

IMPATTO ED EFFICACIA DEL MERCATO UNICO

Comunicazione della Commissione
al Parlamento europeo e al Consiglio

30 ottobre 1996

IMPATTO ED EFFICACIA DEL MERCATO UNICO

	QUADRO RIASSUNTIVO	3
1	RIPERCUSSIONI ECONOMICHE DEL PROGRAMMA DEL MERCATO UNICO	5
1.1	Introduzione	5
1.2	Scambi ed investimenti diretti esteri	6
1.3	Strutture di mercato	6
1.4	Reddito, occupazione e convergenza	7
2.	UN MERCATO UNICO VANTAGGIOSO PER I CITTADINI	8
2.1	Libera circolazione delle persone	8
2.2	Mercato unico e politica sociale	9
2.3	Interessi dei consumatori	9
2.4	Protezione dell'ambiente	10
3.	EFFICACIA DEL PROGRAMMA DEL MERCATO UNICO	12
3.1	Portata della sfida	12
3.2	Risultati delle indagini	13
3.3	Prodotti	13
3.4	Servizi	15
3.5	Capitali	16
3.6	Appalti pubblici	20
4.	OSTACOLI ANCORA ESISTENTI ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE	21
4.1	Attuazione inefficace, applicazione e mezzi di ricorso	21
4.2	Lacune del quadro normativo	23
4.3	Norme eccessivamente complicate	24
4.4	Vecchi e nuovi ostacoli a livello nazionale	25
4.5	Gestione della legislazione comunitaria	25
4.6	Il mercato unico e i servizi di interesse generale	26
5.	UN RINNOVATO IMPEGNO PER IL MERCATO UNICO	27
5.1	Assicurare l'effettiva applicazione ed il rispetto del diritto comunitario	27
5.2	Riduzione dell'eccesso di regolamentazione	28
5.3	Completamento del quadro legislativo a livello comunitario	29
5.4	Misure complementari a livello comunitario	30
5.5	Conclusioni: l'esigenza di un rinnovato impegno a favore del mercato unico	31
	Allegato 1: Fonti informative consultate per la presente relazione	33

IMPATTO ED EFFICACIA DEL MERCATO UNICO: QUADRO RIASSUNTIVO

1. L'occupazione e la crescita sostenibile figurano al primo posto tra le priorità dell'Unione. Il patto di fiducia della Commissione "Azione per l'occupazione in Europa" ha individuato nel mercato unico la piattaforma di lancio per stimolare la creazione di nuovi posti di lavoro e la realizzazione di una crescita sostenibile. La Commissione dispone ora di dati concreti comprovanti gli effetti positivi del mercato unico e basati su un primo approfondito esame delle sue ripercussioni economiche e della sua efficacia, condotto nel corso degli ultimi due anni¹.
2. Dal punto di vista delle ripercussioni economiche, il quadro che emerge è nel complesso incoraggiante. È ancora troppo presto per potere apprezzare pienamente gli effetti di numerose misure adottate nel quadro della realizzazione del mercato unico, vi sono tuttavia segnali evidenti di profondi cambiamenti nell'economia europea. Disponiamo ora di dati che confermano i seguenti effetti positivi, sebbene provvisori, che il mercato unico ha prodotto avendo dato avvio, come previsto, ad un potenziamento dell'integrazione, della concorrenza, dei risultati economici e dei vantaggi per i consumatori²:
 - una crescente concorrenza fra le imprese sia nell'industria che nel settore dei servizi;
 - un'accelerazione del processo di riconversione industriale, con i vantaggi che ne conseguono in termini di maggiore competitività;
 - una gamma più ampia, ed a prezzi inferiori, di prodotti e servizi sia per i privati che per consumatori ed utenti del settore pubblico ed industriale, in particolare per quanto concerne i servizi recentemente liberalizzati, come trasporti, servizi finanziari, telecomunicazioni e trasmissioni radiotelevisive;
 - forniture transfrontaliere più rapide e meno costose, grazie all'assenza di controlli sulle merci alle frontiere;
 - maggiore mobilità tra Stati membri sia per i lavoratori, che per coloro che non svolgono alcuna attività economica (compresi studenti e pensionati).
3. Le valutazioni delle ripercussioni economiche globali di tali cambiamenti inducono a ritenere che il PMU abbia prodotto gli effetti seguenti:
 - tra 300 000 e 900 000 posti di lavoro in più rispetto a quelli che si sarebbero avuti senza il mercato unico;
 - un incremento supplementare dell'1,1-1,5% del reddito dell'UE nel periodo 1987-1993;
 - tassi d'inflazione inferiori dell'1,0-1,5% rispetto a quelli che si sarebbero avuti senza il mercato unico;
 - potenziamento della convergenza e della coesione economica tra le diverse regioni dell'UE.
4. Questi vantaggi sono stati ottenuti senza alcuna concessione sotto il profilo delle norme di sicurezza per i consumatori o i lavoratori. Al contrario, in molti settori il livello di tutela del cittadino è di fatto aumentato. I cittadini dell'Unione godono inoltre di maggiore libertà personale e dispongono di una possibilità di scelta molto più ampia che in passato. Lo studio della Commissione conferma che, nel complesso, la normativa comunitaria sul mercato unico ha creato le condizioni fondamentali per la libera circolazione e l'efficienza economica. La situazione che si osserva attualmente, nell'ambito del mercato unico, è in netto contrasto con quella riscontrata verso la metà degli anni '80, quando:

¹ Informazioni più dettagliate sulle conclusioni della Commissione sono contenute nei seguenti documenti disponibili presso l'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali:

- 38 studi ed 1 sondaggio condotto presso le imprese (pubblicazione prevista nel periodo novembre 1996-gennaio 1997)
- un documento di lavoro dei servizi della Commissione (di un centinaio di pagine) che riassume i principali risultati degli studi (novembre 1996).

² Un'analisi più dettagliata delle ripercussioni economiche verrà pubblicata nell'edizione speciale di "Economia europea" del dicembre 1996.

- tutte le merci venivano bloccate e sottoposte a controlli alle frontiere;
 - la maggior parte dei prodotti doveva risultare conforme a normative diverse a seconda degli Stati membri;
 - servizi quali trasporti, telecomunicazioni, servizi bancari e trasmissioni radiotelevisive non erano aperti alla concorrenza; e
 - i cittadini privi di un'occupazione potevano essere soggetti a restrizioni in materia di residenza o rischiare di perdere le prestazioni previdenziali in un altro Stato membro.
5. Spetta agli operatori economici cercare di trarre il massimo vantaggio dal mercato unico. Il ruolo delle autorità pubbliche, sia a livello nazionale che comunitario, è limitato alla realizzazione di condizioni adeguate sotto il profilo economico ed istituzionale. In un contesto economico più favorevole sarà più facile per gli operatori sfruttare appieno le opportunità che vengono loro offerte. La presente rassegna dimostra del resto che, sapendo approfittare di tali occasioni, si possono ottenere vantaggi considerevoli.
6. L'analisi della Commissione induce a ritenere che le opportunità sarebbero state ancora più numerose se gli Stati membri avessero messo maggiore impegno nell'attuare le misure già approvate per la realizzazione del mercato unico e nell'applicare i principi del diritto comunitario sui quali tali misure si fondano. I ritardi nel recepimento e nell'attuazione a livello nazionale delle norme sul mercato unico continuano a limitare il contributo positivo apportato dal mercato unico alla crescita, alla competitività ed all'occupazione.
7. La Comunità deve proseguire sulla base dei risultati positivi già realizzati ed eliminare le difficoltà politiche e pratiche che continuano ad impedire la piena realizzazione del potenziale rappresentato dal mercato unico. La Commissione sta attualmente presentando raccomandazioni chiare per interventi a due livelli:
- innanzitutto, a livello nazionale, considerato che le autorità nazionali sono le principali responsabili del recepimento delle norme sul mercato unico, la Commissione sta facendo pressione affinché vengano accelerati i tempi di attuazione della normativa sul mercato unico e delle norme del trattato; la Commissione chiede inoltre un intervento deciso per ridurre l'eccessiva regolamentazione a livello nazionale che ostacola sia la concorrenza che la competitività;
 - a livello comunitario, dove è richiesto un impegno maggiore per completare il calendario concordato nel 1985 in relazione ad alcuni settori chiave (come l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere, l'imposizione fiscale e il diritto delle società), dove ulteriori mezzi devono essere impiegati per il controllo dell'avvenuto recepimento e per l'aggiornamento della normativa e dove può essere necessario potenziare ulteriormente le politiche comunitarie in aree collegate, come la concorrenza, la politica dei consumatori, l'informazione e l'ambiente, al fine di trarre il massimo vantaggio dal mercato unico e dal suo sviluppo.

