



Brussels, 5 March 2025  
(OR. en, it)

6766/25

COMPET 118  
MI 119

**NOTE**

---

From: Italian Delegation  
To: Delegations  
Subject: Horizontal Single Market Strategy 2025  
- Italian position paper

---

Delegations will find enclosed a document on “Horizontal Single Market Strategy 2025” from the Italia Delegation.



## Horizontal Single Market Strategy 2025

### *Italian position paper*

Both Letta and Draghi Report, as well as the political recommendations by the President of the Commission, recognise and highlight the central role of the single market as a necessary condition for improving competitiveness in the EU. The removal of the remaining barriers to free movement and the need to address the fragmentation of the single market stand out as a priority. In this regard, we certainly welcome the idea of a new horizontal **Single Market Strategy** expected in June 2025, which focuses on deepening and modernising the Single Market and which can reflect many of the points proposed in the Letta and Draghi reports.

The future Strategy should contain a fully-fledged action plan, with clear and ambitious objectives, to address the main remaining barriers to the free movement of services and goods and, at the same time, review the governance of the European and national mechanisms for implementing EU legislation, in order to prevent incorrect weak national enforcement leading to further fragmentation in the internal market. The removal of remaining barriers to the free movement of services and goods will have significant medium- to long-term impacts on Europe's economic growth and competitiveness. In order for this progress to not be achieved to the detriment of the **European social model** and the environmental sustainability objectives set out in the **Green Deal**, and those to be set out in the **Clean Industrial Deal** anticipated by the European Commission in the **Competitiveness Compass**, it is important to adopt a progressive and proportional approach in the choice of initiatives to be taken, which strikes a fair balance between economic competitiveness and social and environmental protection.

The key words of the future strategy should be harmonisation, simplification, digitalisation, coordination and transparency. Around them, Italy has drawn up the proposals presented in this document, by which it intends to contribute to the current debate and to the work of the European Commission in drawing up the future Single Market Strategy.

The document consists of three sections: free movement of services, free movement of goods and governance and cross-cutting issues.

The document consists of three sections: free movement of services, free movement of goods and governance and cross-cutting issues.

#### **1. Free movement of services**

The service sector has great untapped potential that a more integrated single market for services would help to unlock, resulting in increased productivity, new jobs and increased attractiveness for investments. Businesses, service providers and workers have long been complaining that differences in regulation between Member States create additional burdens for free movement, not only cross-border but also within individual countries, reducing competitiveness and global growth. Policies that put the Single Market perspective at the centre should therefore also be promoted at national level, but these policies need to be consistent with the objectives of sectoral policies, which are equally essential to ensure fair and sustainable growth.

Italy proposes the following actions:

- **Simplify regulations and harmonise regulations between Member States, in particular in the field of recognition of titles (e.g. by providing for an automatic mechanism for the**

recognition of academic titles at European level) **and professional qualifications**, following the identification of regulated professions with the greatest impact on the market. The free movement of services must be fostered through a smoother system for the recognition of the qualifications of professionals, removing unjustified requirements not only provided in the regulatory framework but often introduced as a result of rooted administrative practices, and maintaining an appropriate balance with workers protection standards. At the same time, in order to facilitate the process of the recognition of professional qualifications, we believe it is essential to **harmonise training pathways among EU countries**, e.g. applying more effectively the measures provided for in the Professional Qualifications Directive, such as the Common Training Frameworks and the European Professional Card, as well as developing common principles for voluntary training for professions with a greater impact on the single market. This also would help to prevent any ‘circumvention’ and avoid lowering the quality standards achieved so far.

- **Promote greater cooperation between Member States and between Member States and the Commission**, including as a preventive measure, so that services regulations are applied consistently and do not further hamper the integration of the single market for services. For example, the **Directive on Proportionality Test** for regulated professions has raised national authorities’ awareness and helped them give more attention to the impact of their proposals on the single market, but a more satisfactory implementation of the Directive requires the Commission to continue to provide guidance and support. To this end, the Commission’s experts/working groups represent important forums for discussion and mutual exchange.
- Taking into account the need to recruit professionals/workers also from non-EU countries to fill gaps in the EU area, develop **common solutions** among Member States to **facilitate the recognition of third country qualifications**.
- **Support SMEs in acquiring skills linked to the twin transition** and thus to labour market innovation. To this end, support programmes for training and access to technologies should be strengthened.
- Using **digitalisation** also as a key factor for the **servitisation** and innovation of businesses, adopting key technologies such as big data, IoT (Internet of Things) and artificial intelligence.
- In order to overcome the fragmentation of the different authorisation schemes **existing in the Member States, promote the creation of EU licensing systems** ( e.g. *Customs Decisions Management System*).
- **Liberalise cross-border services in strategic sectors**, providing systematic support from the Commission for the correct application of the Services Directive in the Member States. It is important to build on **key services for the manufacturing sector**, such as engineering, industrial installation and maintenance, logistics.
- Continue with a **sectoral approach** to reduce administrative and bureaucratic burdens that hamper access to and exercise of service activities, **focusing on strategic ecosystems for strengthening the single market**, such as the **construction** sector, where an EU qualification system for professionals and businesses could be developed and common technical and administrative standards could be defined across Member States.
- Accelerate the process of **RRI reform** (Retail Regulation Restrictiveness Index), considering, among others, to revise the current (im)balance between the two pillars of the Indicator.
- **Improve** user-friendliness of existing **notification** tools, including by ensuring the Commission’s support to Member States in identifying and interpreting notifiable requirements, as well as increase the transparency of notifications, especially on the follow-up by the Commission and the Member States that have received comments on the notified measures.

## 2. Free movement of goods

Greater **harmonisation** at European level and **greater uniformity of controls** can strengthen the free movement of goods, helping to remove existing barriers. With reference to the need for greater **harmonisation of legislation** to address the risks arising from excessive fragmentation, we consider it essential to:

- move forward with the transformation of the oldest Product **Harmonisation** Directives into Regulations to ensure uniform application of EU law;
- a harmonised regulatory framework on product **labelling** providing for digitalisation of labelling information, also in view of the provisions on digital product passport set out in Chapter III of Regulation (EU) 2024/1781. A uniform EU approach to labelling can help remove barriers to the functioning of the single market, including territorial restrictions on trade (TSCs), while providing consumers with clear, transparent, traceable, understandable and well-informed information. **Territorial restrictions on trade** severely limit the full realisation of the single market and need to be addressed. The adoption of an *ad hoc* European regulatory instrument to eliminate the practice of *geoblocking* in *B2B* relationships would be in this direction;
- stronger **tax harmonisation between Member States** in order to avoid exacerbating the already existing distortive effects in the allocation of resources within the European single market. A key milestone is to step up efforts on monitoring environmental subsidies: **reducing fragmentation on tax expenditures with negative environmental impact** promotes a better functioning of the single market and increased revenues from this process. At the same time, respecting the principle of compensation would ensure the achievement of the objectives of European and international environmental and climate policies, without harming the competitiveness of businesses;
- in addition, for non-harmonised products, the number of **harmonised technical standards** should be increased by also including products currently not covered but presenting concrete risks for users, as well as ensuring that the technical standards published in the journal are effectively updated to the state of the art. **Standardisation** is indeed a strategic lever for improving the efficiency of the single market and the involvement of SMEs in the development of standards should be strengthened;
- in addition, it is necessary to ensure the implementation of **the principle of mutual recognition** in non-harmonised areas and to assess the effectiveness of **Regulation (EU) 2019/515**, which lacks **the degree of detail needed for its application and assistance tools** for Member States' authorities, constituting an obstacle to the free movement of goods.

It is also essential to strengthen the **system of market surveillance** and **external border controls** in order to achieve uniform application of EU legislation in all Member States, further strengthen the protection of trade and fair trade and to remedy a distortion of transactions in a context of effective level playing field. With this in mind, we consider it necessary to:

- significantly increased **resources** for market surveillance and customs controls;
- the inclusion of reciprocity clauses in trade agreements between the EU and third countries, so as to establish uniform standards in terms of health, food and environmental safety, safety at work and workers' rights;
- more effective **coordination** between national competent authorities, including on unfair trading practices in the context of the agri-food supply chain;
- more effective European coordination to harmonise and strengthen action to reduce non-tariff barriers to exports to third countries;
- more effective and uniform legal instruments for the protection of products, both online and on physical markets, combating imitations both domestically and abroad;
- appropriate **training** to update technical skills, the development of **guidelines** by the European Commission to guide the application of European legislation and the establishment

of relevant **contact points** within the Commission to provide a reference to national authorities in order to dispel any doubts;

- incentivise and support the **exchange of data** between national competent authorities through the implementation of interoperability of existing databases at national and Union level and the **use of digital tools**, such as artificial intelligence, to strengthen controls;
- optimise the **European communication and information platforms** by integrating them, so as to provide the competent authorities with a comprehensive, simple and effective overview of market surveillance across the Union, avoiding duplication and shortcomings depending on the specific area of activity.

