



---

*Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori*

---

**2015/2346(INI)**

18.12.2015

# **PROGETTO DI RELAZIONE**

sugli ostacoli non tariffari nel mercato unico  
(2015/2346(INI))

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

Relatore: Daniel Dalton

PR\_INI

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	3
MOTIVAZIONE.....	8

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sugli ostacoli non tariffari nel mercato unico (2015/2346(INI))

*Il Parlamento europeo,*

- vista la comunicazione della Commissione, del 28 ottobre 2015, intitolata "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese" (COM(2015)0550),
  - visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione, del 28 ottobre 2015, intitolato "A Single Market Strategy for Europe - Analysis and Evidence" (Una strategia per il mercato unico per l'Europa - Analisi e prove) (SWD(2015) 0202),
  - visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione, del 28 ottobre 2015, intitolato "Report on Single Market Integration and Competitiveness in the EU and its Member States" (Relazione sull'integrazione del mercato unico e la competitività nell'UE e nei suoi Stati membri) (SWD(2015) 0203),
  - vista la sua risoluzione dell'11 settembre 2013 sul mercato interno dei servizi: situazione attuale e prossime tappe<sup>1</sup>,
  - vista la sua risoluzione dell'11 dicembre 2013 sul piano d'azione europeo per il commercio al dettaglio a vantaggio di tutte le parti interessate<sup>2</sup>,
  - vista l'edizione di ottobre 2015 del quadro di valutazione del mercato unico online,
  - visto l'articolo 52 del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (A8-0000/2015),
- A. considerando che gli osservatori del mercato unico nel corso degli anni ritengono che esso apporti un contributo significativo alle economie europee;
- B. considerando che, a oltre 20 anni di distanza dall'avvio del mercato unico, gli ostacoli non tariffari continuano a pesare sugli scambi tra gli Stati membri;
- C. considerando che il 25% delle professioni regolamentate è regolamentata in un solo Stato membro;
- D. considerando che solo il 2% delle giovani PMI ha intrapreso un'espansione oltre confine attraverso gli investimenti diretti esteri;
- E. considerando che per i consumatori le lacune del mercato unico comportano una minore scelta di prodotti e beni e servizi più costosi;

---

<sup>1</sup> Testi approvati, P7\_TA(2013)0366.

<sup>2</sup> Testi approvati, P7\_TA(2013)0580.

- F. considerando che per le imprese i costi si manifestano con catene di approvvigionamento più costose, che a loro volta fanno diventare più cari i loro prodotti, o con un accesso più limitato ai servizi per le imprese, il che danneggia la loro competitività; che l'innovazione viene incoraggiata attraverso un mercato competitivo;

### ***I. Contesto e obiettivi strategici***

1. è consapevole del fatto che, nonostante l'eliminazione degli ostacoli tariffari dal 1° luglio 1968, la libera circolazione dei beni e dei servizi ha continuato a essere frenata da ostacoli non tariffari, come le norme tecniche nazionali e i requisiti applicati ai fornitori di prodotti e servizi;
2. riconosce che un ostacolo non tariffario è un costo, introdotto da un intervento normativo, che deve essere sostenuto da un'impresa che intende entrare in un mercato e che non viene sostenuto dalle imprese già presenti nel mercato, oppure è un costo a carico delle imprese non nazionali che non viene sostenuto dalle imprese nazionali;
3. riconosce che possono emergere differenze a livello nazionale a causa della governance a più livelli, con conseguenti ostacoli non tariffari all'interno di uno Stato membro; ritiene che l'esigenza che le misure siano proporzionate e che sostengano obiettivi legittimi di politica pubblica dovrebbe essere correttamente compresa a tutti i livelli del processo decisionale normativo;
4. è del parere che, laddove tali ostacoli non tariffari possano essere giustificati come proporzionati, le informazioni sui diversi requisiti regolamentari nazionali dovrebbero essere facilmente accessibili; ritiene che l'attuale sistema, costruito intorno a un insieme eterogeneo di punti di contatto, come i punti di contatto per i prodotti e gli sportelli unici, sia profondamente insoddisfacente; esorta la Commissione e gli Stati membri a porre maggiore enfasi sulla semplificazione e sul miglioramento di tali sistemi, comprendendo che con una maggiore apertura e accessibilità riguardo ai requisiti regolamentari uno Stato membro può attirare maggiormente gli investimenti esteri;
5. sottolinea che per molte imprese, in particolare PMI, alla ricerca di opportunità commerciali in un altro Stato membro, tale espansione sarà comunque, dal loro punto di vista, "commercio internazionale";
6. ritiene che l'obiettivo dell'Unione dovrebbe essere l'abolizione definitiva degli ostacoli non tariffari che non possono essere giustificati;