Anche l'introduzione della moneta unica, nel 1999, contribuirà a tale scopo, eliminando le attuali restrizioni dovute ai rischi di cambio ed incrementando in generale la trasparenza e la concorrenza.

8. Nelle conclusioni della presente rassegna, la Commissione invita ad interventi concreti per arrivare a realizzare un mercato unico che funzioni correttamente. Essa precisa inoltre le aree di intervento che richiedono un rinnovato impegno per il mercato unico, non solo al massimo livello politico - il Consiglio europeo di Dublino -, ma anche da parte di tutti coloro che sono chiamati a contribuire al successo del mercato unico: autorità nazionali, istituzioni europee e soprattutto gli stessi operatori economici.

1 RIPERCUSSIONI ECONOMICHE DEL PROGRAMMA DEL MERCATO UNICO

1.1 Introduzione

Il programma del mercato unico (PMU), quale presentato nel Libro bianco della Commissione del 1985, costituisce il più ambizioso programma mai lanciato per stimolare l'offerta. Tale programma ha cominciato a rimuovere le rigidità del mercato e gli ostacoli alla mobilità che verso la metà degli anni '80 hanno determinato risultati economici deludenti, perdurati a lungo e tradottisi in un aumento della disoccupazione e in una scarsa competitività.

L'attuazione delle misure di liberalizzazione nell'ambito del mercato unico sta procedendo in modo soddisfacente. Non vi è alcun dubbio che l'eliminazione dei controlli alle frontiere e dei ritardi, la libera circolazione dei capitali e la liberalizzazione dei servizi finanziari siano state accolte con grande favore da parte degli operatori economici. Tuttavia, l'attuazione di un certo numero di misure è risultata piuttosto problematica (ostacoli tecnici, appalti pubblici). La valutazione avviata con la presente rassegna si propone di individuare e quantificare le ripercussioni economiche delle misure adottate per eliminare gli ostacoli agli scambi solo nella misura in cui tali misure siano state effettivamente attuate ed abbiano dato dei risultati.

È importante sottolineare che la seguente valutazione non può essere considerata né definitiva, né assoluta poiché:

- innanzitutto, è difficile isolare gli effetti attribuibili esclusivamente all'integrazione nell'ambito del mercato unico. L'ultimo decennio ha visto l'adesione di cinque nuovi Stati membri, la riunificazione della Germania, la trasformazione economica dell'Europa centrale ed orientale, un notevole incremento del volume e dell'efficacia degli aiuti erogati attraverso i fondi strutturali comunitari, una globalizzazione dell'economia e la rivoluzione operata dalla tecnologia informatica; tali sviluppi hanno influito anche sulla dinamica del mercato unico.
- In secondo luogo, è ancora troppo presto perché gli effetti della normativa sul mercato unico si manifestino pienamente. Buona parte delle disposizioni relative non sono infatti entrate in vigore che nel 1994 o nel 1995 e ad alcune di esse non sarà data piena applicazione che dopo il 2000. Gli operatori economici si stanno ancora adeguando al nuovo contesto normativo e commerciale e hanno avuto solo poco tempo per abituarsi alle nuove libertà; è possibile inoltre che la recente recessione abbia determinato una certa riluttanza a sfruttare le nuove opportunità. Non vi è stato neppure abbastanza tempo perché gli effetti del cambiamento normativo potessero farsi sentire.

Considerata la natura delle misure legate alla realizzazione del mercato unico, la loro attuazione ha prodotto sostanzialmente effetti microeconomici e cambiamenti nella struttura della produzione e degli scambi intracomunitari. Di conseguenza, il presente esame è volto principalmente ad individuare e quantificare fenomeni microeconomici. Ciononostante, si tenta anche di valutare le ripercussioni macroeconomiche sul reddito e l'occupazione.

A livello microeconomico, si prevede che l'eliminazione degli ostacoli agli scambi produrrà le seguenti conseguenze: la rimozione degli ostacoli porterà a miglioramenti nella distribuzione delle risorse attraverso forme di specializzazione che consentano di sfruttare al meglio i vantaggi comparati e le economie di scala. Vi è tuttavia il rischio che la rimozione degli ostacoli possa essere accompagnata da una risegmentazione dei mercati nazionali attraverso comportamenti contrari alla concorrenza (ad es. cartelli, abuso di posizioni dominanti, aiuti di Stato). La politica di concorrenza è uno strumento fondamentale per prevenire simili comportamenti e per tradurre i guadagni realizzati in termini di efficienza in una riduzione dei prezzi ed un aumento della qualità, a beneficio dei consumatori.

1.2 Scambi ed investimenti diretti esteri

Il mercato unico ha determinato un notevole incremento degli scambi e della quota degli investimenti diretti esteri realizzati nell'UE da investitori di tutto il mondo. Tuttavia, l'aumento degli scambi tra gli Stati membri non è avvenuto a discapito degli scambi con i paesi terzi. Si osserva inoltre una relativa convergenza delle strutture produttive degli Stati membri, frutto della crescente specializzazione, all'interno degli stessi settori, in nicchie diverse per prezzo e qualità, tendenza questa che agevola il processo di realizzazione dell'Unione monetaria.

L'analisi condotta dimostra che la rimozione degli ostacoli ha incrementato del 20-30% il volume degli scambi intracomunitari di prodotti dell'industria manifatturiera. Questa crescita non è tuttavia avvenuta a danno degli esportatori di paesi terzi, i quali hanno anch'essi tratto dei vantaggi dalla realizzazione del mercato unico. I timori che il mercato unico sarebbe stato meno aperto nei confronti dei fornitori esterni alla Comunità si sono dimostrati infondati. Nel periodo 1980-93, le importazioni di prodotti dell'industria manifatturiera provenienti da paesi terzi hanno infatti registrato un aumento, passando dal 12% al 14%.

Quanto agli scambi intracomunitari, si può riscontrare un cambiamento significativo nella natura dei flussi. Il mercato unico non sembra infatti aver rafforzato le tendenze ad una maggiore specializzazione settoriale, vale a dire ad una concentrazione degli Stati membri in particolari attività a seconda dei rispettivi vantaggi comparati; al contrario, gli Stati membri si stanno sempre più specializzando in determinate fasce di prezzo e qualità all'interno dei vari settori industriali. I consumatori hanno dunque potuto beneficiare di una gamma più ampia di prodotti offerti.

Gli Stati membri sono quindi rappresentati in tutte le attività economiche e si differenziano tra loro in base alla particolare nicchia prezzo-qualità che cercano di controllare. Il risultato è stato una convergenza delle strutture industriali degli Stati membri, fenomeno che assume un'importanza particolare nel contesto dell'Unione monetaria.

Per quanto concerne gli investimenti diretti esteri, si può osservare che, grazie al mercato unico, l'UE è divenuta più interessante per gli investitori esteri. Di conseguenza, agli inizi degli anni '90, l'UE ha assorbito il 44% dei flussi di investimenti esteri globali, contro il 28% della metà degli anni '80. Sembra che le ripercussioni del mercato unico si siano fatte sentire in modo particolare sul settore dei servizi finanziari.

1.3 Strutture di mercato

L'economia europea ha subito una profonda ristrutturazione, caratterizzata da un improvviso aumento del numero di fusioni e di acquisizioni. Ciononostante, sui mercati nazionali si è registrato un aumento della concorrenza, che ha portato ad una maggiore convergenza dei prezzi di beni e servizi.

