COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 19.9.2022
SWD(2022) 290 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna i documenti

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce uno strumento per le emergenze nel mercato unico e abroga il regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica i regolamenti (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426, (UE) 2019/1009 e (UE) n. 305/2011 e introduce procedure di emergenza per la valutazione della conformità, l'adozione di specifiche comuni e la vigilanza del mercato nel contesto di un'emergenza nel mercato unico

e DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica le direttive 2000/14/CE, 2006/42/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE e 2014/68/UE per quanto riguarda le procedure di emergenza per la valutazione della conformità, l'adozione di specifiche comuni e la vigilanza del mercato nel contesto di un'emergenza nel mercato unico

{COM(2022) 459 final} - {SEC(2022) 323 final} - {SWD(2022) 288 final} - {SWD(2022) 289 final}

SCHEDA DI SINTESI

Valutazione d'impatto dello strumento per le emergenze nel mercato unico

Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?

Le recenti crisi, come la pandemia di COVID-19 o l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, hanno dimostrato quanto il mercato unico possa essere fragile in caso di perturbazioni impreviste e, allo stesso tempo, in quale misura l'economia europea e tutti i suoi portatori di interessi dipendano da un mercato unico ben funzionante. Una crisi può avere un duplice impatto sul mercato unico. Da un lato, può far emergere ostacoli alla libera circolazione all'interno del mercato unico, perturbandone di conseguenza il normale funzionamento. Dall'altro, se il mercato unico è frammentato e non funziona, può esacerbare le carenze di beni e servizi di rilevanza per le crisi. Tutto ciò può portare a una brusca interruzione delle catene di approvvigionamento, mettendo le imprese di fronte a difficoltà legate al rifornimento, alla fornitura e alla vendita di beni e servizi. L'accesso dei consumatori a servizi e prodotti essenziali viene perturbato. La mancanza di informazioni e di chiarezza giuridica aggrava ulteriormente l'impatto di tali perturbazioni. Oltre ai rischi diretti per la società causati dalla crisi, i cittadini, e in particolare i gruppi vulnerabili, devono affrontare pesanti ripercussioni economiche negative.

La valutazione d'impatto esaminerà due problemi distinti ma correlati:

1. gli ostacoli alla libera circolazione di merci, servizi e persone in periodi di crisi;
2. le carenze di beni e servizi di rilevanza per le crisi.

Quali sono gli obiettivi da conseguire?

L'obiettivo della presente iniziativa non è fornire soluzioni per superare una crisi futura nel suo complesso, ma piuttosto consentire una risposta rapida e flessibile agli effetti di una crisi sul mercato unico, in particolare in relazione agli ostacoli alla libera circolazione e alla carenza di beni e servizi di rilevanza per le crisi. L'obiettivo generale dello strumento per le emergenze nel mercato unico (SMEI) è rafforzare la vigilanza e la risposta del mercato unico in relazione alle crisi, nonché garantirne il buon funzionamento in periodi di crisi. A tal fine lo strumento doterà l'UE di un pacchetto di strumenti ben calibrati per le crisi, per consentire una risposta rapida ed efficace a qualsiasi crisi futura che rischi di ostacolare il funzionamento del mercato unico. Integrerà altri meccanismi dell'UE già esistenti, migliorando tra l'altro il coordinamento, la trasparenza e la rapidità. La presente iniziativa ha due obiettivi specifici.

1. Ridurre al minimo gli ostacoli alla libera circolazione di merci, servizi e persone in periodi di crisi: l'obiettivo è fornire un pacchetto di soluzioni composto di misure di vigilanza, coordinamento e trasparenza in grado di garantire risposte più allineate e mirate da parte degli Stati membri, nonché di assicurare la necessaria trasparenza relativamente agli ostacoli alla libera circolazione.