### ***II. Ostacoli non tariffari di natura trasversale***

7. è del parere che le differenze nei tempi di recepimento e nella corretta attuazione a livello nazionale delle direttive esistenti creino incertezza giuridica per le imprese;
8. ritiene che, laddove la Commissione abbia abrogato normative superflue dell'UE, gli Stati membri dovrebbero intervenire rapidamente per abrogare le corrispondenti disposizioni nazionali;
9. ritiene che la perdurante mancata conformità con il diritto dell'Unione da parte degli Stati membri vada a scapito del mercato unico; è altresì del parere che la lentezza del

processo di conformità faccia sì che alcuni Stati membri traggano vantaggio dall'indebita proroga del termine di recepimento;

10. attira l'attenzione sul problema del "gold-plating", ovvero la tendenza dei governi nazionali a caricare le direttive recepite di norme aggiuntive che creano ulteriori oneri e costi per le imprese;
11. considera che l'applicazione incoerente di norme esistenti correttamente recepite provochi gli stessi danni della lentezza nel recepimento; ritiene che la conformità e l'applicazione siano rese più complesse dal fatto che a definizioni utilizzate comunemente vengano attribuiti significati diversi in differenti testi legislativi;
12. è convinto che un'applicazione diseguale delle stesse norme nei vari Stati membri possa creare nuovi ostacoli non tariffari; ritiene che sia opportuno organizzare seminari sul recepimento, per ridurre al minimo le divergenze in una fase precoce;
13. constata la persistenza di differenze a livello nazionale nella regolamentazione dei mercati dei prodotti, contro le quali le imprese che operano a livello transfrontaliero si trovano ancora a dover lottare; ritiene che ciò costringa inutilmente le imprese ad adattare i propri prodotti e servizi affinché rispettino molteplici norme o test ripetuti;
14. è del parere che, dato che le economie di scala si riducono a causa dell'esigenza di gestire diverse linee di prodotti, l'onere ricada in maniera sproporzionata sulle PMI;
15. attira l'attenzione sui bassi livelli di appalti pubblici transfrontalieri, con meno del 20% di tutti gli appalti pubblici dell'Unione pubblicizzati su piattaforme paneuropee;
16. è del parere che molte prassi amministrative nazionali facciano sorgere anch'esse ostacoli non tariffari, compresi i requisiti per la formalizzazione dei documenti da parte di organismi o uffici nazionali; ritiene che gli Stati membri dovrebbero concentrare l'attenzione sull'e-governance in quanto modalità per ridurre gli ostacoli, seguendo gli esempi, tra l'altro, di Estonia e Danimarca, dove la transizione ai servizi digitali ha semplificato l'amministrazione per le imprese e i cittadini;
17. invita la Commissione a concentrarsi sull'applicazione a livello base, assicurandosi che le regole vengano seguite negli Stati membri;

### ***III. Ostacoli non tariffari settoriali***

#### *Mercato unico dei beni*

18. sottolinea l'importanza del principio del riconoscimento reciproco per garantire l'accesso al mercato unico a beni che non sono armonizzati a livello dell'Unione e nei casi in cui gli Stati membri abbiano norme nazionali, spesso molto diverse, riguardo ai prodotti, ma il loro obiettivo sottostante sia lo stesso;
19. mette in evidenza che molte imprese non sono a conoscenza del riconoscimento reciproco e ritengono di dover rispettare i requisiti nazionali dello Stato membro di destinazione quando operano nel mercato unico;
20. invita la Commissione ad agire con determinazione per migliorare l'applicazione del

riconoscimento reciproco; prevede, in tale contesto, che la Commissione adotterà piani per una maggiore sensibilizzazione e per la revisione del regolamento sul riconoscimento reciproco;