Una parte considerevole di questi flussi di investimenti diretti esteri è imputabile a fusioni ed acquisizioni, operazioni che si sono moltiplicate con la realizzazione del mercato unico. Ciò vale in particolare per le fusioni ed acquisizioni transfrontaliere realizzate tra imprese comunitarie. Tra il 1986 ed il 1995, il numero delle fusioni e delle acquisizioni è aumentato, passando da 720 a 2 296 nell'industria e da 783 a 2 602 nei servizi. Nel 70% dei casi, si tratta tuttavia di operazioni nazionali concluse tra imprese dello stesso Stato membro. Questo fenomeno potrebbe riflettere il desiderio delle imprese di adottare, almeno in un primo momento, una strategia difensiva a livello nazionale, rimandando ad una fase futura eventuali ristrutturazioni a livello europeo.

Le ristrutturazioni già effettuate hanno condotto ad incrementi del grado di concentrazione a livello comunitario. Nel settore manifatturiero, ad esempio, tra il 1987 ed il 1993 la percentuale del fatturato europeo complessivo detenuta dalle quattro maggiori imprese è passata dal 20,5% al 22,8%. Tuttavia, si è registrata anche una diminuzione della concentrazione a livello nazionale, nonostante le dimensioni medie delle imprese siano rimaste piuttosto stabili. Questa evoluzione, apparentemente paradossale, ha due spiegazioni: da un lato, una diminuzione, dovuta all'aumento della concorrenza, delle quote di mercato detenute dalle imprese dominanti sui loro mercati nazionali; dall'altra, un incremento, attribuibile ad una strategia di paneuropeizzazione, delle quote del mercato europeo detenute dalle stesse imprese dominanti. In altri termini, a livello europeo, il volume delle

attività delle imprese di dimensioni maggiori è aumentato, ma la distribuzione geografica di tali attività ha subito dei cambiamenti, registrando diminuzioni relative sui mercati nazionali ed aumenti sui mercati degli altri Stati membri. Questa tendenza è decisamente meno marcata per quanto concerne i servizi, ed in particolare quelle aree ancora notevolmente regolamentate, dove si osservano effettivamente incrementi del grado di concentrazione a livello nazionale. Questi settori potrebbero conoscere un'intensa ristrutturazione di tipo paneuropeo in futuro.

L'intensificarsi della concorrenza ha provocato una riduzione dei margini di profitto delle imprese (dell'ordine dello 0,5% tra il 1987 ed il 1991), in particolare nei settori che risentivano maggiormente di ostacoli agli scambi. In alcuni di tali settori, ciò ha determinato inoltre riduzioni dei prezzi, che sono andate a vantaggio dei consumatori. Per di più, l'apertura dei mercati ha favorito la convergenza dei prezzi praticati nei vari Stati membri per una serie di beni e servizi. Questa convergenza è tanto più marcata quanto maggiore è il grado di liberalizzazione raggiunto grazie al mercato unico. Di conseguenza, tra il 1985 ed il 1993, si è avuta una riduzione del coefficiente di variazione dei prezzi (IVA inclusa) di beni e servizi identici offerti in Stati membri diversi; si è passati dal 22,5% al 19,6% per i beni e dal 33,7% al 28,6% per i servizi. Un aumento del coefficiente di variazione si è avuto invece nel settore dell'energia, dove è passato dal 21,1% al 31,7%, e nel settore edile, dove è passato dal 22,1% al 27,4%. In altre parole, nei settori nei quali i mercati nazionali continuano ad essere altamente segmentati non si riscontra alcuna convergenza.

1.4 Reddito, occupazione e convergenza

Il mercato unico ha avuto ripercussioni positive sul reddito. È anche uno dei fattori che hanno contribuito ad una certa convergenza delle economie degli Stati membri periferici. Senza il mercato unico, inoltre, il livello di occupazione sarebbe stato inferiore.

Avvalendosi di diversi modelli, si è tentato di valutare le ripercussioni macroeconomiche del programma del mercato unico partendo dai processi microeconomici descritti in precedenza. Queste valutazioni indicano che, rispetto ai valori che si sarebbero registrati senza il mercato unico, si è avuto un aumento degli investimenti dell'1-3% ed una riduzione dell'inflazione dell'1-1,5%. Si valuta pertanto che, grazie al mercato unico, nel 1994 il reddito comunitario sia cresciuto dell'1,1-1,5% - il che equivale ad un incremento di 60-80 milioni di ECU. Circa la metà di tali effetti è attribuibile ad un aumento della concorrenza e a miglioramenti sotto il profilo dell'efficienza, mentre la parte restante è dovuta a progressi tecnici legati alla realizzazione del mercato unico.

Per varie ragioni, negli ultimi anni i dati riguardanti l'occupazione nell'UE sono stati alquanto deludenti. L'analisi economica mostra tuttavia che il PMU ha prodotto un livello di occupazione più elevato di quello che si sarebbe avuto in sua assenza. Secondo le stime, la differenza sarebbe compresa tra 300 000 e 900 000 posti di lavoro. Tuttavia, questo effetto positivo è stato sminuito da condizioni economiche sfavorevoli, indipendenti dal PMU.

Inoltre, ai livelli di reddito più elevati registrati in tutta la Comunità si è accompagnata una certa convergenza, che ha favorito la maggior parte degli Stati membri periferici, laddove Irlanda, Spagna e Portogallo hanno conosciuto una crescita superiore alla media comunitaria. Questa tendenza è dovuta all'effetto combinato di vari fattori, quali l'adesione alla Comunità (nel caso di Spagna e Portogallo), i maggiori contributi ricevuti grazie ai fondi strutturali ed al fondo di coesione, ed il mercato unico. L'analisi economica induce a ritenere che il PMU abbia avuto ripercussioni particolarmente positive sulla convergenza.

In conclusione, per quanto è dato constatare attualmente, le ripercussioni macroeconomiche del mercato unico sono decisamente positive. Questi effetti continueranno senza dubbio ad aumentare in futuro, a condizione che il mercato unico venga realizzato correttamente e che gli operatori economici si adeguino al contesto nuovo e più competitivo che si verrà a creare.

2. UN MERCATO UNICO VANTAGGIOSO PER I CITTADINI

Il mercato unico è molto più di un'operazione economica: insieme alle altre politiche comunitarie ha contribuito in modo significativo alla diminuzione dei prezzi e all'ampliamento della scelta di prodotti di consumo, all'estensione della libertà e dei diritti personali, all'innalzamento del tenore di vita, al miglioramento degli standard sanitari e della sicurezza sul posto di lavoro, alla sicurezza e all'affidabilità dei prodotti nonché ad un ambiente più sano.

2.1 Libera circolazione delle persone

In questo settore il mercato unico è stato praticamente completato, a parte l'eccezione non secondaria della mancata eliminazione dei controlli sulle persone alle frontiere. Può essere tuttavia necessario apportare taluni chiarimenti ai testi legislativi e migliorarne l'attuazione a livello nazionale e locale.

La libertà di trasferirsi da un paese all'altro per lavorarvi, studiarvi o semplicemente risiedervi è uno dei principali vantaggi che l'Unione offre ai cittadini. Per i sei paesi fondatori della Comunità europea la libera circolazione dei lavoratori è una realtà già dal 1968 ed attualmente è garantita in tutti gli Stati membri e in tre paesi EFTA (Norvegia, Islanda e Liechtenstein). L'adozione di misure di accompagnamento, quali il mutuo riconoscimento dell'equivalenza dei titoli di studio o la trasferibilità dei diritti maturati nei regimi di sicurezza sociale, ha agevolato il trasferimento dei singoli cittadini e dei loro familiari in altre parti dell'Unione europea.

I testi legislativi adottati nel quadro del PMU consentono inoltre il cumulo e la trasferibilità dei diritti a pensione e degli altri diritti di sicurezza sociale acquisiti dai lavoratori. Allo stato attuale ci si sta adoperando per estendere tali libertà ai non lavoratori, ad esempio agli studenti e ai pensionati, e per rafforzare il mutuo riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali equivalenti, affinché i lavoratori, sia dipendenti che autonomi, possano avvalersi del loro diritto alla libera circolazione senza essere penalizzati nel settore della sicurezza sociale. La rete EURES fornisce inoltre servizi ed informazioni circa i posti di lavoro e le condizioni di vita e di lavoro nell'UE.