The European Commission should provide **financial and technical support instruments for mSMEs** to help them comply with Single Market regulations, as well as to improve their digital presence.

**Servitisation** offers an opportunity to overcome traditional barriers to both the movement of goods and services. It is important to invest in this topic **to become a strategic opportunity** for businesses as well as a push for product innovation (and no longer just the process) and for updating workers' skills.

### **3. Telecommunications, media and postal services market**

#### **3.1. Telecommunications services market**

**The single market for electronic communications is an indispensable priority** for the European Union, given that in an international context characterised by global players who derive gain their strength from markets of very large and partly protected origin, such as the USA, China and India, it is crucial that Europe is also able to have a large internal market, where its operators can also grow and reach a comparable size. For this to happen, without the risk of infringing antitrust rules, European operators must be able to consolidate themselves through mergers at continental level, rather than purely domestic mergers, in a single large transnational market. This new market structure, from which Europe-wide telecommunications operators will then emerge, is a prerequisite for the development of future technologies such as AI, 6G and quantum computing, and thus for European competitiveness and digital sovereignty.

At present, however, the situation in Europe is **still very different**. There are many more operators in the European Union than in America or China, thus creating a fragmented and less profitable market. As there is no single integrated market, but a sum of 27 national markets, operators tend to multiply. A common effort for a strong and integrated Single Market is therefore necessary and urgent.

In order to overcome this fragmentation, the provision of telecommunications services on a **pan-European basis should be promoted**, as is already the case for other services, in particular the Internet. This could happen by starting with reducing the cost of roaming wholesale between mobile operators, allowing them to provide mobile services across the Union without incurring in losses. In doing so, the basis would be created for an economically viable pan-European business, where market forces would lead, on the one hand, to a rebalancing of retail tariffs on a continental basis and, on the other hand, to consolidate around a number of large pan-European mobile players (alongside a number of national and regional players that would continue to exist).

The deployment of pan-European mobile services would also facilitate a similar process in the fixed telecommunications sector. However, this market is characterised by typically local access to the network, and moreover some resistance may arise from governments to purchase the largest incumbent national operators by third parties. The solution should be to **separate the network from the services**. Indeed, at the technological level, integration between network (that is, connectivity) and services is no longer essential, as in the pre-internet telephone era. By separating the network from the rest of the business, governments could retain strategic control over national infrastructures,

while promoting an open, competitive wholesale fibre market, capable of ensuring greater efficiency and neutrality vis-à-vis retail operators. The separation of roles (infrastructure/access/services) would ultimately overcome an outdated commercial policy based on lower prices for services, which, in this way, does not make it possible, inter alia, to achieve the technological developments needed today, such as the transition to Edge Computing architectures.

The creation of a **single market for electronic communications** is also of benefit to European citizens, who could thus have access to all the options available in the European market in terms of telecommunications services, without barriers and obstacles. On the contrary, today, European citizens can only benefit from the limited fixed or mobile offers available at national level, as they can only target local operators, even when there are considerable tariff and qualitative differences between neighbouring European countries. In other words, in Europe there is a strong difference between the number of active operators (more than a hundred operators with national coverage) and the offers actually available to users, which are much smaller, thus significantly reducing the benefits of users, who currently do not benefit from this plurality.

Another disadvantage for users is roaming, where European citizens can use their home prices for up to 4 months, after which the mobile operator can revert to the extra roaming charges that were abolished (but not completely) in 2017.

It is also important to discuss the relationship between regulation and competition: it is recalled that BEREC and competition authorities have repeatedly stated that effective regulation not only stimulates competition, but also guides investment in the sector. Thus, Italy has so far encouraged deregulation of access to the fixed network, where possible and where a separation of the network is already present, and on the basis of the assessments made by the regulator, drawing on the approaches already applied in the mobile and 5G sectors. As a matter of fact, the regulation of fixed networks tends to be increasingly limited, mainly as a result of the growing prevalence of ‘wholesale-only’ models.

Consideration should also be given to greater flexibility and expediency in the application of merger rules, so as not to hinder the emergence of European business champions of a size adequate to operate on a global scale. In this regard, the Commission announced a revision of the guidelines on the control of horizontal mergers, in order to encourage technological innovation and enable European companies to engage with international giants. The overall idea is to enable the formation of European operators able to engage with American and Asian giants and invest in cutting-edge technologies, in view of the evolution of the sector **towards 6G**.

However, the need to create “European giants” capable of operating on the global market should be reconciled with the objective of consumer protection in the European and domestic context.

A true single market for telecoms would in conclusion attract **more private and public investment in digital infrastructure**, enhancing **Europe’s competitiveness** also in the long term. Without deeper integration, the risk is to further fragment the sector, making European companies less resilient in the face of global challenges and rapid technological changes.

Ultimately, a single European telecoms market, resulting from a process triggered by the provision of pan-European services and the separation of networks, would be the main tool for equipping Europe with an innovative, sustainable, resilient and secure infrastructure, capable of ensuring digital sovereignty and strategic autonomy for the EU, as well as for ensuring market competition and benefits for consumers.

With regards to the functioning of the single market, and in particular market access, we express **some reservations about one-stop-shop systems** and extension of the principle of the country of origin due to risks of forum shopping, which, among other things, would ultimately be detrimental to users of electronic networks and services, who would be protected differently, depending on the rules applied in the country of origin of their supplier. It would be more **useful to harmonise** the

requirements towards a provider of electronic communications networks, or services, entering the market, and within each Member State. For example, intervening in the notification procedures to be carried out in the different national legal systems in order to harmonise the language of notification, the related translation and production requirements, reporting requirements, obligations related to address of establishment in a Member State and so on.

### 3.2 Media Services Market

Over the past decades, the media landscape has changed dramatically: new players (video-on-demand service providers and online platforms) have started offering their services on the internet, competing with traditional broadcasters. Some of the new market dynamics are **object of concern**, such as when platforms establish in countries with more favourable disciplines, exploiting jurisdictional asymmetries between Member States. This leads to a race to the bottom on the guaranteed-standards of users of media services, raising the issue of equal regulatory treatment among providers of media services, which are de facto comparable.

In this context, the application of the country of origin principle, which initially ensured regulatory predictability and was a Europe-wide cornerstone for media operators, now risks hindering the development of the single market. It should therefore be questioned whether its current formulation is **still appropriate to regulate a media sector** characterised by the strategic re-locations of digital platforms. One way of action could be to mitigate the application of the country-of-origin principle and foresee the application of the country-of-destination principle at least for services offered in more than one country and in different languages. This would lead to a **more balanced and protected regulatory environment**, as national authorities could supervise audiovisual services offered by online platforms, ensuring that users can rely on the same safeguards applied to traditional media.

### 3.3 Postal Services Market

As regards the postal sector, in line with the provisions of the Council of the European Union in its Decision 2022/1327 of 26 July 2020, we would like to see a rapid revision of the current regulatory framework in order to adapt it to the changed context. Indeed, digitalisation and the development of e-commerce have profoundly changed the direction of demand for services, as well as market players, business models and products offered. The constant and rapid changes brought about by digitisation processes, the explosion of e-commerce and the emergence of **new platforms that act as gatekeepers** for the acquisition of home-delivery services, call for timely adaptation of the main instruments for regulating postal services, starting with the specific definitions of postal operators, postal networks, individual postal services and consumer protection instruments in the digital ecosystem.

In addition, given the importance of e-mail as a communication tool, it seems appropriate to introduce specific safeguards, including the appointment of an institution of reference which, in consideration of the competences and for the protection of the relevant market, would be the national regulatory and supervisory **authority for the postal sector**. Furthermore, a link between the rules on national and international transport and the regulation of postal services appears opportune, given the *lex specialis* nature of the latter in relation to the former, and to contribute to the elimination of duplication and the simplification of administrative procedures. Finally, a regulatory clarification on the allocation of powers between environmental protection institutions is desirable, in view of the regulatory power of the postal authorities for the specific postal sector.

## 4. Governance

### a. Prevention of Barriers

The prevention of barriers to the free movement of goods, services and workers is essential for the proper functioning of the European single market. In this context, there is a need to adopt a *Single*

*Market Barriers Prevention Act*, one of the objectives of which is to strengthen the governance of the single market and to improve cooperation between Member States.