2. Affrontare le carenze e salvaguardare la disponibilità di beni e servizi di rilevanza per le crisi: l'obiettivo è favorire soluzioni rapide e pratiche ai problemi di approvvigionamento in periodi di crisi e assicurare adeguati meccanismi di vigilanza, coordinamento e trasparenza per una risposta strategica mirata, consentendo lo scambio di informazioni e una stretta cooperazione con l'industria/i portatori di interessi per individuare le strozzature della catena di approvvigionamento e le esigenze in termini di capacità di rilevanza per le crisi, nonché adottare ulteriori misure, ove necessario.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?

Le attività economiche in tutto il mercato unico sono profondamente integrate. L'obiettivo di garantire il funzionamento armonioso e privo di perturbazioni del mercato unico non può essere conseguito attraverso misure nazionali unilaterali. Il valore aggiunto dell'UE di questo strumento consisterebbe nella capacità congiunta della Commissione e degli Stati membri di disporre di una modalità rapida e strutturata per la comunicazione, il coordinamento e lo scambio di informazioni quando il mercato unico è sotto pressione, nonché di adottare le misure necessarie in modo trasparente, rafforzando o accelerando i meccanismi esistenti e aggiungendo nuovi strumenti di emergenza eccezionali e mirati.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso contrario, per quale motivo?

Le opzioni istituiscono un organismo di governance e un quadro per le modalità di pianificazione di emergenza, vigilanza ed emergenza. Sia la modalità di vigilanza del mercato unico sia la modalità di emergenza nel mercato unico sarebbero attivate in base a meccanismi di attivazione e criteri specifici. Determinate misure nel pacchetto di strumenti richiederebbero poi un'attivazione ulteriore.

In base all'analisi delle cause dei problemi e delle lacune nella legislazione settoriale pertinente, sono stati definiti otto blocchi costitutivi di misure, raggruppando le misure in blocchi che si applicano in momenti diversi (sempre, nella modalità di vigilanza e nella modalità di emergenza). Per ciascun blocco costitutivo sono stati esaminati tre approcci strategici che spaziano da misure non legislative a un quadro legislativo più completo, passando per un approccio ibrido. In base a tale analisi, per ciascun blocco costitutivo sono stati mantenuti tutti gli approcci o solo alcuni di essi, per poi combinarli in tre opzioni strategiche realistiche che riflettono i vari livelli di ambizione politica e sostegno da parte dei portatori di interessi.

Modalità	**Blocchi costitutivi**	**Opzione strategica 1 TRASPARENZA**	**Opzione strategica 2 COOPERAZIONE**	**Opzione strategica 3 SOLIDARIETÀ**
Sempre	1. Governance, coordinamento e cooperazione	*Approccio 2* Gruppo consultivo formale che funge da forum a livello tecnico e obbligo per gli Stati membri di condividere informazioni all'interno del gruppo in previsione e nel corso della crisi		
Sempre	2. Pianificazione di emergenza per le crisi	*Approccio 2* Raccomandazione agli Stati membri per la valutazione dei rischi, la formazione e le esercitazioni, nonché compendio di misure di risposta alle crisi	*Approccio 3* - Raccomandazione agli Stati membri per la valutazione dei rischi, nonché compendio di misure di risposta alle crisi - Obbligo per la Commissione di condurre una valutazione dei rischi a livello di Unione - Obbligo per gli Stati membri di provvedere periodicamente alla formazione del pertinente personale preposto alle gestione delle crisi	
Vigilanza	3. Vigilanza del mercato unico	*Approccio 2* - Raccomandazione agli Stati membri sulla raccolta di informazioni riguardanti le catene di approvvigionamento strategiche individuate - Raccomandazioni agli Stati membri per la costituzione di riserve strategiche di beni di importanza strategica		*Approccio 3* - Obbligo per gli Stati membri di raccogliere informazioni riguardanti le catene di approvvigionamento strategiche individuate - Obbligo per la Commissione di stilare e aggiornare periodicamente un elenco contenente gli obiettivi per le riserve strategiche - Obbligo per gli Stati membri[1] di costituire riserve strategiche per beni di importanza strategica selezionati se le riserve strategiche degli Stati membri sono notevolmente inferiori rispetto agli obiettivi

[1] Soggetto ad attivazione ulteriore.