Dagli studi sull'occupazione emerge che il numero dei cittadini dell'UE che lavorano in altri Stati membri è in lento, ma costante aumento. Tuttavia i trasferimenti riguardano esclusivamente determinate categorie quali manager, professionisti, tecnici specializzati e manodopera assunta con contratto a termine nel settore edilizio e prevalgono nelle aree di confine, nelle quali la migrazione intracomunitaria è cresciuta del 18% tra il 1987 e il 1994.

In realtà, non vi è stato alcun fenomeno di migrazione della manodopera su ampia scala all'interno della Comunità. La ragione va ricercata nell'aumento degli scambi tra Stati membri derivante dal completamento del mercato unico e nella maggiore mobilità del capitale rispetto al lavoro. Le differenze di ordine culturale e linguistico continuano a scoraggiare il trasferimento dei lavoratori in altri Stati membri.

In questo settore, il quadro legislativo riguardante il mercato unico è sostanzialmente completo. Nonostante i notevoli progressi compiuti, è necessario continuare ad adoperarsi a livello dell'Unione, per garantire tra l'altro che le disposizioni comunitarie attualmente in vigore vengano aggiornate, capite ed applicate. È inoltre chiaro, grazie anche alle indagini della Commissione sul funzionamento del mercato unico, che i cittadini debbono tuttora affrontare taluni ostacoli, di tipo sia legale che pratico, quando desiderano esercitare il loro diritto a circolare liberamente e a risiedere all'interno dell'Unione. Per far fronte a tale situazione, la Commissione ha lanciato varie iniziative in questo settore, tra cui l'istituzione del Gruppo ad alto livello per la libera circolazione e la campagna informativa Cittadini d'Europa. Il Libro verde "Istruzione, formazione e ricerca: gli ostacoli alla mobilità transnazionale" analizza le barriere che ancora si frappongono alla mobilità degli studenti, dei tirocinanti, dei disoccupati, dei ricercatori, dei volontari (siano essi cittadini dell'UE o residenti legali) e propone talune linee di azione.

Non è stato possibile raggiungere alcun accordo a livello comunitario sulla rimozione dei controlli sulle persone alle frontiere. I progressi realizzati riguardano la maggioranza degli Stati membri, ma sono dovuti esclusivamente ad accordi intergovernativi. Il mantenimento dei controlli alle frontiere dimostra che gli Stati membri preferiscono effettuare alle frontiere piuttosto che internamente i controlli di identità previsti nel quadro

della lotta al terrorismo e al traffico di droga e gli altri controlli di ordine pubblico. Il mancato accordo impedisce di sfruttare appieno le opportunità offerte dal mercato unico.

2.2 Mercato unico e politica sociale

Il PMU ha influenzato anche il panorama sociale dell'Unione europea, mentre le politiche sociali adottate a livello sia nazionale che comunitario hanno agevolato il funzionamento del mercato unico. Il timore che gran parte degli investimenti sarebbero stati dirottati verso gli Stati membri nei quali il costo del lavoro è inferiore o che hanno scelto di non applicare taluni elementi della politica sociale comune è risultato ampiamente infondato.

Numerosi provvedimenti di politica sociale costituiscono parte integrante del quadro giuridico del mercato unico. Le disposizioni sulla sicurezza sociale che prevedono il riconoscimento dei diritti a pensione maturati in un altro Stato membro, la direttiva sul comitato aziendale europeo e la direttiva sul distacco dei lavoratori rientrano tra gli esempi di misure che favoriscono la libera circolazione delle persone e impediscono che il mercato unico dia luogo ad una concorrenza basata sulla riduzione dei livelli di protezione sociale.

Armonizzare completamente le politiche sociali non è tra gli obiettivi della Comunità. Tuttavia la realizzazione del programma di azione sociale varato dalla Commissione nel 1989 ha consentito di porre in essere una serie di norme di base minime, ad esempio nel settore dell'igiene e della sicurezza sul posto di lavoro, che sono intese a proteggere contro l'uso di standard sociali inferiori come strumento di concorrenza economica sleale. L'obiettivo da perseguire dovrebbe essere lo sviluppo e il miglioramento delle norme sociali di tutti gli Stati membri dell'Unione.

Il PMU ha accelerato l'internazionalizzazione delle società. Le multinazionali stanno adottando provvedimenti di ristrutturazione e di riorganizzazione in tutta la Comunità per accrescere la propria competitività. La previsione di uno spostamento dell'attività economica verso gli Stati membri con un basso costo della manodopera non si è avverata. Sono poche le imprese che sfruttano le differenze tra Stati membri per quanto riguarda i costi o le regolamentazioni relative alla manodopera per ridurre i salari o peggiorare le condizioni di lavoro in nome della concorrenza. La maggior parte delle multinazionali, comunitarie o meno, ammettono che ad eccezione di funzioni e settori molto specifici, ad esempio la gestione centralizzata delle compagnie aeree, quando decidono dove investire considerano altri fattori più importanti. Nel settore manifatturiero, ad esempio, sono determinanti le infrastrutture di trasporto o gli aspetti logistici.

La garanzia di un'adeguata tutela sotto il profilo della sicurezza sociale è una delle condizioni per garantire l'esercizio del diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione. Senza tale garanzia, le disparità tra i regimi di sicurezza sociale dei diversi Stati membri penalizzerebbero le persone che si trasferiscono all'estero. Le misure che coordinano i regimi di sicurezza sociale degli Stati membri garantiscono che i diritti alle prestazioni di sicurezza sociale, acquisiti o in via di acquisizione in virtù della legislazione nazionale (ad esempio pensioni, assicurazione malattia, assegni familiari), non vadano persi quando una persona lascia il proprio paese per lavorare, cercare un lavoro o risiedere in un altro Stato membro dell'Unione.

2.3 Interessi dei consumatori

L'efficacia ed il buon funzionamento del mercato unico dipendono anche dal fatto che i consumatori partecipino a tale processo e lo influenzino. Il mercato unico funziona correttamente se i consumatori beneficiano di buona parte dei vantaggi da esso derivanti. Affinché il mercato unico sia efficace sono necessarie organizzazioni dei consumatori influenti, che abbiano accesso alle informazioni e agli strumenti necessari per far valere i diritti dei consumatori. Il PMU ha consentito ai dettaglianti e ai consumatori un accesso più ampio a prodotti e servizi più convenienti e migliori.

Così come le imprese, anche i consumatori europei dovevano poter beneficiare di una maggiore concorrenza, di prezzi inferiori, di una varietà più ampia di prodotti e servizi, nonché di nuovi canali di distribuzione. Le considerazioni esposte al capitolo 1 dimostrano che ciò sta cominciando ad accadere. Conformemente all'articolo 100 A, paragrafo 3, le misure di armonizzazione si basano su un livello elevato di protezione dei consumatori.

I progressi realizzati sono notevoli. I dati indicano che l'approvvigionamento comincia ad aver luogo su scala comunitaria, in particolare per quanto riguarda prodotti quali elettrodomestici, prodotti alimentari di marca e mobili. Nei settori dell'industria manifatturiera, quali quello degli alimentari e dei tessili, gli elementi raccolti sui livelli dei prezzi non consentono una valutazione definitiva; nei settori dei servizi, quale quello dei trasporti aerei e quello delle telecomunicazioni, le riduzioni dei prezzi potrebbero non essere connesse esclusivamente al PMU. Tuttavia, l'accelerazione nella convergenza dei prezzi, in particolare per quanto riguarda i beni di consumo per i quali le differenze di qualità sono limitate, è dovuta al PMU. La diminuzione e la convergenza dei prezzi sono state frenate dai controlli ai quali i prezzi sono soggetti (in particolare per i prodotti medicali e farmaceutici) o dalle preferenze dei consumatori per i prodotti nazionali, regionali o locali (in particolare nel settore alimentare, dove solo i prodotti di marca hanno beneficiato di un miglior accesso al mercato).

I consumatori hanno avuto accesso ad una più ampia gamma di prodotti e servizi, in particolare nel settore delle telecomunicazioni, dei servizi finanziari e dei trasporti aerei interurbani.