In line with the approach defined by the Compass, it is essential to reconcile decarbonisation and competitiveness, promoting an approach to climate neutrality as an opportunity for growth and working to keep climate goals and business competitiveness together, with a barrier prevention policy, including a proportionate **review of environmental and industrial regulation**, in order to reconcile climate and regulatory objectives with the competitiveness of EU companies.

At the same time, **cohesion policy** needs to be consolidated, strengthening its crucial role in supporting economic growth, job creation, business competitiveness, sustainable development and environmental protection, reducing economic inequalities between regions and ensuring fair access to the benefits of the single market, as well as the Common Agricultural Policy, in terms of ensuring more resources and cutting red tape, so as to safeguard the weakest parts of rural areas and support agricultural income, the quality of the primary system and food security within the EU market.

#### **b. Simplification and Burden Reduction**

The European Union has recognised the need to **simplify the regulatory framework and reduce administrative burdens**, an objective strongly supported by Italy. This process was officially launched by the **Council Conclusions of 28 November 2024**, which transpose the need to **review the existing regulatory stock**, removing obsolete and redundant legislation, **improving the quality of new regulations**, applying rigorous impact tests, in particular for SMEs, **using clear criteria to assess the effectiveness of European legislation**, avoiding divergent interpretations between Member States.

In particular, in order to reduce the complexities which businesses, and in particular the 24 million SMEs operating in Europe, need to be assisted with, consideration should be given to **the appropriateness and topical nature of the rules** in relation to their objectives and **the cumulative effects of legislation** on businesses and administrations that need to ensure their enforcement, including whether digital solutions should be adopted.

We therefore welcome the European Commission's commitment to reduce the regulatory *stock* and improve the European legal framework to make it more fit for purpose, more understandable and predictable, with benefits also in terms of reducing administrative burdens. At the same time, we are aware that ambitious targets to regain EU competitiveness require regulatory initiatives with an approach consistent with these objectives from the outset.

In addition, it is considered appropriate to *conduct a stress-test* of the *acquis* in order to eliminate redundancies and inconsistencies and to introduce simplification, codification and consolidation measures. When exploring the limits of the *acquis communautaire* in the internal market, a work programme agreed with the Member States should also be carried out, starting with the areas perceived as most complex and closed by companies.

We welcome the *omnibus* initiatives and the simplification of the *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) announced in the Competitiveness Compass. In addition, the administrative burden on SMEs that are included in the ETS should be reduced and therefore, without prejudice to the adoption of alternative measures, the threshold for excluding small installations from the ETS should be increased.

It is important to adopt an ambitious *Better Regulation agenda* that strengthens the role of the *Regulatory Scrutiny Board*, to be extended to include legislative initiatives without impact assessment by the Commission. The request to the RSB to comment could be made by the rotating Presidency, after consulting delegations, on draft acts considered relevant by the Council and on which an impact assessment is therefore considered appropriate. Also as part of the Better Regulation initiatives, it is necessary to ensure the systematic application of the SME and competitiveness test and the

performance of a high-quality impact assessment on EU legislation, as well as the adoption of a clear, uniform and standardised methodology for assessing regulatory impact. Regulatory overlaps between the different regulations should be avoided and the “One In One Out” principle should be pursued, to avoid new rules being added to the previous ones and to strengthen consultation mechanisms with businesses, in particular SMEs, to ensure that the rules are predictable and clear.

The so-called Simplification Package to be published at the end of February should reflect these ambitions. To this end, we refer to the proposals to simplify the legislation on sustainable finance already made to the European Commission on 6 February 2025.

In addition, the EU and Member States must work to **reduce the administrative burden** on businesses, consumers and administrations.

To this end, we consider it important to:

- achieve full interoperability of digital administrative systems and databases, also with a view to processing and organising large volumes of data in a reasoned and creative way, thanks to generative AI, to proactively provide users (citizens and businesses) with the necessary services according to their status or condition without their request;
- introduce the ‘digital by default’ principle, according to which the deployment phase should include specific digital platforms, in order to allow better data collection and thus contribute to the pursuit of the ‘once only’ objective/principle;
- strengthen the implementation of the **Digital Single Window** Regulation by broadening its scope to cover new procedures, especially taking into account the needs of SMEs and improve the Once Only technical system, with a strong emphasis on its usability and user-friendliness;
- properly implement the EUDI Wallet, which should become part of the basic digital infrastructure and should be used in the development of other e-government services;
- simplify and standardise administrative and permit-granting procedures by extending the application of the ‘one-stop-shop’ principle;
- allocate more resources, including European resources, to support administrative efforts by national authorities in the implementation of EU initiatives, through training courses, guidelines, technical assistance and financial support.

#### c. **Revision of Procurement Legislation**

Public procurement can be a key element in removing obstacles to the free movement of goods and services, strengthening the governance of the single market, while at the same time being a tool to foster innovation, critical technologies and – in certain sectors – also European businesses and products. To this end, we believe that the revision of the public procurement regulatory framework should be guided, *inter alia*, by the following principles:

- **valorising quality, sustainability and innovation**, through:
  - (I) the use of the OEPV criterion;
  - (II) the wider use of **innovation procurement**;
  - (III) the provision of **minimum environmental criteria** at EU level to be included in tender procedures covering a wide range of product sectors. In addition, the inclusion of durability, reparability and carbon footprint standards should be included in the mandatory environmental criteria. It would therefore be desirable for a unitary environmental protocol to be drawn up at EU level to ensure the homogeneous development of the issue of environmental sustainability;
  - (IV) the introduction of **quotas for innovative and sustainable goods produced locally** so as to foster the decarbonisation and competitiveness of the EU;
  - (v) Ensuring and adapting European legislation in order to promote the **same protection of social** groups in public procurement and to standardise the requirements for economic

operators across countries so as not to create obstacles to participation in public contracts as a result of differences in legislation;

- **Optimise investments** for complementary, connected or investment-service contracts covered by the IPCEI Fund, through the introduction of appropriate authorisation procedures and award procedures, so as to achieve a leverage effect on the investments themselves, with a positive impact on the economy;
- develop the **digitalisation of procedures** and the promotion of more efficient and transparent procurement models by adopting **centralised and interoperable platforms** to facilitate access to cross-border tenders for businesses, especially small ones, and ensure greater transparency;
- **strengthen the inclusion of SMEs** by **simplifying sourcing processes** and reducing administrative burdens. In addition, it would be useful to adopt **the so-called ‘Km 0’ practice** in procurement procedures, in accordance with EU law and the principles of equal treatment, non-discrimination, transparency and proportionality, so as to promote the local cross-border economy and provide for specific reserves for SMEs. These measures would improve cross-border access and ensure greater transparency, favouring a fairer and more inclusive participation of businesses in the single market;
- adopt an **appropriate regulation of the subcontracting and subcontracting system**, guaranteeing the entire industrial sector and safeguarding safety at work. In this context too, regulatory harmonisation between Member States is essential to avoid divergent interpretations of procurement rules, which penalise businesses and limit the competitiveness of the single market;
- introduce **mandatory price review mechanisms in public contracts** in order to manage inflation and market fluctuations;
- promote **collaborative procurement models** to ensure better risk sharing and efficiency in contract execution;
- developing a **demand for European products (Made in Europe)**, taking them into account in the new regulatory framework on procurement, so as to give concrete expression to the Draghi Report’s proposal to include, under certain conditions, the principle of ‘preference for European goods’;
- provide for minimum environmental criteria to be included in tendering procedures also at EU level, as is already the case in Italy under Article 57 (2) of Legislative Decree No 36 of 2023 (Public Procurement Code), in line with Article 65 of Regulation (EU) 2024/1781.

#### **d. Labour Mobility and Skills Union**

It seems necessary to continue to reduce obstacles to intra-EU labour mobility, by simplifying procedures and reducing the administrative burden on companies, while safeguarding the protection of workers and the effectiveness of controls. With this in mind, the strengthening of the European Labour Authority (ELA) will also ensure better coordination of inspection activities, more effective prevention of abuse and violations of workers’ rights and the fight against social dumping. Improving the coordination of social security systems is also necessary to boost the mobility of European citizens.

Attracting talent and managing the regular migration flows of skilled workers effectively and responsibly can help overcome labour shortages in several European economies, also as a result of an ageing population.

#### **e. Improving Enforcement**

The application of single market rules is one of the key factors in establishing a common area capable of ensuring the free movement of goods, services, capital and workers, stimulating growth and fostering innovation. The Commission and Member States should strengthen their cooperation in order to make the best and most effective use of existing compliance instruments.

