradurre tale nuovo impegno politico in azioni concrete a tutti i livelli di governance.