Emergenza	4. Principi fondamentali e misure di sostegno per l'agevolazione della libera circolazione durante le emergenze	*Approccio 2* Rafforzamento dei principi fondamentali della libera circolazione di beni e servizi di rilevanza per le crisi, trasformati, ove opportuno, in norme vincolanti per la gestione efficace delle crisi		
Emergenza	5. Trasparenza e assistenza amministrativa durante le emergenze	*Approccio 3* Meccanismo di notifica accelerato, completo e vincolante, revisione tra pari rapida e possibilità di dichiarare le misure notificate incompatibili con il diritto dell'UE; punti di contatto e piattaforma elettronica		
Emergenza	6. Accelerazione dell'immissione sul mercato di prodotti di rilevanza per le crisi durante le emergenze	*Approccio 2* Modifiche mirate della legislazione vigente in materia di armonizzazione del mercato unico: immissione sul mercato più rapida di prodotti di rilevanza per le crisi; possibilità per la Commissione di adottare specifiche tecniche; attribuzione da parte degli Stati membri della priorità alla vigilanza del mercato per i prodotti di rilevanza per le crisi		
Emergenza	7. Appalti pubblici durante le emergenze	*Approccio 2* Nuova disposizione sugli appalti congiunti/acquisizioni collettive da parte della Commissione per la totalità o per una parte degli Stati membri		
Emergenza	8. Misure che incidono sulle catene di approvvigionamento di rilevanza per le crisi durante la modalità di emergenza	*Approccio 1* Orientamenti sull'aumento della capacità produttiva; accelerazione delle procedure di autorizzazione; accettazione degli ordinativi di beni di rilevanza per le crisi e attribuzione della priorità a tali ordinativi Raccomandazioni alle imprese affinché condividano le informazioni di rilevanza per le crisi	*Approccio 2* Raccomandazioni agli Stati membri per la distribuzione dei prodotti stoccati; accelerazione delle procedure di autorizzazione; incoraggiamento degli operatori economici ad accettare gli ordinativi e ad attribuirvi la priorità Possibilità per gli Stati membri[2] di obbligare gli operatori economici ad aumentare la capacità produttiva e di rivolgere agli operatori economici richieste di informazioni vincolanti	*Approccio 3* Obbligo per gli Stati membri[3] di distribuire i prodotti precedentemente stoccati; accelerazione delle procedure di autorizzazione Obbligo per le imprese di accettare gli ordinativi e attribuirvi la priorità, aumento della capacità produttiva e fornitura di informazioni di rilevanza per le crisi

La valutazione d'impatto non presenta un'opzione prescelta.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

I portatori di interessi hanno ampiamente convenuto sulla necessità di garantire la libera circolazione nonché un coordinamento e una trasparenza maggiori nei periodi di crisi. La maggior parte delle esperienze descritte dai portatori di interessi è stata maturata nel quadro della crisi della COVID-19. Per quanto concerne la garanzia della disponibilità di beni di rilevanza per le crisi, gli Stati membri hanno manifestato sostegno per misure quali il coordinamento degli appalti pubblici, una valutazione

[2] Soggetto ad attivazione ulteriore.

[3] Soggetto ad attivazione ulteriore.

della conformità accelerata e una migliore vigilanza del mercato. Diversi Stati membri hanno espresso preoccupazione circa l'inclusione di misure volte a garantire una preparazione generale alle crisi e ad affrontare i problemi nelle catene di approvvigionamento. Alcuni portatori di interessi del settore delle imprese si sono espressi a favore di una definizione chiara di emergenza, di una trasparenza e un coordinamento maggiori, di misure per garantire la libera circolazione dei lavoratori, di notifiche accelerate delle misure nazionali, di procedure accelerate per la definizione e la pubblicazione di norme armonizzate, di punti di informazione unici unionali e nazionali e di esercitazioni di emergenza per gli esperti. Tuttavia alcuni hanno espresso preoccupazioni in merito a misure obbligatorie rivolte agli operatori economici.