To this end, the following actions are proposed:

- the regular use of “implementation groups”, preferably using existing expert groups and committees, to foster dialogue and informal exchange on politically most sensitive issues with greater differences in implementation, with a view to coordinating and simplifying the implementation of these rules and ensuring a level playing field between Member States;
- strengthen cooperation between authorities in different Member States by facilitating the exchange of information and overcoming language barriers. To this end, the Commission could facilitate this process by:
  - ✓ providing existing platforms and providing support to address issues on the interpretation of single market rules;
  - ✓ identifying and sharing best practices, as well as identifying possible solutions to improve cross-border cooperation;
  - ✓ providing guidance and training in the different policy areas.

**It is also considered essential to strengthen existing enforcement tools:**

- Promote and enhance the role of **the Single Market Office (SMO)**, both at national and EU level, as set out in the Communication ‘Single Market at 30’ and in the Letta Report, and strengthen their cooperation.
- Increase the visibility of **IMI** as a central tool for cross-border administrative cooperation in the Single Market. To address underuse of IMI by national authorities, the Commission could organise networks and additional training sessions for all users.
- Strengthen the role of the Internal Market Enforcement Task Force – **SMET** by ensuring political consensus in all policy areas, in view of the inter-sectoral scope of its action. At operational level, SMET could address issues related to gold-plating or additional national measures, as part of the tasks assigned in the 2020 Single Market Action Plan and as suggested in the Draghi Report; regularly continue discussions on the functioning of specific tools such as Solvit, IMI and TRIS; approve Commission recommendations on how to improve the application and enforcement of single market rules; ensure the involvement of stakeholders, such as business associations, labour organisations and administrations, and consult them regularly on the most recurring barriers in order to gain input to their agenda.
- Promote the role of **SOLVIT** in order to increase its knowledge among businesses that are not yet fully aware of its existence and functions. At the same time, SOLVIT should be promoted among national authorities in order to ensure proper follow-up of structural and recurrent issues at national level and thereby facilitate better application of Union law by the Member States. The systemic issues reported by SOLVIT should feed into SMET discussions and, where necessary, also be discussed in the Council and be the subject of dedicated actions by the Commission and the Member States.



## Strategia orizzontale per il mercato unico 2025

### *Documento di posizione nazionale*

Sia il Rapporto Letta che il Rapporto Draghi, nonché le indicazioni politiche della Presidente della Commissione, riconoscono ed evidenziano il ruolo centrale del mercato unico quale condizione necessaria per migliorare la competitività nell'UE. La rimozione delle rimanenti barriere alla libera circolazione e la necessità di affrontare la frammentazione del mercato unico diventano dunque prioritari. Un appello in questa direzione viene anche dagli Stati Membri nelle Conclusioni del Consiglio di novembre 2024. A tale riguardo, accogliamo certamente con favore l'idea di una **nuova strategia orizzontale per il mercato unico** attesa per il prossimo giugno 2025, che si concentri sull'approfondimento e la modernizzazione del mercato unico e che possa riflettere molti dei punti proposti dalle relazioni di Letta e Draghi.

La futura Strategia dovrà contenere un vero e proprio piano di azione, con obiettivi chiari e ambiziosi, per affrontare le principali barriere ancora esistenti alla libera circolazione dei servizi e dei beni e, al contempo, rivedere la *governance* dei meccanismi europei e nazionali di attuazione delle normative unionali per evitare che una disomogenea applicazione a livello interno determini ulteriori frammentazioni nel mercato interno. L'eliminazione delle rimanenti barriere alla libera circolazione dei servizi e dei beni avrà significativi impatti nel medio-lungo termine sulla crescita economica e competitività dell'Europa. Affinché questo progresso non sia ottenuto a detrimento del modello sociale europeo e degli obiettivi di sostenibilità ambientale stabiliti dal *Green Deal* e da quelli che verranno definiti nel *Clean Industrial Deal* anticipato dalla Commissione europea nella "Bussola per la competitività", è importante adottare un approccio progressivo e proporzionale nella scelta delle iniziative da adottare, che raggiunga un giusto bilanciamento tra competitività economica e tutele sociali e ambientali.

Le parole chiave della futura strategia dovranno essere armonizzazione, semplificazione, digitalizzazione, coordinamento e trasparenza. Intorno a esse, l'Italia ha elaborato le proposte presentate in questo documento, con le quali intende contribuire al dibattito attuale e al lavoro della Commissione europea di elaborazione della futura Strategia per il mercato interno.

Il documento si articola in tre sezioni, le prime due dedicate, rispettivamente, alla libera circolazione dei servizi e delle merci, mentre l'ultima raccoglie le proposte relative alla governance e alle questioni trasversali.

#### **1. Libera circolazione dei servizi**

Il settore dei servizi ha un grande potenziale ancora scarsamente sfruttato che un mercato unico dei servizi più integrato aiuterebbe a liberare, con conseguente aumento della produttività, creazione di nuovi posti di lavoro e una maggiore attrattività per gli investimenti. Da tempo ormai imprese, prestatori di servizi e lavoratori lamentano che le differenze nella regolamentazione tra Stati membri creano oneri aggiuntivi alla libera circolazione, non solo transfrontaliera ma anche all'interno dei singoli paesi, riducendo la competitività e la crescita globale. Anche a livello nazionale andrebbero pertanto favorite politiche che pongano al centro la prospettiva del mercato unico, ma è necessario che queste politiche siano comunque coerenti con gli obiettivi dalle politiche settoriali, altrettanto essenziali per assicurare una crescita equa e sostenibile.

L'Italia propone le seguenti azioni:

- **Semplificare le regolamentazioni e armonizzare le normative tra Stati membri, in particolare nel settore del riconoscimento dei titoli di studio** (prevedendo ad es. un meccanismo automatico per il riconoscimento dei titoli accademici a livello europeo) **e delle qualifiche professionali**, previa individuazione delle professioni regolamentate con maggiore impatto sul mercato. La libera circolazione dei servizi deve essere favorita attraverso un sistema più snello di riconoscimento delle qualifiche dei prestatori, rimuovendo requisiti ingiustificati, previsti non solo dalle norme ma spesso frutto di prassi amministrative consolidate, e mantenendo un equilibrio adeguato con gli standard di protezione dei lavoratori. Al tempo stesso, per agevolare il riconoscimento, a valle, delle qualifiche professionali riteniamo sia essenziale **armonizzare, a monte, i percorsi formativi tra i diversi paesi**, attraverso un impiego più massiccio degli strumenti previsti dalla direttiva qualifiche professionali quali i quadri comuni di formazione e la tessera professionale europea e sviluppando anche principi comuni di formazione volontaria per le professioni con maggiore impatto sul mercato unico. Ciò aiuterebbe a prevenire fenomeni di “aggiramento” ed evitare l’abbassamento degli standard di qualificazione raggiunti sino ad oggi.
- **Promuovere una maggiore collaborazione tra gli Stati membri e tra Stati membri e Commissione**, anche in chiave preventiva, affinché le normative sui servizi siano applicate in modo coerente e non ostacolino ulteriormente l’integrazione del mercato unico dei servizi. Ad esempio, la **direttiva sul test di proporzionalità** per le professioni regolamentate ha stimolato le autorità nazionali a prestare maggiore attenzione all’impatto delle loro proposte sul mercato unico, ma per una più soddisfacente applicazione della direttiva è necessario che la Commissione continui a fornire linee guida e supporto. A tal fine i gruppi di esperti/di lavoro della Commissione costituiscono un’importante sede di confronto e scambio reciproco.
- Tenuto conto dell’esigenza di reclutare forza lavoro anche da paesi extra UE per colmare le lacune esistenti nell’area UE, sviluppare **soluzioni comuni** tra gli Stati membri per **facilitare il riconoscimento delle qualifiche dei paesi terzi**.
- **Sostenere le PMI nell’acquisizione di competenze legate alla doppia transizione** e quindi all’innovazione del mercato del lavoro. A tal fine dovrebbero essere rafforzati i programmi di sostegno alla formazione e all’accesso alle tecnologie.
- Impiegare la **digitalizzazione** anche come fattore fondamentale per la **servitizzazione** e per l’innovazione delle imprese, adottando tecnologie chiave come big data, IoT (Internet of Things) e Intelligenza Artificiale.
- Per superare la frammentazione dei diversi regimi autorizzativi esistenti negli Stati membri, promuovere la **creazione di sistemi unionali di rilascio delle autorizzazioni** (sull’esempio del *Customs Decisions Management System*).
- **Liberalizzare i servizi transfrontalieri in settori strategici**, prevedendo un supporto sistematico della Commissione ai fini della corretta applicazione della Direttiva Servizi negli Stati membri. E’ importante partire dai **servizi fondamentali per il settore manifatturiero**, come l’ingegneria, l’installazione e manutenzione industriale e la logistica.
- Proseguire nell’**approccio settoriale** per la riduzione degli oneri amministrativi e burocratici che ostacolano l’accesso e l’esercizio delle attività di servizi, **focalizzando l’attenzione sugli ecosistemi strategici per il potenziamento del mercato unico**, come il settore delle **costruzioni**, dove potrebbe essere sviluppato un sistema di qualificazione UE per i professionisti e per le imprese e potrebbero essere definiti standard tecnici e amministrativi comuni a tutti gli Stati membri.
- Accelerare il processo di **revisione del RRI** (Indice di restrittività della regolamentazione del settore del commercio al dettaglio, altro ecosistema strategico), valutando, tra l’altro, l’opportunità di prevedere un rapporto più bilanciato tra i due *pillars* dell’Indicatore.

