

Conferenza sul Futuro dell'Europa

Posizione di Federchimica

Premessa

Federchimica, Federazione nazionale dell'industria chimica, rappresenta 1.438 imprese, per un totale di oltre 92.000 addetti, organizzata in 17 Associazioni di settore e 38 Gruppi Merceologici. Il presente documento costituisce il contributo della Federazione ai lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa.

Partendo da uno dei nove argomenti della Conferenza, "Un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione", la posizione di Federchimica si concentra sul Mercato unico dell'Unione europea. Il Mercato Unico dell'UE è il più grande mercato integrato del mondo, che include oltre 500 milioni di cittadini e 24 milioni di Imprese. Genera 14 trilioni di euro in termini di Prodotto interno lordo (PIL). Un Mercato Unico funzionante stimola la concorrenza e gli scambi commerciali, migliora l'efficienza delle transazioni e ne riduce i costi¹. Proprio in virtù dell'importanza del Mercato Unico per le imprese e per i consumatori europei, Federchimica si è interrogata sulle opportunità di miglioramento in relazione ad alcune criticità riscontrate dalle imprese nello svolgere le attività di business intra ed extra UE. Tali criticità sono spesso legate: alla complessità della normativa UE; a casi di recepimento penalizzante nell'ordinamento nazionale della legislazione comunitaria; e all'assunzione di decisioni politiche non sempre basate su un approccio scientifico. Il presente documento sintetizza gli spunti di riflessione e esempi concreti delle imprese associate a Federchimica in relazione a tali tematiche.

Le richieste delle Imprese di Federchimica

1. Più Armonizzazione, meno Frammentazione: applicazione più omogenea della normativa UE nei differenti Stati membri

Premessa

I principali atti normanti vincolanti dell'UE sono i Regolamenti e le Direttive. La differenza sostanziale fra i due strumenti consiste nella diretta applicabilità dei Regolamenti che, una volta approvati a livello UE, entrano direttamente in vigore negli Stati membri e sono vincolanti nella loro interezza. Al contrario, le Direttive fissano obiettivi vincolanti che gli Stati membri devono raggiungere entro un determinato periodo di tempo. Tuttavia, nel caso delle Direttive, ciascun Paese può scegliere il modo in cui ritiene opportuno conseguire tali obiettivi, con la frequente conseguenza di un'attuazione della normativa significativamente eterogenea e disarmonica fra i differenti Stati membri. La discrezionalità degli Stati membri nello scegliere le misure di attuazione delle Direttive, ma in parte anche dei Regolamenti, fa sì che le imprese debbano spesso confrontarsi con indicazioni estremamente diverse, talvolta quasi confliggenti, minando alla base la

¹"Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-19".
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603239/EPRS_STU\(2017\)603239_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603239/EPRS_STU(2017)603239_EN.pdf)
"Supporting the single market beyond 2020".
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628237/EPRS_BRI\(2018\)628237_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628237/EPRS_BRI(2018)628237_EN.pdf)

libera circolazione delle merci, uno dei principi del mercato unico, con il conseguente incremento dei costi e dei tempi delle attività imprenditoriali.

Richieste delle Imprese

Le Imprese chiedono una **maggiore armonizzazione fra gli Stati membri** nel recepimento della normativa, anche nel contesto delle proposte legislative previste dal Green Deal Europeo. Tale armonizzazione potrebbe essere agevolata, in alcuni casi, da un'eventuale conversione delle attuali Direttive in Regolamenti, o attraverso l'adozione di altre tipologie di atti quali Linee guida e Atti di esecuzione.