I vantaggi in termini di scelta e di prezzi non hanno in generale messo a repentaglio la sicurezza o il benessere dei consumatori. Il PMU pone la sicurezza dei consumatori al di sopra della libera circolazione delle merci e dei servizi. L'apertura dei mercati avrebbe potuto dar luogo a rischi aggiuntivi, ad esempio per via delle disparità tra norme e a causa della libera circolazione di prodotti e servizi importati da paesi terzi. Pertanto il PMU è stato accompagnato da provvedimenti quali il ravvicinamento dei sistemi di valutazione della conformità, l'introduzione di pene più severe a carico dei fabbricanti di prodotti difettosi e dall'instaurazione di sistemi rapidi di allarme e di ritiro dal mercato in casi di emergenza.

La tutela degli interessi dei consumatori dipende dalla disponibilità di informazioni chiare e corrette sulle quali poter basare scelte razionali e trasparenti. Tale disponibilità è una delle condizioni necessarie per il buon funzionamento del mercato unico. Sotto tale profilo, la denominazione dei prodotti e le informazioni da riportare sulle etichette dovrebbero essere un mezzo efficace ed adeguato per informare i consumatori, purché non vengano utilizzate dagli Stati membri per frammentare il mercato e proteggere i produttori nazionali.

Le iniziative comunitarie intese a migliorare l'accesso alla giustizia e l'applicabilità transfrontaliera delle garanzie sono elementi essenziali affinché i consumatori possano sfruttare le opportunità del mercato unico. Tuttavia, essendo gli importi in oggetto spesso modesti, vale raramente la pena di avviare un'azione giudiziaria in un altro Stato membro. La Commissione ha già proposto soluzioni innovative per dar soddisfazione ai consumatori con reclami motivati, in modo tale da trasmettere ai consumatori la fiducia necessaria per fare acquisti oltre frontiera. Più in generale, la politica dei consumatori deve essere coordinata con gli altri provvedimenti riguardanti il mercato unico (relativi ad esempio alla liberalizzazione, all'informazione o ai servizi finanziari, settori nei quali i consumatori devono ancora far fronte a difficoltà per proteggere i propri interessi) per poter meglio prendere in considerazione e promuovere gli interessi dei consumatori.

2.4 Protezione dell'ambiente

La politica ambientale e il mercato unico sono complementari. E' ancora troppo presto per valutare in via definitiva l'impatto ambientale del PMU. Un miglior coordinamento della protezione ambientale ed il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sono essenziali per evitare l'introduzione di nuovi ostacoli tecnici agli scambi garantendo nel contempo il raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale.

L'articolo 2 del trattato CE stabilisce che, mediante l'instaurazione di un mercato comune, la Comunità ha il compito di promuovere, tra l'altro, "una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente". Entrambe le politiche debbono contribuire ad un uso più efficace delle risorse, incluse le risorse ambientali, il cui costo deve essere preso in considerazione in modo adeguato. Al legame tra queste politiche sancito dal trattato si aggiunge il riconoscimento diffuso tra le imprese della necessità di una legislazione ambientale. In taluni settori, i requisiti relativi alla tutela dell'ambiente hanno incentivato le imprese ad investire in nuove tecnologie "ecologiche", che hanno aumentato anche la loro competitività.

Prima dell'attuazione del mercato unico, le aspettative circa l'impatto ambientale di quest'ultimo erano piuttosto pessimistiche. È troppo presto per valutare e quantificare definitivamente l'impatto ambientale del PMU, così da

verificare se tale pessimismo fosse o meno giustificato. Tuttavia, dagli studi svolti ai fini della redazione della presente rassegna risulta che quando i provvedimenti relativi al mercato unico saranno pienamente attuati in settori come ad esempio quello dell'energia, i vantaggi di medio termine per l'ambiente saranno notevoli. Il mercato unico dell'energia dovrebbe infatti aumentare il consumo di gas, molto meno inquinante di altri combustibili, e diminuire le emissioni di CO₂ di 105 milioni di tonnellate all'anno.

Per quanto riguarda i trasporti, è difficile valutare in che misura il mercato unico abbia contribuito all'aumento del traffico nella prima metà di questo decennio. In ogni caso la crescita dei trasporti su strada nell'Europa dei 15 è stata pari a circa il 15% tra il 1990 ed il 1994 e i tassi di crescita annui medi sono stati lievemente superiori tra il 1990 ed il 1994 che durante gli anni 80. Una conseguenza preoccupante per l'ambiente, in assenza di miglioramenti che consentano sostanziali economie di carburante, è l'aumento delle emissioni sia di particelle che di CO₂, che rende tra l'altro difficile per la Comunità raggiungere i suoi obiettivi in materia di stabilizzazione e riduzione delle emissioni di CO₂. L'aumento del traffico crea inoltre ulteriori pressioni sull'ambiente nelle regioni di transito (ad esempio le Alpi). Nel contempo, i miglioramenti tecnologici apportati ai veicoli in applicazione della legislazione comunitaria, ad esempio delle specifiche tecniche armonizzate che introducono norme più severe sulle emissioni, daranno luogo, quanto meno in futuro, ad una riduzione delle emissioni inquinanti derivanti dai trasporti su strada. Stime iniziali prevedono notevoli riduzioni delle emissioni nel settore dei trasporti regionali di merci. Si spera inoltre che la progressiva introduzione di una politica dei prezzi più equa ed efficace, nonché la proposta di revisione delle attuali norme fiscali riguardanti gli autocarri pesanti (COM/96/331) diano luogo ad un'ulteriore riduzione delle emissioni. Si prevede infine che la strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie rafforzerà a lungo termine la competitività di questa forma di trasporto più ecologica.

I provvedimenti del PMU riguardanti la libera circolazione, ad esempio quelli relativi alle specifiche tecniche, garantiscono livelli elevati di protezione dell'ambiente, conformemente all'articolo 100 A, paragrafo 3. Nei testi legislativi adottati nel quadro del nuovo approccio, la protezione dell'ambiente e l'uso efficace dell'energia sono spesso considerati "requisiti essenziali".

Tuttavia, come in altri settori nei quali vi è una consapevolezza crescente della necessità di un quadro normativo adeguato per rispondere alle preoccupazioni dei cittadini, vi è il rischio che gli Stati membri adottino legislazioni divergenti in materia ambientale, provocando la frammentazione del mercato unico. In molti casi un'impostazione coordinata in ambito comunitario può essere il modo migliore per garantire che i provvedimenti adottati siano pienamente efficaci e assicurino un equilibrio adeguato tra mercato unico e obiettivi di politica ambientale.

Tra le normative settoriali nazionali che richiedono un esame in questo contesto rientrano:

- le regolamentazioni riguardanti le emissioni e i rischi che, per quanto parzialmente di pertinenza comunitaria (ad esempio l'uso del biossido di titanio) sono per lo più di competenza degli Stati membri (emissioni di solventi);
- i regimi nazionali riguardanti l'assegnazione di un marchio ecologico, che stanno attualmente proliferando nonostante i progressi realizzati nella messa a punto di un marchio ecologico comunitario, potrebbero dar luogo a distorsioni del mercato e a confusione tra i consumatori;
- le disposizioni concernenti la gestione dei rifiuti; in questo ambito il grado di applicazione o di attuazione insufficiente fa sì che i produttori debbano soddisfare requisiti diversi a seconda degli Stati membri.

La Commissione ritiene che trovare un giusto equilibrio tra politica del mercato unico e politica ambientale per realizzare nel miglior modo possibile gli obiettivi previsti dal trattato è fondamentale per la Comunità. Le istituzioni europee debbono studiare ulteriormente le modalità migliori per ottenere tale equilibrio. La Commissione intende pertanto avviare un dibattito politico in materia nel corso del 1997.

3. EFFICACIA DEL PROGRAMMA DEL MERCATO UNICO

Il PMU ha trasformato le modalità di esercizio delle attività transfrontaliere. I principali ostacoli all'integrazione dei mercati dei prodotti, dei servizi e dei capitali sono stati per lo più rimossi. I confini nazionali non sono più strategicamente importanti per le imprese.