- **Migliorare** la *user-friendliness* degli attuali strumenti di **notifica**, anche assicurando il supporto della Commissione agli Stati membri nell'individuazione e interpretazione dei requisiti soggetti a notifica, nonché aumentare la trasparenza delle notifiche, specialmente sui seguiti dati dalla Commissione e dagli Stati membri che hanno ricevuto commenti e osservazioni sulle misure notificate.

## 2. Libera circolazione delle merci

Una più diffusa **armonizzazione** a livello europeo e una **maggiore uniformità dei controlli** possono rafforzare la libera circolazione delle merci, contribuendo ad eliminare le barriere esistenti. Con riferimento alla necessità di una maggiore **armonizzazione delle normative** per ovviare ai rischi derivanti da un'eccessiva frammentazione, riteniamo fondamentale:

- progredire nella trasformazione delle Direttive di **armonizzazione** dei prodotti più risalenti in Regolamenti per garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione;
- un quadro normativo armonizzato in materia di **etichettatura** di prodotti che preveda una digitalizzazione delle informazioni in etichetta, anche in considerazione delle disposizioni in materia di passaporto digitale di prodotto stabilite al Capo III del regolamento (UE) 2024/1781. Un approccio uniforme dell'UE all'etichettatura può contribuire a eliminare le barriere al funzionamento del mercato unico, ivi incluse le restrizioni territoriali al commercio (TSCs), e al contempo assicurare ai consumatori informazioni chiare, trasparenti, tracciabili, comprensibili e ponderate. Le **restrizioni territoriali al commercio** limitano fortemente la piena realizzazione del mercato unico e devono essere affrontate. L'adozione di uno strumento europeo normativo *ad hoc* per eliminare la pratica del *geoblocking* nei rapporti *B2B* andrebbe in questa direzione;
- una più forte **armonizzazione fiscale tra gli Stati membri**, per evitare di esacerbare gli effetti distorsivi, già oggi esistenti, nell'allocazione delle risorse all'interno del mercato unico europeo. Una tappa fondamentale è il rafforzamento dell'impegno sul monitoraggio dei sussidi ambientali: la **riduzione della frammentazione sulle agevolazioni fiscali ad impatto ambientale** negativo promuove un migliore funzionamento del mercato unico e le maggiori entrate dovute a tale processo, nel rispetto del principio di compensazione, garantirebbero il conseguimento degli obiettivi delle politiche ambientali e climatiche europee ed internazionali, senza danneggiare la competitività delle imprese;
- altresì, per i prodotti non armonizzati bisognerebbe, di pari passo, aumentare il numero di **standard tecnici armonizzati** comprendendo anche prodotti attualmente non coperti, ma che presentano rischi concreti per gli utilizzatori nonché garantire che le norme tecniche pubblicate in gazzetta siano effettivamente aggiornate allo stato dell'arte. La **standardizzazione** è infatti una leva strategica per migliorare l'efficienza del mercato unico e andrebbe rafforzato il coinvolgimento delle PMI nello sviluppo degli standard;
- inoltre, è necessario garantire l'attuazione del **principio del mutuo riconoscimento** nei settori non armonizzati e valutare l'efficacia del **Regolamento (UE) 2019/515**, che risulta **privo del grado di dettaglio utile per la sua applicazione e di strumenti di assistenza** per le Autorità degli Stati membri, costituendo un ostacolo alla libera circolazione delle merci.

Fondamentale è anche il rafforzamento del **sistema di vigilanza** del mercato e dei **controlli alle frontiere esterne** al fine di ottenere un'uniforme applicazione della normativa unionale in tutti gli Stati membri per consolidare sempre più la tutela del commercio e dei traffici leali ed ovviare ad una distorsione delle transazioni in un contesto di effettiva parità di condizione. In quest'ottica riteniamo necessario:

- un potenziamento significativo delle **risorse** destinate alla vigilanza del mercato e ai controlli doganali;

- l’inserimento delle clausole di reciprocità negli Accordi commerciali tra Ue e Paesi terzi, in modo da definire standard uniformi in termini di sicurezza sanitaria, alimentare ed ambientale, sicurezza sul lavoro e diritti dei lavoratori;
- un **coordinamento** più efficace tra le autorità nazionali competenti anche in materia di pratiche commerciali sleali nel contesto della filiera agroalimentare;
- un coordinamento europeo più efficace per armonizzare e potenziare le azioni volte a ridurre le barriere non tariffarie all’esportazione verso i Paesi Terzi;
- strumenti giuridici più efficaci ed uniformi di protezione dei prodotti, tanto on-line che sui mercati fisici, contrastando le imitazioni sia sul piano interno che estero;
- un’adeguata **formazione** per l’aggiornamento delle competenze tecniche, l’elaborazione di **linee guida** da parte della Commissione europea per guidare l’applicazione delle normative europee e l’istituzione di **punti di contatto** competenti per materia presso la stessa Commissione per fornire un riferimento alle autorità nazionali al fine di dipanare eventuali dubbi;
- incentivare e supportare lo **scambio dei dati** tra le autorità nazionali competenti attraverso l’implementazione dell’interoperabilità delle banche dati esistenti a livello nazionale ed unionale e l’**utilizzo di strumenti digitali**, come l’intelligenza artificiale, per rafforzare i controlli;
- ottimizzare le **piattaforme europee di comunicazione e informazione** integrandole fra loro, in modo da fornire alle Autorità competenti una panoramica completa, semplice ed efficace sulla vigilanza del mercato all’interno di tutto il territorio unionale, evitando duplicazioni e carenze a seconda dello specifico settore di attività.

La Commissione europea dovrebbe prevedere **strumenti di sostegno finanziario e tecnico alle mPMI** per aiutarle a conformarsi alle normative del mercato unico, nonché a migliorare la loro presenza digitale.

La **servitizzazione** offre un’opportunità per il superamento delle barriere tradizionali sia alla circolazione dei beni che dei servizi. È importante investire su questo tema **affinché diventi un’opportunità strategica** per le imprese nonché una spinta all’innovazione del prodotto (e non più solo del processo) e all’aggiornamento delle competenze dei lavoratori.

### 3. Mercato dei servizi delle telecomunicazioni, dei media e dei servizi postali

#### 3.1. Mercato dei servizi delle telecomunicazioni

Il mercato unico delle comunicazioni elettroniche è una priorità indispensabile per l’Unione Europea, poiché in un contesto internazionale caratterizzato da operatori globali che traggono la loro forza da mercati di origine vastissimi ed in parte protetti, quali ad esempio USA, Cina, India, è fondamentale che anche l’Europa sia in grado di dotarsi di una grande mercato interno, dove i propri operatori possano altresì crescere e raggiungere dimensioni comparabili. Affinché ciò avvenga, senza il rischio di violare le regole antitrust, gli operatori europei devono potersi consolidare attraverso fusioni a livello continentale, e non puramente domestico, in un unico grande mercato transnazionale. Questa nuova struttura di mercato, da cui emergeranno operatori di telecomunicazioni di dimensioni europee, costituisce un presupposto fondamentale per lo sviluppo delle tecnologie del futuro, quali AI, 6G e quantum computing, e di conseguenza per la competitività e la sovranità digitale europea.

Attualmente la situazione europea è tuttavia ancora molto differente. Nell’Unione europea ci sono molti più operatori che in America o Cina, dando così luogo ad un mercato frammentato e meno redditizio. Non essendovi un unico mercato integrato, bensì una somma di 27 mercati nazionali, gli operatori tendono a moltiplicarsi. Uno sforzo comune per un forte ed integrato mercato unico è quindi necessario ed urgente.