Esempi concreti

- 1) Un primo esempio è rappresentato dal settore dei gas medicinali, in cui alcuni Paesi hanno recepito la Direttiva di riferimento² introducendo notevoli semplificazioni per la produzione e distribuzione del prodotto. Tale fenomeno pone in una posizione di svantaggio competitivo le Imprese dei Paesi come l'Italia in cui non sono state previste le stesse semplificazioni. La Direttiva dovrebbe essere resa più esplicita, o trasformata in un Regolamento, in modo tale che gli Stati membri pongano in essere le stesse misure di esecuzione.
- 2) Un'ulteriore dimostrazione dell'applicazione difforme della normativa riguarda le Direttive sui rifiuti e sugli imballaggi e rifiuti di imballaggi³. Diverse interpretazioni e disposizioni attuative a livello nazionale causano, in molte occasioni, difficoltà nella movimentazione, da un paese all'altro, di rifiuti e materiali ottenuti da rifiuti che possono costituire materie prime per nuovi cicli produttivi. In aggiunta, negli ultimi mesi alcuni Paesi hanno introdotto o comunicato la volontà di introdurre norme nazionali aggiuntive in materia ambientale relative agli imballaggi e alla loro marcatura: tali disposizioni potrebbero impattare negativamente sulla libera circolazione delle merci in quanto le aziende dovranno predisporre etichette/packaging dedicati per ogni singolo Stato membro che riportino le indicazioni stabilite a livello nazionale.
- 3) Analogamente, un simile caso di attuazione non armonizzata riguarda la Direttiva sulle plastiche monouso⁴. In particolare, le imprese hanno riscontrato scarsa chiarezza nelle linee guida fornite dalla Commissione europea per l'attuazione della Direttiva. Al fine di garantire un'attuazione armonizzata della Direttiva, occorrerebbe che tali orientamenti fossero previsti da atti giuridicamente vincolanti.
- 4) Ulteriore caso di recepimento particolarmente restrittivo in Italia di una normativa è relativo all'utilizzo degli animali a fini scientifici. L'attuazione della Direttiva di riferimento⁵ ha condotto al paradosso per cui, a fronte del divieto di allevare a scopo di ricerca primati non umani, cani e gatti, non sussiste tuttavia il divieto di utilizzarli, lasciando la possibilità di acquistarli da altri Stati membri o al di fuori dell'UE. Occorrerebbe dunque che la Commissione garantisse un maggior grado di armonizzazione nell'attuazione della Direttiva.
- 5) Anche nel settore farmaceutico si riscontrano difformità nel recepimento della normativa europea⁶, che comportano svantaggi competitivi per le Imprese di quei Paesi che pongono oneri aggiuntivi (cosiddetto *gold-plating*).
- 6) Infine, anche nel settore dei biocidi si verificano difformità nell'attuazione della normativa⁷ che provocano la frammentazione del Mercato unico. Ciò è dovuto alla complessità della norma, la

² Direttiva 2001/83(CE)

³ Direttive 2018/851(UE) e 2018/852(UE)

⁴ Direttiva 2019/904(UE)

⁵ Direttiva 2010/63(UE)

⁶ Direttiva 2001/83 (CE)

⁷ Regolamento 528/2012 (UE)

cui pratica attuazione è stata dettagliata da linee guida e documenti di approfondimento della Commissione, e non da atti giuridicamente vincolanti. In particolare si riscontrano i seguenti problemi: tempistiche e qualità delle autorizzazioni molto differenti tra Stati membri, problemi legati al mutuo riconoscimento che comportano tempistiche dilatate e la differente interpretazione delle linee guida e delle regole in vigore tra i diversi Paesi.

2. *Semplificazione burocratica e dei processi autorizzativi*

Premessa

Una conseguenza della frammentazione del Mercato unico dovuta alla mancanza di armonizzazione nell'applicazione della normativa è l'aumento degli oneri burocratici in capo alle imprese. Come rilevato dalla stessa Commissione europea⁸, una serie di fattori quali l'imposizione di norme nazionali più restrittive rispetto alle indicazioni europee, capacità amministrative spesso insufficienti a vari livelli e problemi nel recepimento e nell'attuazione delle norme dell'UE possono infatti aumentare la mole di oneri burocratici per le Imprese, in particolare per le PMI.

Richieste delle Imprese

Le Imprese chiedono di **semplificare le procedure amministrative**, rese attualmente complesse dai fattori di cui sopra.