#### *Mercato unico dei servizi*

21. attira l'attenzione sui problemi per i prestatori di servizi, in particolare nell'ambito dei servizi alle imprese e della costruzione, derivanti da molteplici requisiti di autorizzazione, registrazione o preventiva notifica;
22. attira l'attenzione, inoltre, sulle limitazioni presenti negli Stati membri riguardo alla forma giuridica dei prestatori di servizi e al loro assetto proprietario o di gestione, oltre che sulle restrizioni relative all'esercizio congiunto della professione; ritiene che tali limitazioni rappresentino gravi ostacoli alla prestazione transfrontaliera di servizi;
23. sottolinea che l'obbligo di notifica contenuto nella direttiva sui servizi avrebbe potuto essere efficace nel ridurre o eliminare gli ostacoli non tariffari, ma è stato trascurato dagli Stati membri e dalla Commissione; accoglie pertanto con favore la rinnovata attenzione nei confronti della procedura di notifica nella strategia per il mercato unico, dato che attraverso il coinvolgimento precoce riguardo alle misure regolamentari proposte, è possibile rivedere misure nazionali sproporzionate per risolvere i problemi prima che si manifestino;
24. sottolinea che i prestatori di servizi di costruzione sono spesso chiamati a conformarsi a prescrizioni relative alla loro organizzazione nel paese di stabilimento, anche riguardo ai regimi di certificazione organizzativa, che rendono eccessivamente complesso offrire i loro servizi oltre frontiera;
25. invita la Commissione ad affrontare tali ostacoli, anche attraverso un migliore riconoscimento reciproco e, se opportuno, azioni legislative, come l'iniziativa della Commissione sul passaporto per i servizi, annunciata di recente;

#### *Mercato unico dei servizi professionali*

26. osserva che la normativa sull'accesso e l'esercizio delle professionali regolamentate di molti Stati membri è sproporzionata e crea ostacoli inutili alla mobilità dei professionisti;
27. accoglie con favore l'esercizio di valutazione reciproca svoltosi negli ultimi due anni; ritiene che processi di revisione inter pares ben definiti e che incoraggiano un dibattito aperto tra Stati membri possano essere efficaci nel promuovere il cambiamento; incoraggia gli Stati membri e la Commissione a diffondere tale pratica, in particolare in altri ambiti di regolamentazione del mercato unico;
28. invita la Commissione a occuparsi delle priorità di riforma degli Stati membri nel settore dei servizi professionali, nel contesto del semestre europeo e delle raccomandazioni specifiche per paese sulla deregolamentazione di talune professioni negli Stati membri;

#### *Mercato unico del settore del commercio al dettaglio*

29. ricorda la valutazione *inter pares* sullo stabilimento di punti di vendita al dettaglio condotta dalla Commissione nel 2014-2015, che ha dimostrato che i dettaglianti si trovano spesso ad affrontare condizioni e procedure sproporzionate e inappropriate in materia di stabilimento nel mercato unico;
30. osserva che una regolamentazione restrittiva sull'esercizio delle attività al dettaglio e all'ingrosso crea ostacoli significativi all'ingresso, con conseguente apertura di un numero inferiore di punti vendita, freno alla concorrenza e prezzi più alti per i consumatori; sottolinea, a tale proposito, che gli oneri, le spese di ispezione e altre misure possono, *prima facie*, rispondere a obiettivi legittimi di politica pubblica, ma che in seguito all'utilizzo di soglie o altri criteri fungono da ostacoli non tariffari; ritiene che tutte le restrizioni operative imposte alle attività al dettaglio o all'ingrosso non dovrebbero limitare indebitamente e in modo sproporzionato tali attività né condurre, di fatto, a una discriminazione tra operatori di mercato;
31. invita la Commissione a definire le migliori pratiche per lo stabilimento nel settore del commercio al dettaglio e le restrizioni operative nel mercato unico;

#### **IV. Conclusioni**

32. invita la Commissione a presentare un quadro completo degli ostacoli non tariffari nel mercato unico, tenendo conto della differenza tra un ostacolo non tariffario e un obiettivo legittimo di politica pubblica da parte di uno Stato membro;
33. invita la Commissione ad approfondire il proprio lavoro sull'applicazione e sui principi su cui si basa il mercato unico; ritiene che l'intervento precoce nell'ambito delle misure nazionali o delle procedure di attuazione che costituiscono ostacoli non tariffari possa essere efficace e che consenta di ottenere risultati più rapidi rispetto alle procedure di infrazione; sottolinea, tuttavia, che in caso di una grave o persistente mancata applicazione del diritto dell'Unione, soprattutto negli ambiti del mercato unico e dell'interesse economico, la Commissione può dare la priorità alle procedure di infrazione;
34. invita gli Stati membri a considerare il mercato unico come un'iniziativa congiunta, che richiede una gestione coordinata e collettiva; ritiene che siano i consumatori nazionali a subire le conseguenze ultime degli ostacoli non tariffari, dato che sopportano costi più elevati e una scelta limitata quando viene negato l'accesso a nuovi partecipanti al mercato nazionale; è del parere che gli Stati membri dovrebbero dedicare più tempo ad affrontare le preoccupazioni orizzontali relative al mercato unico e a identificare gli ambiti che necessitano di un intervento prioritario da parte di uno o più Stati membri, al fine di mantenere e far avanzare il mercato unico;

o

o o

35. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio, al Consiglio europeo nonché ai parlamenti e ai governi degli Stati membri.