Per superare tale situazione di frammentazione, occorre promuovere la fornitura di servizi di telecomunicazioni su base paneuropea, come già avviene per altri servizi, in particolare Internet. Ciò

potrebbe avvenire cominciando col ridurre il costo del roaming wholesale tra operatori mobili, permettendo loro di fornire servizi mobili in tutta l'Unione senza incorrere in perdite. Si creerebbero le basi per un business paneuropeo economicamente sostenibile, dove le forze di mercato porterebbero, da un lato a un ribilanciamento delle tariffe retail su base continentale, dall'altro al consolidamento attorno ad un certo numero di grandi operatori mobili di livello paneuropeo (accanto ad una serie di player nazionali e regionali che continuerebbero ad esistere).

La diffusione di servizi mobili paneuropei favorirebbe un processo analogo anche nel settore fisso delle telecomunicazioni. Tale mercato è tuttavia caratterizzato dall'accesso alla rete tipicamente locale, e potrebbero altresì emergere resistenze da parte di taluni Governi all'acquisto dei maggiori operatori nazionali incumbent da parte di terzi. La soluzione dovrebbe consistere nella separazione della rete dai servizi. Infatti, a livello tecnologico, l'integrazione tra rete (ovvero connettività) e servizi non è più essenziale, come nell'era telefonica pre-Internet. Separando la rete dal resto del business, i Governi potrebbero mantenere il controllo strategico sulle infrastrutture nazionali, promuovendo allo stesso tempo un mercato wholesale della fibra aperto, competitivo, capace di garantire maggiore efficienza e neutralità nei confronti degli operatori del mercato retail. La separazione di ruoli (infrastruttura / accesso / servizi) consentirebbe in ultima analisi di superare una politica commerciale ormai datata, basata sulla riduzione dei prezzi dei servizi che, così concepita, non consente tra l'altro di realizzare le evoluzioni tecnologiche necessarie oggi, come ad esempio il passaggio ad architetture basate su Edge Computing.

La creazione di un mercato unico delle comunicazioni elettroniche rappresenta un beneficio anche per i cittadini europei, che potrebbero così avere accesso a tutte le opzioni disponibili nel mercato europeo in termini di servizi di telecomunicazioni, senza barriere ed ostacoli. Al contrario, al giorno d'oggi i cittadini europei possono usufruire solo delle limitate offerte, fisse o mobili, disponibili a livello nazionale, poichè essi possono rivolgersi solo ad operatori di prossimità, anche qualora siano differenze tariffarie e qualitative sensibili tra paesi europei confinanti. In altre parole, in Europa vi è una forte discrasia tra numero di operatori attivi (sono oltre un centinaio quelli con copertura nazionale) e le offerte realmente disponibili per gli utenti, di numero molto inferiore, così comprimendo significativamente i vantaggi degli utenti, che oggi non traggono alcun beneficio da tale pluralità.

Altro svantaggio per gli utenti è il caso del roaming, dove i cittadini europei possono utilizzare le tariffe domestiche per un massimo di 4 mesi, dopodiché l'operatore mobile può tornare ad applicare i sovraccosti roaming che invece sono stati aboliti (ma non del tutto, quindi) nel 2017.

Importante anche ragionare sui rapporti tra regolamentazione e concorrenza: si ricorda infatti che BEREC ed autorità di concorrenza hanno ripetutamente affermato che una regolamentazione efficace non solo stimola la concorrenza, ma guida anche gli investimenti nel settore. Così, l'Italia ha fin qui favorito la deregolamentazione dell'accesso alla rete fissa, dove possibile ed in presenza di separazione della rete, e sulla base delle valutazioni del regolatore, ispirandosi agli approcci già applicati nei settori della telefonia mobile e del 5G - ed infatti la regolamentazione delle reti fisse tende ad essere sempre più limitata, soprattutto a causa della crescente prevalenza dei modelli wholesale-only.

Occorre inoltre considerare maggiore flessibilità e speditezza nell'applicazione delle regole sulle fusioni, così da non ostacolare la nascita di campioni aziendali europei aventi dimensioni adeguate ad operare su scala globale. A tale riguardo, la Commissione ha annunciato una revisione delle linee guida sul controllo delle concentrazioni orizzontali, al fine di incoraggiare l'innovazione tecnologica e consentire alle aziende europee di confrontarsi con i giganti internazionali. L'idea complessiva è quella di consentire il formarsi di operatori europei in grado di confrontarsi con i colossi americani ed asiatici e di investire in tecnologie d'avanguardia, in vista dell'evoluzione del settore verso il 6G.

Occorre tuttavia conciliare l'esigenza di creare "giganti europei" in grado di operare sul mercato globale, con l'obiettivo della tutela dei consumatori nel contesto europeo e domestico.

Un vero mercato unico delle telecomunicazioni permetterebbe infine di attrarre maggiori investimenti privati e pubblici nell'infrastruttura digitale, rafforzando la competitività dell'Europa anche nel lungo periodo. Senza un'integrazione più profonda, il rischio è quello di frammentare ulteriormente il settore, rendendo le imprese europee meno resilienti di fronte alle sfide globali e alle rapide trasformazioni tecnologiche.

In definitiva, un mercato unico europeo delle telecomunicazioni, scaturito da un processo innescato dalla fornitura di servizi paneuropei e dalla separazione delle reti, costituirebbe lo strumento principale per dotare l'Europa di una infrastruttura innovativa, sostenibile, resiliente e sicura, in grado di garantire sovranità digitale e autonomia strategica per la UE, nonché per garantire concorrenza nel mercato e benefici ai consumatori.

Per quanto concerne il funzionamento del mercato unico, ed in particolare l'accesso al mercato, si esprimono alcune riserve su sistemi di "one-stop-shop" ed estensione del Principio del Paese d'Origine per rischi di forum shopping connessi, che, tra l'altro, nuocerebbero, in ultima analisi, ad utenti di reti e servizi tlc che sarebbero tutelati in maniera differenziata, a seconda della disciplina applicata nel Paese d'origine del proprio fornitore. Più utili appaiono eventuali interventi armonizzatori circa gli adempimenti rivolti ad un fornitore di reti o servizi di comunicazioni elettroniche, in ingresso nel mercato, ed in ciascun Stato membro. Per esempio, interventi sulle procedure di notifica da espletare nei diversi ordinamenti nazionali al fine di armonizzare la lingua di notifica, i connessi obblighi di traduzione e produzione documentale, gli obblighi di reportistica, l'obbligatorietà di un indirizzo di stabilimento nello Stato membro e così via.

### **3.2 Mercato dei servizi media**

Negli ultimi decenni, il panorama mediatico è cambiato radicalmente: nuovi attori (fornitori di servizi di video on demand e piattaforme online) hanno iniziato a offrire i propri servizi su internet, entrando in competizione con le emittenti tradizionali. Alcune delle nuove dinamiche di mercato che si sono affermate destano preoccupazione, come quella di alcune piattaforme di stabilirsi in paesi con disciplina più favorevole, sfruttando asimmetrie giurisdizionali tra Stati Membri. Ciò determina una corsa al ribasso sugli standard di garanzia degli utenti dei servizi mediali, ponendo la questione di parità di trattamento regolatorio con riguardo a soggetti che forniscono servizi mediali, di fatto assimilabili.

In tale contesto, l'applicazione del principio del Paese di Origine, che inizialmente garantiva prevedibilità normativa ed ha rappresentato un caposaldo su scala europea per gli operatori dei media, rischia ora di ostacolare lo sviluppo del Mercato Unico. È dunque opportuno interrogarsi se la sua formulazione attuale sia ancora adeguata a regolamentare un settore mediale caratterizzato dalla rilocalizzazione strategica delle piattaforme digitali. Una strada di intervento potrebbe essere quella di mitigare l'applicazione del principio del Paese d'Origine, e prevedere il principio del Paese di Destinazione almeno per quanto riguarda i servizi che vengono offerti in più di un Paese e in lingue diverse. Ciò determinerebbe un contesto regolamentare più bilanciato e tutelato, in quanto le Autorità nazionali potrebbero supervisionare i servizi audiovisivi offerti dalle piattaforme online, garantendo agli utenti le stesse tutele applicate ai media tradizionali.