Esempi concreti

- 1) Le imprese riscontrano oneri burocratici di natura nazionale aggiuntivi rispetto a quanto previsto dalla normativa europea. Ad esempio nel settore della componentistica per l'alimentazione dei veicoli con sistemi a GPL, le imprese riscontrano la presenza in taluni paesi UE di sistemi di certificazione aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dalla normativa UE, impattando sulla concorrenza e dilatando i tempi e le procedure burocratiche.
- 2) Come già accennato nel paragrafo dedicato alle difformità nell'applicazione della normativa UE, un ulteriore caso concreto è fornito dal settore farmaceutico: nel recepire la normativa europea l'Italia ha posto in essere misure più onerose rispetto ad altri paesi europei. Ad esempio, le aziende italiane produttrici di sostanze attive non possono anticipare ai propri clienti nemmeno piccole quantità di tali sostanze prima che l'iter di registrazione/autorizzazione sia stato completato. Si chiede dunque che la normativa europea⁹ preveda in modo più esplicito alcune semplificazioni regolatorie, per evitare interpretazioni particolarmente restrittive come quelle poste in essere dall'AIFA, che risultano più onerose rispetto a quelle vigenti in altri Stati membri. Questa e altre semplificazioni burocratiche sono necessarie per rafforzare la competitività dell'industria farmaceutica europea. La produzione di principi attivi infatti si è progressivamente spostata verso l'Asia¹⁰, anche in risposta alla dilatazione delle tempistiche di approvazione in Europa.
- 3) Infine, si registrano ostacoli burocratici direttamente legati a disposizioni della normativa europea: è il caso dell'obbligo di fornire una prova di consegna delle spedizioni intracomunitarie in vigore da gennaio 2020¹¹. Risulta infatti particolarmente gravoso per le imprese ottenere i documenti necessari per adempiere a tale obbligo, in quanto tale documentazione dev'essere prodotta da soggetti fra loro indipendenti.

⁸ COM (2020) 93 "Individuare e affrontare le barriere al mercato unico"

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0062&from=GA>

¹⁰ https://efcg.cefic.org/wp-content/uploads/2021/02/20210226_EFCG_Reinstating-Europe-as-global-hub-for-essential-medicines.pdf

¹¹ Regolamento di esecuzione (UE)2018/1912

3. Maggiore coordinamento UE nei settori della fiscalità, salute e energia

Premessa

L'Unione europea detiene le sole competenze conferite dai Trattati. Le competenze non attribuite all'UE nei Trattati restano di prerogativa degli Stati membri. Il Trattato di Lisbona (2009) chiarisce la ripartizione delle competenze fra l'Unione e i paesi dell'UE, distinguendo tra competenze esclusive, concorrenti e di sostegno. Inoltre, il Trattato di Lisbona prevede che uno Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione europea possano proporre di modificare i Trattati al fine di introdurre nuove competenze dell'UE o di ridurre quelle esistenti. Tale decisione richiede l'approvazione all'unanimità da parte degli Stati membri.

Richieste delle Imprese

Le Imprese rilevano che in alcuni settori **l'UE dovrebbe detenere maggiori competenze**, per garantire un più elevato e migliore grado di controllo e omogeneità sull'applicazione di normative esistenti e la possibilità di introdurre nuove regole armonizzate. Recenti esempi, come quello della dell'acquisto di vaccini da parte della Commissione durante la pandemia, hanno mostrato le potenzialità positive del ricorso (anche su base episodica ma meglio strutturata) ad un intervento a livello dell'Unione europea, indipendentemente da un trasferimento di competenze esclusive.

Esempi concreti

- 1) Nei settori della politica fiscale e sanitaria l'Unione dovrebbe poter svolgere un maggior ruolo di coordinamento. Allo stesso modo, una simile armonizzazione potrebbe interessare il settore delle politiche fiscali, con particolare riferimento ai differenti regimi in materia di IVA tra Stati membri per alcuni prodotti, come ad esempio quelli del settore aerosol.
- 2) Un ulteriore settore in cui un accresciuto ruolo di coordinamento da parte dell'UE potrebbe produrre effetti positivi per l'industria europea è quello dell'energia. Anche in riferimento all'aumento dei costi dell'energia verificatosi a partire dall'autunno del 2021, si ritiene utile approfondire alcune proposte al vaglio degli Stati membri dell'Unione europea.
- 3) Per quanto riguarda la salute, un esempio virtuoso è costituito dal ruolo di coordinamento assunto dalla Commissione europea nel corso della pandemia, in particolare per quanto riguarda l'acquisto di vaccini per conto dell'UE. Un ulteriore esempio che potrebbe condurre ad un rafforzamento delle competenze dell'UE è costituito dalle misure previste dalla Strategia Farmaceutica¹². In particolar modo si sottolineano le iniziative legate al *reshoring* della produzione di principi attivi (API) che sono anche al centro del progetto del cluster italiano ALISEI¹³.
- 4) Sempre nell'ambito della pandemia si segnala la creazione da parte della Commissione delle *green lanes*¹⁴, o corsie verdi, un meccanismo introdotto per assicurare la circolazione delle merci tra gli Stati membri e ai confini esterni dell'UE, preservando la catena del valore e assicurando il funzionamento del mercato interno, nonostante l'emergenza sanitaria.