## MOTIVAZIONE

La creazione di un mercato unico rappresenta un risultato significativo, reso possibile dalla cooperazione e dalla condivisione di un obiettivo comune: l'eliminazione degli ostacoli al commercio in tutta l'Unione europea. Gli ostacoli tariffari sono stati eliminati con successo quasi cinquant'anni or sono, ma è il perdurare della sfida di eliminare gli ostacoli non tariffari che motiva le nostre iniziative odierne nell'ambito del mercato unico. Ciò riflette, sotto molti aspetti, quanto avviene nel commercio internazionale: le tariffe vengono rimosse più facilmente, ma è l'eliminazione degli ostacoli non tariffari a rappresentare la sfida ultima.

Il relatore osserva che molte imprese e cittadini che intendono dedicarsi a scambi o attività commerciali transfrontalieri non partono dal punto di vista "nazionale", del "mercato unico" o "extra-UE", bensì da quello della scelta tra commercio nazionale e internazionale, sia che si tratti di scambi intraeuropei o del commercio con un paese extra UE. Ciò avviene perché, nonostante l'eliminazione delle tariffe, la varietà delle regolamentazioni nazionali con cui si confronta un'impresa che intende svolgere la propria attività oltre confine o prestare servizi in un altro Stato membro pone ostacoli non dissimili da quelli che si possono incontrare quando si effettuano scambi commerciali al di fuori dell'UE. Nella loro prospettiva, non esiste un'applicazione pratica chiara delle libertà che costituiscono le fondamenta su cui poggia il mercato unico. Ciò non equivale a dire che il mercato unico non sia stato efficace o che oggi non rappresenti uno dei principali elementi costitutivi della prosperità europea, ma che gli ostacoli non tariffari che continuano a esistere frenano il mercato unico impedendogli di sfruttare appieno il proprio potenziale.

Il relatore riconosce che non tutti gli ostacoli non tariffari andrebbero rimossi. Il principio di sussidiarietà e il rispetto della governance a più livelli stanno a significare che esisterà sempre un certo grado di variazione della pratica regolamentare e della politica pubblica. Si tratta, di fatto, di un vantaggio, in quanto consente ai paesi di competere sulla base di approcci regolamentari diversi. Tuttavia, possono esistere ostacoli non tariffari che contrastano con i principi di proporzionalità e non discriminazione o che non rispondono a un obiettivo legittimo di politica pubblica. Sono questi gli ostacoli non tariffari che secondo il relatore dovrebbero essere oggetto dell'azione intrapresa per migliorare il funzionamento del mercato unico.

La strategia per il mercato unico, adottata di recente, contiene molte azioni previste per ampliare e approfondire il mercato unico, ma il relatore ritiene che i cambiamenti principali necessari siano duplici: un'applicazione migliore e più coerente delle norme esistenti e un cambiamento di mentalità da parte degli Stati membri, per abbandonare le misure protezionistiche e aprire i propri mercati nazionali in modo più completo. Il relatore è del parere che la maggior parte dell'acquis che consentirà un funzionamento efficiente del mercato unico senza attriti sia già presente. Riguardo ai beni, sono state identificate solo poche lacune, mentre nell'ambito dei servizi occorre intervenire maggiormente, anche se le fondamenta già esistono. Si sarebbe potuto ottenere molto di più se tali fondamenta e le norme costruite su dette basi fossero state rispettate. Il regime di notifica contenuto nella direttiva sui servizi rappresenta il primo esempio di come le azioni intraprese dagli Stati membri non corrispondano agli impegni da questi assunti. Il relatore ritiene pertanto che la Commissione possa fare di più per assicurarsi che gli Stati membri mantengano gli impegni



assunti, ma anche che gli Stati membri stessi debbano tenere fede a quanto dichiarato. Attraverso la collaborazione e l'esecuzione di una valutazione reciproca di come le rispettive regolamentazioni nazionali contribuiscano al mercato unico, gli stessi Stati membri potranno sostenere un mercato unico più competitivo e aperto.

Infine, il relatore ritiene che l'eliminazione degli ostacoli non tariffari aiuterà sì le imprese in tutta l'UE, ma che i principali beneficiari saranno i consumatori. Tale constatazione è confermata dallo studio preparato per la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, in cui si afferma che il completamento del mercato unico va a vantaggio di alcune imprese, ossia quelle più competitive e innovative, ma anche dei consumatori, con prezzi inferiori e una maggiore scelta. È quindi nell'interesse di tutti gli Stati membri e del Parlamento europeo proseguire con l'eliminazione degli ostacoli non tariffari, a vantaggio di tutti i consumatori d'Europa.