C. Impatto delle opzioni

Quali sono i vantaggi delle opzioni (o, in mancanza di vantaggi per ciascuna opzione, delle opzioni principali)?

L'**opzione 1** dovrebbe portare benefici economici alle imprese, in particolare durante le emergenze, grazie a una migliore risposta alle crisi a livello di UE, che garantirebbe meno ostacoli alla libera circolazione e una migliore disponibilità di prodotti di rilevanza per le crisi. Le misure che facilitano la libera circolazione avranno un impatto positivo significativo sui lavoratori, in quanto contribuiranno a garantire l'occupazione assicurando un aumento degli scambi transfrontalieri e una riduzione delle perturbazioni dell'attività economica durante le crisi. Questa opzione porterà vantaggi soprattutto ai lavoratori transfrontalieri e alle regioni ultraperiferiche. Le misure volte a garantire una migliore disponibilità di prodotti di rilevanza per le crisi porteranno vantaggi sociali diretti, in quanto miglioreranno la risposta specifica dell'UE alle crisi, contribuendo in tal modo a migliorare la qualità della vita dei cittadini nei periodi di crisi. Tuttavia, data la natura volontaria delle misure di cui ai blocchi 2, 3 e 8 di questa opzione, la capacità di garantire la disponibilità di tali prodotti di rilevanza per le crisi sarebbe fortemente limitata.

L'**opzione 2** porterà ulteriori benefici rispetto all'opzione 1, grazie a una migliore risposta alle crisi a livello di UE. In particolare le misure vincolanti di cui al blocco 8 assicurerebbero vantaggi supplementari a livello sociale. La possibilità per gli Stati membri di obbligare gli operatori economici a trasmettere informazioni di rilevanza per le crisi e ad aumentare la produzione di prodotti di rilevanza per le crisi potrebbe rispondere alla domanda di tali prodotti durante la crisi in questione, determinando così una risposta alle crisi complessiva dell'UE sostanzialmente migliore, con un impatto sociale diretto in termini di miglioramento delle condizioni e della qualità della vita.

L'**opzione 3** dovrebbe comportare vantaggi economici ancora maggiori per le imprese, in particolare durante le emergenze, rispetto all'opzione 2. Tali vantaggi potrebbero essere ottenuti grazie all'adozione di misure più incisive che consentano di migliorare ulteriormente la risposta alle crisi a livello di UE e quindi di incrementare sensibilmente la disponibilità di prodotti di rilevanza per le crisi e ridurre gli ostacoli alla libera circolazione. Inoltre uno strumento armonizzato a livello di UE previene l'eventuale introduzione da parte degli Stati membri di misure nazionali individuali che frammentano il mercato unico e dovrebbe comportare maggiori vantaggi a livello sociale. Le misure che incidono sulle catene di approvvigionamento di rilevanza per le crisi in periodi di emergenza (blocco 8) sarebbero tutte misure eccezionali che potrebbero tuttavia essere decisive affinché sia garantita la disponibilità di prodotti di rilevanza per le crisi in caso di grave necessità durante una crisi. Ciò, a sua volta, rende possibile una risposta alle crisi complessiva dell'UE molto più efficace, con un impatto sociale diretto ancora più forte in termini di miglioramento delle condizioni e della qualità della vita e, a seconda della crisi, di salvataggio di vite umane.

Quali sono i costi delle opzioni (o, in mancanza di costi per ciascuna opzione, delle opzioni principali)?

L'**opzione 1** non comporta alcun costo per le imprese, in quanto tutte le misure che potrebbero avere un impatto negativo in termini di costi sono volontarie. Vi sono alcuni costi diretti per la Commissione e gli Stati membri, ad esempio i costi amministrativi legati all'organizzazione delle riunioni del gruppo consultivo e alla partecipazione alle stesse, nonché i costi di conformità connessi alle misure dei blocchi 4 e 5 durante le emergenze, tra cui la conformità ai principi fondamentali e le notifiche.