### **3.3 Mercato dei servizi postali**

Per quanto riguarda il settore postale, nel solco di quanto disposto dal Consiglio dell'Unione europea nella sua decisione 2022/1327 del 26 luglio 2020, si auspica una rapida revisione del quadro normativo vigente al fine di adeguarlo al mutato contesto. Infatti, la digitalizzazione e lo sviluppo del commercio elettronico hanno profondamente modificato l'orientamento della domanda di servizi, come anche i soggetti operanti sul mercato, i modelli di business e i prodotti offerti. Gli incessanti e rapidi cambiamenti dettati dai processi di digitalizzazione, dall'esplosione dell'e-commerce e dall'affermazione di nuove piattaforme che fungono da gatekeepers per l'acquisizione di servizi di consegna a domicilio dei beni, richiedono un tempestivo adeguamento dei principali strumenti di

regolazione dei servizi postali, a partire dalle definizioni puntuali di operatore postale, di rete postale, dei singoli servizi postali, nonché degli strumenti a tutela del consumatore nell'ecosistema digitale.

Dato, inoltre, il rilievo assunto dalla posta elettronica come strumento di comunicazione, appare opportuno introdurre garanzie specifiche, anche attraverso l'individuazione di un'istituzione di riferimento a cui affidare la materia, che, per contiguità di competenze e per esigenze di tutela del relativo mercato, sarebbe l'autorità nazionale di regolamentazione e vigilanza per il settore postale. Inoltre, appare auspicabile un raccordo tra la disciplina dei trasporti nazionali e internazionali e la disciplina dei servizi postali, alla luce della natura di *lex specialis* di quest'ultima rispetto alla prima, per contribuire all'eliminazione di duplicazioni ed alla semplificazione delle procedure amministrative. Infine, è auspicabile un chiarimento normativo sul riparto di competenze tra le istituzioni preposte alla tutela dell'ambiente, in considerazione del potere di regolamentazione in capo alle autorità postali per lo specifico ambito postale.

#### 4. Governance

##### a. Prevenzione delle barriere

La prevenzione delle barriere alla libera circolazione di beni, servizi e professionisti è essenziale per il corretto funzionamento del mercato unico europeo. In questo contesto, si evidenzia la necessità di adottare un *Single Market Barriers Prevention Act*, un provvedimento che ha tra i suoi obiettivi il rafforzamento della governance del mercato unico e il miglioramento della cooperazione tra gli Stati membri.

In linea con l'approccio definito dalla "Bussola", è essenziale riconciliare decarbonizzazione e competitività, promuovendo un approccio alla neutralità climatica come opportunità di crescita e lavorando per tenere insieme obiettivi climatici e competitività delle imprese, con una politica di prevenzione delle barriere, che includa anche una **revisione** proporzionata della **regolamentazione ambientale e industriale**, al fine di conciliare obiettivi climatici e normativi e competitività delle imprese.

Parallelamente, è necessario consolidare la **politica di coesione**, rafforzandone il ruolo cruciale nel sostenere la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente, riducendo le disuguaglianze economiche tra regioni e nel garantire un accesso equo ai benefici del mercato unico, così come la Politica agricola comune, in termini di garanzia di maggiori risorse e di semplificazione burocratica, in modo da salvaguardare le componenti più deboli delle aree rurali e sostenere il reddito agricolo, la qualità del sistema primario e la sicurezza alimentare all'interno del mercato UE.

##### b. Semplificazione e riduzione degli oneri

L'Unione Europea ha riconosciuto la necessità di **semplificare il quadro normativo e ridurre gli oneri amministrativi**, obiettivo fortemente sostenuto dall'Italia. Tale processo è stato ufficialmente avviato con le **Conclusioni del Consiglio del 28 novembre 2024**, che recepiscono la necessità di **effettuare una revisione dello stock normativo esistente**, eliminando normative obsolete e ridondanti, **migliorare la qualità delle nuove regolamentazioni**, applicando test di impatto rigorosi, in particolare per le PMI, **utilizzare criteri chiari per valutare l'efficacia della legislazione europea**, evitando interpretazioni divergenti tra Stati membri.

In particolare, al fine di ridurre le complessità con le quali devono confrontarsi le imprese, ed in special modo le 24 milioni di PMI che operano in Europa, occorre considerare **l'adeguatezza e attualità delle norme** rispetto agli obiettivi che si prefiggono e gli **effetti cumulativi della legislazione** sulle imprese e sulle amministrazioni che ne devono assicurare l'enforcement, valutando anche l'opportunità di adottare soluzioni digitali.

Accogliamo dunque con favore l'impegno della Commissione europea a ridurre lo *stock* normativo e a migliorare il quadro giuridico europeo per renderlo più adatto allo scopo, più comprensibile e

prevedibile, con benefici anche in termini di riduzione degli oneri amministrativi. Allo stesso tempo siamo consapevoli che gli ambiziosi obiettivi di recupero della competitività UE richiedono fin da subito iniziative regolatorie con un approccio coerente con tali obiettivi.

Inoltre, si ritiene opportuno condurre uno *stress-test* dell'*acquis* per eliminare le ridondanze e le incoerenze e introdurre misure di semplificazione, codificazione e consolidamento. Nel sondare i limiti dell'*acquis communautaire* in ambito mercato interno, si dovrebbe altresì procedere secondo un programma di lavoro concordato con gli Stati membri, a partire dai settori percepiti come più complessi e chiusi da parte delle imprese.

Accogliamo con favore le iniziative *omnibus* e la semplificazione del *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) annunciate con la Bussola della Competitività. Inoltre, è opportuno ridurre l'onere amministrativo delle PMI che sono incluse nel sistema di scambio delle quote di emissione c.d. sistema ETS e dunque, fermo restando l'adozione di misure alternative, aumentare la soglia per l'esclusione dal sistema ETS di impianti di dimensioni ridotte.

E' importante adottare un'ambiziosa agenda di *Better regulation*, che rafforzi il ruolo del *Regulatory Scrutiny Board*, da estendere anche all'ipotesi di iniziativa legislativa priva di Impact Assessment della Commissione. La richiesta al RSB di esprimersi potrebbe essere fatta dalla Presidenza di turno, sentite naturalmente le delegazioni, sui progetti di atti ritenuti rilevanti dal Consiglio e sui quali quindi si ritiene opportuno lo svolgimento di una valutazione d'impatto. Sempre nell'ambito delle iniziative relative alla *Better Regulation* è necessario garantire l'applicazione sistematica del test PMI e competitività e l'esecuzione di una valutazione d'impatto di alta qualità sulle legislazioni dell'UE, nonché l'adozione di una metodologia chiara, uniforme e standardizzata per valutare l'impatto normativo. Occorrerebbe evitare sovrapposizioni normative tra i vari regolamenti e perseguire il principio *One in One Out*, per evitare che nuove norme si sommino alle precedenti senza particolare valore aggiunto, nonché rafforzare i meccanismi di consultazione con le imprese, in particolare con le PMI, per garantire che le norme siano prevedibili e chiare.

Il cosiddetto Pacchetto di semplificazione che sarà pubblicato alla fine di febbraio dovrebbe riflettere queste ambizioni. A tal fine si richiamano le proposte di semplificazione della normativa in materia di finanza sostenibile già avanzate alla Commissione Europea in data 6 febbraio 2025.

Inoltre, l'UE e gli Stati membri devono lavorare per **ridurre gli oneri amministrativi** a carico di imprese, consumatori e amministrazioni.

A tal fine riteniamo importante:

- realizzare la piena interoperabilità dei sistemi amministrativi digitali e delle banche dati, anche nell'ottica di processare e organizzare grandi masse di dati in maniera ragionata e creativa, grazie all'IA generativa, per fornire in maniera proattiva agli utenti (cittadini e imprese) i servizi necessari in base al loro status o condizione senza che gli stessi li richiedano;
- introdurre il principio "digital by default", secondo il quale la fase di implementazione dovrebbe includere specifiche piattaforme digitali, al fine di consentire una migliore raccolta dei dati e quindi contribuire al perseguimento dell'obiettivo/principio "once only";
- rafforzare l'attuazione del regolamento sullo **Sportello Unico Digitale** ampliandone l'ambito di applicazione per coprire nuove procedure, soprattutto tenendo conto delle esigenze delle PMI e migliorare il sistema tecnico *Once Only*, con una forte enfasi sulla sua usabilità e facilità d'uso;
- implementare correttamente l'EUDI Wallet, che dovrebbe diventare parte dell'infrastruttura digitale di base e dovrebbe essere utilizzato nello sviluppo di altri servizi di e-government;
- semplificare e uniformare le procedure amministrative e autorizzative estendendo l'applicazione del principio dello "sportello unico";

- stanziare maggiori risorse, anche europee, per sostenere gli sforzi amministrativi compiuti dalle autorità nazionali nell'attuazione delle iniziative dell'UE, attraverso corsi di formazione, linee guida, assistenza tecnica e sostegno finanziario.