¹² COM (2020)761

¹³ <https://www.clusteralisei.it/progetto-per-il-reshoring-di-farmaci-e-principi-attivi-farmaceutici-in-italia/>

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2020:0961:FULL&from=EN>

4. Decisioni UE: Più prevedibili, tempestive e basate su pareri tecnico-scientifici

Premessa

L'Unione Europea si è dotata nel tempo di un robusto apparato di organi di valutazione tecnico-scientifica che operano nei diversi campi di applicazione delle norme di diritto dell'Unione. Questo sistema si basa su un centro di ricerca molto articolato nelle sue competenze (JRC) e in agenzie di valutazione che si occupano di singoli settori, come l'alimentazione (EFSA), i farmaci (EMA), l'ambiente (EEA), le sostanze chimiche (ECHA). Le competenze scientifiche di questi organi sono di altissimo livello e i criteri di valutazione particolarmente severi. I pareri prodotti da questi organi, in particolare, precedono l'immissione in commercio di prodotti che sono frutto dell'eccellenza innovativa e di lunghi e costosi processi di ricerca e sviluppo, in applicazione delle direttive e dei regolamenti vigenti che prevedono tali valutazioni.

Richieste delle Imprese

Le Imprese chiedono che i **processi decisionali UE tengano conto delle più aggiornate valutazioni tecnico-scientifiche**. In particolare, le Imprese chiedono una **maggiore prevedibilità e un maggiore allineamento** nelle decisioni prese in sede di Comitato rispetto a tali valutazioni. La comitatologia, o procedura del comitato¹⁵, si applica quando la Commissione ha ricevuto delle competenze di esecuzione in un testo di legge. La Commissione esercita tali competenze di esecuzione con l'assistenza dei comitati di rappresentanti dei paesi dell'UE. Nell'ambito di questa procedura, le imprese riscontrano che il risultato delle valutazioni delle Agenzie UE è spesso disatteso in sede di Comitato. Attualmente la Commissione, in caso di decisioni non assunte in sede di Comitato, sulla base delle regole di comitatologia vigenti, ha autonomia di applicazione delle norme pertinenti e lo fa recependo di fatto i pareri dei suoi organi scientifici. Tuttavia, con le previste nuove norme di comitatologia¹⁶ (non ancora in vigore), i Comitati potranno decidere sulla base di criteri di maggioranza meno stringenti, rendendo ancor meno prevedibile l'esito delle decisioni rispetto alle valutazioni tecnico-scientifiche.

Esempi concreti

1) Un esempio concreto è rappresentato dall'applicazione delle norme relative all'immissione nell'ambiente degli organismi vegetali derivati da transgenesi, destinati alla coltivazione e all'immissione nella filiera agroalimentare. Nonostante i favorevoli pareri scientifici e le valutazioni di rischio prodotte dall'EFSA, l'iter decisionale è stato fortemente rallentato dal prolungarsi dei passaggi in sede di Comitato. Ciò ha comportato un blocco, di fatto totale, per quanto riguarda la coltivazione, oltre a causare un ritardo significativo nell'approvazione dell'uso di derrate agricole derivanti da transgenesi nell'alimentazione zootecnica e umana. Importanti filiere come quella zootecnica e dei prodotti derivati dipendono da tali derrate, tuttavia scarsamente prodotte all'interno dell'Unione europea. Come conseguenza, sistemi agricoli extraeuropei hanno goduto di vantaggi in termini di costi di produzione e di sostenibilità ambientale. Il mantenersi di queste modalità decisionali acuirebbe il gap tecnologico e di innovazione dell'UE anche per quanto riguarda le evoluzioni nel campo della genetica vegetale sulla base dell'editing genomico, innovazione di cui la stessa Commissione europea sta esplorando il potenziale nell'ottica di un aggiornamento normativo¹⁷.

¹⁵ Secondo il Regolamento 182/2011 (UE)

¹⁶ Procedura legislativa ordinaria 2017/0035(COD), che modifica il regolamento 182/2011(UE)

¹⁷ Studio della Commissione europea sulla Nuove Tecniche Genomiche (29 Aprile 2021)

https://ec.europa.eu/food/document/download/5135278b-3098-4011-a286-a316209c01cd_en

- 2) Un esempio positivo di decisione politica che ha tenuto conto delle valutazioni prodotte dagli organi tecnico-scientifici è rappresentato dal recente voto nella Plenaria del Parlamento sulla Mozione¹⁸ relativa ai criteri per gli antimicrobici destinati a uso umano. Gli eurodeputati hanno respinto la mozione, la quale si opponeva ai criteri stabiliti dalla Commissione sulla base delle più aggiornate evidenze scientifiche.