Il processo di rimozione delle barriere ed il perfezionamento del quadro legislativo è più avanzato nei mercati dei prodotti che non nei servizi. In taluni settori dei servizi continuano ad esistere numerose distorsioni per quanto riguarda le decisioni in materia di investimenti e le operazioni transfrontaliere. Ciò può essere spiegato in parte dall'esistenza di impedimenti strutturali e comportamentali, ma in taluni settori persistono ostacoli regolamentari o amministrativi.

In diverse aree le regole del mercato unico non sono ancora state attuate completamente, ma anche in questi casi sono state poste in essere le strutture necessarie per sradicare le barriere residue ed impedirne la sostituzione con altre barriere; tali strutture rendono irreversibili i progressi verso il mercato unico realizzati di recente.

La rimozione degli ostacoli agli scambi e l'ampliamento degli orizzonti commerciali hanno contribuito ad aumentare le opzioni a disposizione delle imprese europee. Gli ostacoli stanno venendo meno e le imprese potranno acquisire nuove quote di mercato se sfrutteranno le occasioni loro offerte. Il mercato unico sarà all'altezza delle sue promesse se le imprese sapranno cogliere le nuove opportunità derivanti dalla possibilità di accedere a nuovi mercati.

3.1. Portata della sfida

A metà degli anni '80 l'azione della concorrenza nel sistema economico europeo era notevolmente limitata dall'esistenza di ostacoli agli scambi e agli investimenti tra Stati membri. Le spedizioni transfrontaliere richiedevano numerose pratiche burocratiche e subivano ritardi interminabili alle frontiere. I produttori dovevano "ripensare" i loro prodotti per ciascun mercato nazionale. I mercati degli appalti pubblici erano protetti dalla concorrenza, sia transfrontaliera che nazionale, e i contratti venivano solitamente aggiudicati ai fornitori locali. I prestatori di servizi non erano autorizzati a prestare servizi transfrontalieri e ad operare in altri Stati membri oppure dovevano far fronte a barriere insormontabili. Le imprese desiderose di riorganizzarsi su base paneuropea dovevano affrontare complicazioni di tipo giuridico e fiscale. I controlli sui cambi ed ostacoli di altro genere rendevano ardue le transazioni finanziarie transfrontaliere. La vittima di tale protezionismo era il consumatore, che pagava troppo e disponeva di una scelta limitata.

Il PMU era inteso proprio a rimuovere i predetti ostacoli alla libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. Tuttavia l'impatto positivo della legislazione sul mercato unico può essere ridotto da normative nazionali che non sono coerenti con le regole del mercato unico o da pratiche imprenditoriali contrarie alla concorrenza che possono ostacolare lo sviluppo di mercati dei prodotti, dei servizi e del lavoro efficaci e in grado di adeguarsi facilmente e rapidamente ad una maggiore concorrenza esterna. Sebbene siano gli Stati membri i principali responsabili delle condizioni in cui operano le imprese, spetta anche alle istituzioni comunitarie garantire, con la politica della concorrenza e degli aiuti di Stato, che le imprese non assumano comportamenti anti-concorrenziali, assicurare che la prestazione dei servizi di interesse generale avvenga conformemente alle disposizioni del trattato sulla concorrenza e che gli aiuti di Stato non alterino le condizioni della concorrenza.

Questo capitolo è inteso a valutare se la legislazione destinata a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e a garantire l'apertura dei mercati degli appalti pubblici sia stata efficace, ovvero in che misura abbia consentito di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione.

3.2. Risultati delle indagini

Oltre che dai risultati economici il funzionamento del mercato unico è confermato dal punto di vista delle aziende, secondo le quali il PMU ha eliminato una serie di ostacoli alle transazioni transfrontaliere e ha aumentato le opportunità offerte dal mercato. Due importanti inchieste, basate l'una sulle risposte delle organizzazioni di categoria che rappresentano il 50% della produzione industriale dell'UE e il 48% dei posti di lavoro, l'altra sulle risposte di 13 000 imprese europee, confermano questa valutazione positiva da parte delle imprese. Le imprese manifatturiere danno tuttavia una valutazione più positiva rispetto alle imprese di servizi (voto compreso tra il 31 ed il 51 % per le imprese manifatturiere e tra il 15 ed il 37 % per i servizi). La percentuale di società che considerano il mercato unico efficace è ancora più elevata nei settori nei quali le barriere di tipo non tariffario erano più diffuse ed onerose (ad esempio i settori delle macchine elettriche, degli alimentari, dei prodotti chimici, dei trasporti). Questi risultati forniscono un quadro generale, non essendo l'indagine limitata esclusivamente ai settori più direttamente interessati dal PMU.

Le grandi imprese esprimono un giudizio particolarmente positivo sull'integrazione del mercato unico; il 47% delle grandi imprese con oltre mille dipendenti ritengono che il PMU è riuscito ad eliminare gli ostacoli agli scambi comunitari nel loro settore, mentre sono di tale parere solo il 38% delle aziende con un numero di dipendenti compreso tra 20 e 49. I dati relativi alle aziende medie sono compresi tra le due percentuali. I medesimi risultati si hanno anche per quanto riguarda la valutazione di provvedimenti specifici. Il minore entusiasmo delle PMI potrebbe derivare dal fatto che l'ambito di attività è frequentemente nazionale o locale. Molti settori estremamente sensibili al PMU sono dominati da aziende di dimensioni superiori alla media (attrezzature per telecomunicazioni, macchine elettriche, prodotti chimici e fibre artificiali, prodotti farmaceutici, autoveicoli e macchine utensili).

I costi derivanti dall'osservanza della normativa europea sono un grosso problema per la maggior parte delle PMI. Le grandi imprese possono trasferire parte del loro personale ed incaricarlo dello svolgimento delle pratiche amministrative necessarie. Le imprese più piccole affermano invece che questi costi fissi imposti rappresentano una percentuale più elevata del loro fatturato che non di quello di una grande azienda. Ciononostante, le PMI di taluni settori hanno espresso pareri favorevoli circa l'impatto del mercato unico sulla loro attività. Ad esempio, nel settore dei detersivi e dei cosmetici, le PMI hanno beneficiato di un maggiore accesso ai mercati europei e nel settore dei macchinari per l'edilizia il 29% delle PMI e solo il 7% delle grandi imprese affermano che il mercato unico le ha incoraggiate a vendere all'estero.

Pur nell'ambito di questo quadro ampiamente positivo, l'efficacia del PMU varia da settore a settore. I risultati dell'indagine della Commissione sono riepilogati nei capitoli riguardanti i prodotti, i servizi, i capitali e gli appalti pubblici.

3.3 Prodotti

<p>La legislazione riguardante il mercato unico ha garantito la libera circolazione della maggior parte dei prodotti ed il nuovo sistema di regolamentazione è in linea di massima apprezzato. I controlli alle frontiere sono stati aboliti. L'attuazione delle direttive restanti consentirà il pieno sfruttamento dei vantaggi ottenibili. Il principio del mutuo riconoscimento è di difficile applicazione, ma si sta affrontando anche questo problema. La definizione di nuove norme europee è necessaria per eliminare gli ostacoli di tipo non regolamentare che impediscono l'accesso al mercato. I produttori possono lavorare fiduciosamente all'elaborazione delle specifiche dei prodotti per un mercato unico.</p>

È soprattutto il mercato dei prodotti dell'industria manifatturiera che a differenza di un decennio fa sta progressivamente acquisendo le dimensioni e le caratteristiche di un mercato unico. I due contributi principali a tale evoluzione sono l'abolizione delle formalità doganali e fiscali e l'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi.

L'abolizione delle formalità doganali e fiscali:

Le modifiche delle procedure doganali e fiscali hanno ridotto di due terzi i costi supplementari delle spedizioni transfrontaliere, hanno eliminato circa 60 milioni di formulari doganali e hanno consentito una diminuzione dell'85% del numero di operazioni di transito nella Comunità. Tali risparmi ammontano a circa lo 0,7% del valore degli scambi intracomunitari, ovvero a 5 miliardi di ECU all'anno. Oggi gli operatori ritengono in generale che i cambiamenti sono stati positivi, pur considerando onerosi i costi di adeguamento e le attuali norme riguardanti le dichiarazioni fiscali per le operazioni transfrontaliere. In linea di massima gli operatori approvano l'abolizione delle soste obbligatorie alle frontiere interne. Tuttavia due terzi dei partecipanti ad un'inchiesta speciale considerano l'attuale sistema di pagamenti IVA transitorio e vogliono un sistema basato sul principio dell'imposizione all'origine.