Rispetto all'opzione 1, l'**opzione 2** potrebbe comportare dei costi per le imprese, derivanti dalle misure applicabili durante una modalità di emergenza. Si tratta di costi di conformità per le richieste di informazioni e di costi di opportunità connessi all'obbligo di aumentare o riconvertire la produzione. Oltre ai costi dell'opzione 1, gli Stati membri dovrebbero far fronte anche ai costi per la formazione e le esercitazioni, nonché ai costi connessi alle misure del blocco 8, come le richieste di informazioni e

l'aumento della produzione. Vi saranno costi aggiuntivi anche per la Commissione, in particolare per quanto riguarda le misure del blocco 2, quali la valutazione dei rischi, la formazione e le esercitazioni.
L'**opzione 3** potrebbe comportare per le imprese, in aggiunta ai costi dell'opzione 2, costi di opportunità legati alle misure in modalità di emergenza, come gli ordinativi classificati come prioritari. Per gli Stati membri, rispetto all'opzione 2, potrebbero esservi costi aggiuntivi legati alle misure in modalità di vigilanza, come la costituzione di riserve strategiche (blocco 3), e alle misure in modalità di emergenza, quali la distribuzione delle riserve strategiche e l'accelerazione delle autorizzazioni (blocco 8). Nel complesso l'assenza di norme armonizzate e di cooperazione porterebbe a una frammentazione del mercato unico, con conseguenti costi per le imprese.

Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?

L'iniziativa è considerata pertinente per le **PMI**. Come tutte le imprese, le PMI trarranno vantaggi da una risposta alle crisi a livello di UE complessivamente migliore, grazie alla riduzione degli ostacoli alla libera circolazione e a una migliore disponibilità di prodotti di rilevanza per le crisi. Nel complesso l'opzione 1 non dovrebbe prevedere alcun costo per le PMI. Le PMI potrebbero risentire particolarmente delle richieste di informazioni obbligatorie previste dalle opzioni 2 e 3 e trarre vantaggi notevoli dall'obbligo di aumentare la produzione a fronte di un adeguato sostegno finanziario nell'ambito delle stesse opzioni. Le PMI potrebbero inoltre beneficiare delle misure volte ad accelerare il rilascio delle autorizzazioni, nonché degli ordinativi classificati come prioritari, nell'ambito dell'opzione 3.
L'opzione 1 porterebbe una maggiore trasparenza e certezza del diritto, oltre a minori costi per le imprese dell'UE grazie all'agevolazione della libera circolazione e alle misure volte a garantire la trasparenza, migliorando così la **competitività**. Si prevede che l'impatto supplementare dell'opzione 2 rispetto all'opzione 1 sarà ridotto, in quanto le misure dirette riguarderanno solo un numero molto limitato di imprese. L'opzione 3 potrebbe avere un effetto positivo significativo sulla competitività rispetto all'opzione 2, in quanto avrebbe un impatto importante sulle imprese interessate e garantirebbe una migliore risposta complessiva alle crisi.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

Gli Stati membri sosterranno costi ricorrenti legati alle riunioni del gruppo consultivo e costi specifici durante le modalità di vigilanza e di emergenza connessi a misure specifiche attivate in tali modalità.

Sono previsti altri impatti significativi?

Non sono stati individuati altri effetti significativi.

Proporzionalità?

Le azioni proposte perseguono gli obiettivi dell'iniziativa e non vanno al di là di quanto necessario per garantire la resilienza e il funzionamento del mercato unico in periodi di crisi. I portatori di interessi e gli Stati membri hanno espresso dubbi sulla conformità al principio di proporzionalità in particolare delle misure che incidono sulle catene di approvvigionamento di rilevanza per le crisi durante le emergenze nell'ambito dell'opzione 3.

D. Tappe successive

La Commissione effettuerà una valutazione dell'efficacia, dell'efficienza, della coerenza, della pertinenza e del valore aggiunto dell'UE della presente iniziativa legislativa e presenterà una relazione sulle principali conclusioni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni cinque anni dopo la data di applicazione degli atti legislativi. Sulla base della relazione di valutazione, la Commissione può proporre come migliorare lo strumento per le emergenze nel mercato unico.