5. Agevolare la mobilità dei lavoratori tra i differenti Stati membri

Premessa

Il Mercato Unico, il cui funzionamento è regolato dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), si fonda sulle 4 libertà fondamentali di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Per quanto riguarda la libera circolazione delle persone, questa garantisce ai cittadini UE la mobilità geografica e professionale nonché un livello minimo di integrazione sociale nel paese di occupazione prescelto. Pertanto, un lavoratore di un qualsiasi Stato membro non può essere soggetto a trattamenti diversi da quello dei lavoratori nazionali (in termini di retribuzione, formazione, riassunzione).

Richieste delle Imprese

Le Imprese chiedono la **rimozione di alcune barriere ancora esistenti alla libera circolazione dei lavoratori**, che possono risultare in distorsioni del mercato del lavoro all'interno dell'UE.

Esempi concreti

- 1) Un esempio in tal senso è costituito dalle regole esistenti in materia di distacco e trasferta dei dipendenti nell'UE. Le procedure per il distacco dei lavoratori in un altro Stato membro sono considerate un ostacolo al mercato unico dal 58% dei partecipanti ad un'indagine delle Camere di commercio europee del 2019¹⁹. A livello comunitario è stato previsto che non esista più una differenza tra "trasferta" e "distacco", almeno per quanto riguarda quelle trasferte che prevedono una prestazione transnazionale di servizio, risultando nel rispetto di adempimenti documentali onerosi. Trattandosi di una Direttiva²⁰, la materia è stata recepita in maniera differente da ciascuno Stato membro, creando incertezza per le imprese rendendo dunque difficoltoso per le imprese reperire le informazioni e i documenti da sottoporre alle autorità per non incorrere in eventuali sanzioni, anch'esse di entità più o meno grave a seconda dello Stato di destinazione.
- 2) A questo si aggiunge una tendenza sempre più restrittiva da parte delle competenti autorità degli Stati nell'applicazione e controllo dei dispositivi previsti per i "distacchi" di lavoratori da un paese all'altro limitando la durata delle autorizzazioni a proseguire il regime contributivo del paese di provenienza in esenzione dalla contribuzione nel paese di destinazione (cfr. Regolamento EC n.883/2004). Questa tendenza limita di fatto la possibilità per le imprese di distaccare ruoli a maggiore contenuto manageriale e/o di maggiore complessità tecnico-professionale che richiedono tempi più lunghi di integrazione ed inserimento nelle realtà di destinazione. Per questi ruoli sono spesso necessari periodi di assegnazione superiori ai 12-24 mesi senza che questo debba risultare in una localizzazione sul sistema di destinazione che irrigidirebbe le possibilità di ulteriori assegnazioni in altri paesi. In assenza di tendenze all'omogeneizzazione dei sistemi previdenziali e fiscali in ambito UE la mobilità delle risorse

¹⁸ Mozione di Risoluzione 2021/2718(DEA)

¹⁹ Eurochambers, Business Survey - *Eu Internal Market : Barriers and Solutions*, 2019

²⁰ Direttiva (UE) 2018/957

umane risulta particolarmente penalizzata proprio per quei settori a maggiore contenuto professionale e manageriale che dovrebbero essere quelli più trainanti nell'integrazione delle imprese a livello europeo.

- 3) Un'ulteriore barriera al Mercato unico legata alla libera circolazione dei lavoratori riguarda la disomogenea presenza di forza lavoro (qualificata e non) nell'UE. Tale problema deriva in parte dall'inadeguatezza dello scambio di informazioni fra Stati membri in merito alla domanda e offerta di lavoratori all'interno del Mercato unico. Tra il 2013 e il 2019, la percentuale di imprese secondo le quali la disponibilità di manodopera è un fattore che limita la produzione è quasi quintuplicata nell'edilizia, quadruplicata nell'industria e più che raddoppiata nel settore dei servizi²¹. Occorrerebbe dunque un sistema di scambio di informazioni consolidato e posto sotto il controllo della Commissione e delle autorità competenti (Autorità europea del Lavoro – ELA). Ad esempio sarebbe auspicabile un rafforzamento di strumenti come la piattaforma EURES, la rete di cooperazione europea dei servizi per l'impiego, concepita per facilitare la libera circolazione dei lavoratori.

Bruxelles, 24/01/2022

²¹ https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21006en.pdf