L'abolizione degli ostacoli tecnici agli scambi

La maggior parte dei prodotti oggetto degli scambi comunitari debbono soddisfare specifiche o test giuridicamente vincolanti prima di essere immessi sul mercato. In passato tali requisiti venivano definiti a livello nazionale (ne esistevano oltre 100 000 nel 1985) e sortivano pertanto l'effetto di escludere dal mercato i prodotti dei paesi partner che non venissero assoggettati a modifiche atte a renderli conformi alle specifiche locali, talvolta a prezzo di notevoli costi. Allo stato attuale vi sono elementi che indicano che secondo le imprese i provvedimenti di armonizzazione tecnica e di mutuo riconoscimento adottati per rimuovere gli ostacoli sono stati efficaci. In settori fondamentali (prodotti chimici, ingegneria meccanica, macchine per ufficio, prodotti alimentari, autoveicoli) una percentuale compresa tra il 35 e il 50 % dei partecipanti all'inchiesta EUROSTAT ritiene che i provvedimenti di armonizzazione tecnica e di mutuo riconoscimento sono riusciti ad eliminare gli ostacoli tecnici.

I provvedimenti sono stati basati su un certo numero di elementi che è utile considerare separatamente. La maggior parte di tali provvedimenti è stata attuata con successo, ma spesso anche con talune difficoltà.

- × Una legislazione dettagliata di armonizzazione esiste per il 30% della produzione industriale. L'impegno a rimuovere gli ostacoli in questi settori (per esempio prodotti chimici, farmaceutici e autoveicoli) è stato particolarmente apprezzato.
- × Le direttive basate sul nuovo approccio riguardano almeno un altro 17% della produzione. Le misure che sono in vigore da un certo periodo di tempo, come la direttiva relativa ai recipienti a pressione, vengono considerate favorevolmente. Il nuovo approccio è contraddistinto dal fatto di offrire ai produttori la possibilità di scelta per quanto riguarda sia la soluzione tecnica che gli organismi di verifica o di certificazione. Non sorprende pertanto che vi siano timori per il primo periodo di applicazione delle direttive e per il modo in cui questa flessibilità venga interpretata in pratica.
- × Le norme armonizzate a livello europeo offrono la possibilità di un rapido adeguamento alle direttive basate sul nuovo approccio. Taluni problemi verificatisi sono dovuti ai ritardi nell'elaborazione delle norme, che peraltro richiede tempi lunghi: per l'elaborazione e l'approvazione di una norma europea un organismo di normazione del settore privato necessita in media di 5 anni. Nonostante talune gravi carenze in settori quale quello dei materiali da costruzione, gli organismi di normazione hanno compiuto rapidi progressi per soddisfare la crescita della domanda. Si prevede che gran parte delle norme necessarie per il funzionamento della legislazione basata sul nuovo approccio saranno pronte entro due anni. Attualmente l'80% dell'attività di normazione ha luogo a livello europeo o internazionale, mentre solo 10 anni fa l'80% di tale attività era di pertinenza degli Stati membri. Se l'industria europea vuole norme armonizzate, dovrà fornire le risorse necessarie per completare i lavori.
- × Il PMU offre ai produttori maggiore flessibilità nella scelta degli organismi di verifica e di certificazione. In taluni settori e in taluni Stati membri le possibilità di scelta di tali organismi sono scarse. Spetta agli Stati membri adoperarsi per notificare in tempi brevi gli organismi adeguati e garantire un livello di efficienza uniformemente elevato.

- × Circa il 25% della produzione è caratterizzato da requisiti nazionali non armonizzati. Per tali prodotti l'accesso al mercato dipende dall'applicazione del principio del mutuo riconoscimento; è tuttavia difficile far sì che tale principio venga applicato in modo da garantire l'accesso a tutti i mercati degli Stati membri. L'entrata in vigore nel 1997 di una nuova procedura di notifica per i provvedimenti nazionali che restringono l'accesso al mercato dovrebbe ridurre l'incertezza sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento.

Le indagini dimostrano che, nonostante taluni limiti, la Comunità è riuscita a porre in essere norme di base e un'infrastruttura istituzionale in grado di dar vita ad un mercato unico privo di ostacoli tecnici.

Inoltre i predetti progressi sono stati realizzati sulla base di livelli elevati in materia di igiene, sicurezza, protezione dell'ambiente e dei consumatori, livelli che solo raramente sono stati contestati dalle autorità nazionali in quanto insufficienti. I timori espressi nella prima fase del PMU si sono rivelati infondati: i progressi in materia di libera circolazione sono stati realizzati senza mettere a repentaglio questi requisiti di importanza primaria. Il ricorso della Commissione a consulenti scientifici indipendenti per la preparazione di misure di armonizzazione intese a proteggere la salute pubblica ha contribuito notevolmente a garantire il rispetto di tali requisiti. A tal fine è stato particolarmente utile anche l'apporto fornito dai suoi comitati scientifici indipendenti. Il ricorso a tali consulenze nella gestione delle regole comunitarie consentirà di evitare dei problemi e di fornire risposte rapide ed efficaci ai problemi che eventualmente emergeranno.

Anche una volta risolti i problemi di tipo normativo, è stato difficile per taluni produttori persuadere gli operatori economici ad accettare i risultati di valutazioni di conformità realizzate da organismi sconosciuti o l'adeguatezza di norme nazionali facoltative e requisiti di marchio che non sono loro familiari. La Commissione incoraggia le iniziative del mercato volte ad eliminare gli ostacoli al mutuo riconoscimento e l'intercambiabilità dei marchi o a sviluppare norme e marchi europei comuni. Ma il problema non è di tipo normativo: solo un cambiamento negli atteggiamenti dei consumatori può consentire di superare questo ostacolo tecnico di tipo non regolamentare.

Tuttavia ciò dimostra fino a che punto la fiducia dei consumatori è fondamentale per il funzionamento del mercato unico. Perché quest'ultima funzioni bene, occorre che i consumatori siano sicuri che i prodotti, soprattutto quelli che non sono loro familiari, soddisfino realmente i requisiti previsti per l'immissione sul mercato. Nel mercato unico questa fiducia potrebbe essere minata dal sospetto che prodotti non conformi possano essere immessi sul mercato di un altro Stato membro e quindi circolare liberamente, per via della mancata attuazione delle specifiche tecniche comuni da parte di tale paese o per via dell'assenza di meccanismi adeguati per rilevare e punire le false dichiarazioni di conformità, o ancora a causa di controlli insufficienti alle frontiere esterne o di una vigilanza inadeguata delle procedure di verifica. L'attuazione del principio della libera circolazione ha rafforzato la necessità di procedure di ispezione e di vigilanza comuni per fugare tali preoccupazioni. Nella gestione futura del mercato unico è necessario prestare maggiore attenzione a questa problematica.

3.4 Servizi

La Comunità ha istituito un quadro giuridico di base in molti mercati dei servizi. Le restrizioni più eclatanti sono state rimosse. Tuttavia taluni provvedimenti legislativi sono divenuti operativi solo dal 1993. I ritardi registrati nel recepimento delle nuove norme nel diritto nazionale hanno impedito di procedere più speditamente (ad esempio nel settore assicurativo). Potrebbe essere necessario adottare ulteriori misure, in particolare per i servizi finanziari.

L'integrazione dei mercati dei servizi ha richiesto maggiore impegno di quella dei mercati dei prodotti. I provvedimenti adottati dovevano servire ad eliminare gli ostacoli che da tempo si frapponevano alla prestazione transfrontaliera di servizi e allo stabilimento in paesi partner. Prima del PMU i mercati nazionali erano divisi dalle restrizioni quantitative sugli scambi, dal divieto puro e semplice della concorrenza da parte degli operatori esteri (trasporti su strada) o dall'applicazione di un trattamento privilegiato agli operatori nazionali (trasporti aerei). Altri requisiti previsti dalle normative nazionali determinavano un aumento dei costi dell'ingresso sul mercato o dello stabilimento (servizi finanziari), oppure scoraggiavano la prestazione transfrontaliera di servizi (assicurazioni).