### c. Revisione della normativa appalti

Il public procurement può rappresentare un elemento chiave per eliminare gli ostacoli alla libera circolazione di beni e servizi, rafforzare la governance del mercato unico e costituire, allo stesso tempo, uno strumento per favorire l'innovazione, le tecnologie critiche e - in determinati settori – anche le imprese e i prodotti europei. A tal fine riteniamo necessario che la revisione del quadro normativo sugli appalti pubblici debba essere improntata, tra l'altro, sull'attenzione ai seguenti principi:

- **valorizzare qualità, sostenibilità e innovazione**, attraverso:
  - i) l'utilizzo del criterio dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa (OEPV);
  - ii) il più esteso utilizzo degli **appalti per l'innovazione**;
  - iii) la previsione di **criteri ambientali minimi** a livello unionale da inserire nelle procedure di gara relative a un'ampia gamma di settori merceologici. Inoltre, nei criteri ambientali obbligatori dovrebbe essere prevista l'inclusione di standard relativi alla durata, riparabilità e impronta di carbonio. Sarebbe, quindi, auspicabile che venisse elaborato un protocollo ambientale unitario a livello UE per garantire lo sviluppo omogeneo della tematica di sostenibilità ambientale;
  - iv) l'introduzione di **quote per beni innovativi e sostenibili prodotti localmente**, in modo da favorire la decarbonizzazione e la competitività dell'UE;
  - v) Garantire e adeguare la normativa europea per favorire la **medesima tutela delle categorie sociali** negli appalti pubblici e per uniformare tra i diversi Paesi anche i requisiti agli operatori economici in modo da non creare ostacoli alla partecipazione agli appalti dettati dalla difformità delle normative;
- **Ottimizzare gli investimenti** per gli appalti complementari, connessi o a servizio di investimenti ricadenti nel fondo IPCEI, attraverso l'introduzione di idonei iter autorizzativi e modalità di affidamento, tali da conseguire un effetto leva sugli investimenti stessi, con positive ricadute sull'economia;
- sviluppare la **digitalizzazione delle procedure** e la promozione di modelli di appalto più efficienti e trasparenti adottando **piattaforme centralizzate e interoperabili** per facilitare l'accesso delle imprese, in particolare di quelle di piccole dimensioni, alle gare transfrontaliere e garantire maggiore trasparenza;
- **rafforzare l'inclusione delle PMI** attraverso la **semplificazione** dei processi di approvvigionamento e la riduzione degli oneri amministrativi. Inoltre, sarebbe utile adottare nelle procedure di appalto la **pratica del cosiddetto "Km 0"**, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, in modo da valorizzare anche l'economia transfrontaliera locale, e prevedere specifiche riserve dedicate alle PMI. Queste misure migliorerebbero l'accesso transfrontaliero e garantirebbero maggiore trasparenza, favorendo una partecipazione più equa e inclusiva delle imprese al mercato unico;
- adottare un'**adeguata regolazione del sistema dei subappalti e dei subaffidamenti**, a garanzia dell'intera filiera industriale e della salvaguardia della sicurezza sul lavoro. Anche in questo contesto, l'armonizzazione normativa tra Stati membri è essenziale per evitare interpretazioni divergenti delle regole sugli appalti, che penalizzano le imprese e limitano la competitività del mercato unico;
- introdurre **meccanismi obbligatori di revisione dei prezzi nei contratti pubblici**, al fine di gestire l'inflazione e le fluttuazioni di mercato;

- promuovere **modelli di appalto collaborativi** in modo da garantire una migliore condivisione dei rischi e una maggiore efficienza nell'esecuzione dei contratti;
- sviluppare una **domanda di prodotti europei (Made in Europe)**, tenendone conto nel nuovo quadro normativo sugli appalti, in modo da concretizzare la proposta del Rapporto Draghi relativa all'inserimento, in alcune condizioni, del principio di 'preferenza per beni europei';
- prevedere criteri ambientali minimi da inserire nelle procedure di gara anche a livello unionale, come già avviene in Italia ai sensi dell'art.57, comma 2, del decreto legislativo n.36 del 2023 (codice dei contratti pubblici), in coerenza con quanto previsto all'art. 65 del regolamento (UE) 2024/1781.

#### **d. Mobilità dei lavoratori e unione delle competenze**

Appare necessario continuare a ridurre gli ostacoli alla mobilità intra-UE dei lavoratori, attraverso la semplificazione delle procedure e la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, salvaguardando al contempo la protezione dei lavoratori e l'efficacia dei controlli. In tale prospettiva, anche il rafforzamento dell'Autorità Europea per il Lavoro (ELA) potrà garantire un migliore coordinamento delle attività ispettive, una più efficace attività di prevenzione degli abusi e delle violazioni dei diritti dei lavoratori e la lotta a fenomeni di dumping sociale. Per incentivare la mobilità dei cittadini europei è inoltre necessario migliorare il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

L'attrazione dei talenti e una gestione efficace e responsabile dei flussi migratori regolari di lavoratori qualificati può contribuire a superare la carenza di manodopera registrata in diverse economie europee, anche in conseguenza dell'invecchiamento della popolazione.

#### **e. Migliorare l'enforcement**

L'applicazione delle regole del mercato unico è uno dei fattori chiave per creare uno spazio comune in grado di garantire la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone, stimolare la crescita e promuovere l'innovazione. Commissione e Stati membri dovrebbero rafforzare la loro cooperazione per utilizzare al meglio e più efficacemente gli attuali strumenti di compliance.

A tal fine si propongono le seguenti azioni:

- l'impiego con regolarità di gruppi di implementazione, preferibilmente utilizzando i gruppi di esperti e comitati già esistenti, per favorire il dialogo e lo scambio informale sulle questioni politicamente più sensibili e caratterizzate da maggiori differenze nell'attuazione, al fine di coordinare e semplificare l'implementazione di tali norme e assicurare condizioni di parità tra gli Stati membri;
- rafforzare la collaborazione tra le autorità dei diversi Stati membri agevolando lo scambio di informazioni e superando le barriere linguistiche. A questo scopo la Commissione potrebbe agevolare tale processo:
  - mettendo a disposizione le piattaforme esistenti e offrendo supporto per affrontare questioni e criticità sull'interpretazione delle regole del mercato unico;
  - identificando e condividendo best practice, nonché individuando possibili soluzioni per migliorare la cooperazione transfrontaliera;
  - fornendo linee guida e attività di formazione nelle diverse aree di policy.

**Si ritiene inoltre essenziale rafforzare gli strumenti di enforcement esistenti:**

- Promuovere e valorizzare il ruolo dell'**Ufficio per il Mercato Unico (SMO)**, a livello nazionale e UE, come indicato nella comunicazione "Single Market at 30" e nel Rapporto Letta, e rafforzare la loro collaborazione.
- Aumentare la visibilità del **sistema IMI**, quale strumento centrale della cooperazione amministrativa transfrontaliera nel mercato unico. Per rimediare al sottoutilizzo di IMI da parte delle autorità nazionali, la Commissione potrebbe organizzare network e sessioni di formazione aggiuntiva per tutti gli utenti.

- Rafforzare il ruolo della Task force per l'enforcement del mercato interno - **SMET** assicurando consenso politico in tutte le aree di policy, in considerazione della trasversalità della sua azione. Sul piano operativo la SMET potrebbe affrontare le questioni legate al gold-plating o alle misure nazionali aggiuntive, come parte dei compiti ad essa assegnati nel Piano d'azione per il mercato unico del 2020 e come suggerito nel Rapporto Draghi; portare avanti con regolarità le discussioni sul funzionamento di strumenti specifici come Solvit, IMI e TRIS; approvare raccomandazioni della Commissione su come migliorare l'applicazione e l'attuazione delle regole del mercato unico; assicurare il coinvolgimento dei portatori di interessi, quali rappresentanti delle imprese, organizzazioni del lavoro e amministrazioni, e consultarli regolarmente sulle barriere più ricorrenti al fine di acquisire input per la propria agenda.
- Promuovere il ruolo del **SOLVIT** al fine di diffonderne la conoscenza tra le imprese che ancora non sono del tutto consapevoli della sua esistenza e delle sue funzioni. Al tempo stesso è necessario promuovere SOLVIT tra le autorità nazionali, per assicurare un corretto follow-up delle questioni strutturali e ricorrenti a livello nazionale e in tal modo favorire una migliore applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri. Le questioni sistemiche riportate dal SOLVIT dovrebbero confluire nelle discussioni della SMET e, ove necessario, essere discusse anche in Consiglio ed essere oggetto di apposite azioni da parte della Commissione e degli Stati membri.