Il PMU era inteso a separare le decisioni in materia di accesso al mercato dalle norme tecniche sulla vigilanza, la stabilità del mercato, la sicurezza e la protezione dei consumatori, fissando requisiti minimi per l'autorizzazione a livello dell'Unione (con l'applicazione del principio del controllo da parte del paese d'origine). Nei settori nei quali era possibile offrire servizi transfrontalieri era necessario armonizzare le disposizioni di interesse generale per consentire l'applicazione del principio del controllo da parte del paese d'origine. Per quanto riguarda i servizi di professionisti o i servizi regolamentati la cui prestazione è spesso subordinata alla detenzione di qualifiche specifiche, la strategia perseguita è stata quella del "mutuo riconoscimento" delle qualifiche di livello equivalente.

I servizi che sono oggetto del PMU costituiscono oltre il 50% dei posti di lavoro e del valore aggiunto nel settore dei servizi, compresi quelli con un elevato potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro. Altri servizi sono stati toccati in modo indiretto ma significativo. L'organizzazione fisica delle reti di distribuzione e di spedizione è stata modificata per soddisfare le esigenze di un mercato integrato. Questi servizi di mercato contribuiscono alla produzione di altri settori: ogni 100 ECU di produzione industriale comprende 20 ECU in termini di input di servizi.

La tabella 1 indica in che misura i provvedimenti comunitari nel settore dei servizi sono stati ritenuti efficaci dagli operatori economici. Il PMU è riuscito a rimuovere la maggior parte delle restrizioni individuate. Nei settori liberalizzati dei trasporti su strada, dei trasporti aerei e delle telecomunicazioni, gli operatori possono prestare liberamente i propri servizi al di là delle frontiere nazionali. La rimozione delle restrizioni ha notevolmente accresciuto le possibilità degli operatori di costituirsi una clientela nei paesi partner. Tra il 1990 e il 1995 vi è stato un aumento del 300% nel volume dei servizi di trasporto su strada prestati da trasportatori di paesi partner sul territorio di altri Stati membri. Ne è derivata una maggiore efficienza anche nella prestazione dei servizi di trasporto preesistenti. Nel settore del trasporto aereo la costituzione di nuove alleanze e l'ingresso sul mercato di nuovi operatori stanno eliminando la rigidità delle strutture, a vantaggio dei consumatori. Nel settore bancario l'introduzione della "autorizzazione bancaria unica" ha notevolmente ridotto il costo dello stabilimento nei paesi partner; il numero delle succursali transfrontaliere è aumentato del 58% nei 2 anni seguenti all'entrata in vigore della legislazione.

Nel settore delle telecomunicazioni, la liberalizzazione delle attrezzature di telecomunicazioni, dei servizi dati e dei servizi a valore aggiunto, dei servizi via satellite e, dal 1996, delle comunicazioni mobili e dell'uso di reti di proprietà di società di servizio pubblico e di reti TV via cavo ha eliminato gli ostacoli agli investimenti, ha ridotto i prezzi e migliorato la qualità dei servizi. Tuttavia in casi isolati, quali quello delle assicurazioni, i provvedimenti non sono ancora riusciti a determinare l'apertura dei mercati nazionali. Il ravvicinamento delle legislazioni attuato a tutt'oggi continua a presentare talune lacune che sono utilizzate per ostacolare la prestazione di servizi o lo stabilimento al di là delle frontiere nazionali (citiamo ad esempio le regole nazionali sulla protezione "dell'interesse generale" nei servizi finanziari).

Questi problemi, discussi più dettagliatamente nel capitolo 4, richiedono un esame caso per caso e per la rimozione delle restrizioni residue potrebbe essere necessario adottare ulteriori misure. La Commissione sta inoltre per concludere le consultazioni sulla libera prestazione dei servizi e sulle disposizioni riguardanti l'interesse generale nella seconda direttiva bancaria ed una consultazione sulla base del Libro verde "Servizi finanziari: come soddisfare le aspettative dei consumatori". Potrebbero essere necessarie iniziative più generali, soprattutto nel settore dei nuovi servizi della società dell'informazione.

3.5 Capitali

Sono stati rimossi quasi tutti gli impedimenti alla libera circolazione dei capitali. Le restrizioni nazionali residue derivano dalla legislazione fiscale o dai controlli prudenziali nel settore dei servizi finanziari e non costituiscono un ostacolo grave, eccezion fatta per le restrizioni sugli investimenti dei fondi pensione; tuttavia la mancanza di una strategia armonizzata in ordine alla tassazione dei redditi da capitale continua ad essere un grave fattore di distorsione del mercato.

Le restrizioni sui flussi di investimenti a lungo termine e le transazioni commerciali sono state abolite da tempo. La direttiva 88/361/CEE ha disposto la piena liberalizzazione dei movimenti di capitali nell'Unione europea a partire dal 1990 (tutte le deroghe sono nel frattempo giunte a scadenza). Nel 1993 sono stati rimossi i controlli

sui cambi e le transazioni finanziarie. Le nuove disposizioni inserite nel trattato hanno vietato tutte le restrizioni sui movimenti di capitale e i pagamenti tra Stati membri.

Queste libertà sono limitate dal diritto degli Stati membri di restringere i trasferimenti di capitale nei casi consentiti dalla legislazione fiscale o di garantire l'applicazione dei controlli prudenziali nazionali nel settore dei servizi finanziari. Questi diritti vengono utilizzati da taluni Stati membri per diversi mercati finanziari; 10

Tavola 1: Efficacia dei provvedimenti riguardanti il mercato unico ai fini della rimozione delle barriere alla libera prestazione dei servizi (secondo gli operatori economici)

	Barriere					
	Restrizioni sui servizi transfrontalieri	Restrizione allo stabilimento	Restrizioni sui flussi dei fattori	Barriere regolamentari/tecniche ³	Questioni fiscali	Altro
Banche	✓✓ Condizioni discriminatorie per la vendita transfrontaliera di servizi ✓ Restrizioni relative al marketing e al contenuto dei servizi	✓✓ Condizioni discriminatorie per le autorizzazioni	✓✓ Controlli sui capitali	✓✓ Requisiti prudenziali ✓ Condizioni di vendita	⊖ Imposta sui risparmi ⊖ Imposta sui redditi da investimenti ⊖ Diritti di successione	-
Assicurazioni	✓✓ Condizioni discriminatorie per la vendita transfrontaliera di servizi ✓ Restrizioni relative al marketing e al contenuto dei servizi	✓✓ Condizioni discriminatorie per le autorizzazioni	✓✓ Controlli sui capitali	✓ Protezione dei consumatori ✓ Condizioni di vendita	⊖ Imposizione delle riserve ⊖ Imposizione dei premi	⊖ Diritto applicabile ai contratti
Trasporti su strada	✓✓ Restrizioni bilaterali (quote) per l'accesso ad altri mercati comunitari ✓✓ Restrizioni di prezzo	✓✓ Condizioni discriminatorie per le autorizzazioni	✓ Restrizioni di cabotaggio ✓✓ Riconoscimento dei diplomi	✓✓ Pesi e dimensioni ✓ Norme di sicurezza stradale ✓ Limitatori di velocità ✓ Ore di riposo	✓✓ Accise	✓✓ Formalità di frontiera per le merci
Trasporti aerei	✓✓ Restrizioni bilaterali al libero accesso ad altri mercati comunitari ✓✓ Restrizioni di prezzo ⊖ Allocazione di slot	✓✓ Diritti esclusivi per l'autorizzazione dei vettori aerei ⊖ Regole relative alla proprietà nei rapporti bilaterali con i paesi terzi	✓ Restrizioni di cabotaggio ✓✓ Designazione e restrizioni di capacità	✓✓ Condizioni di vendita ✓ Norme di sicurezza ⊖ Oneri areoportuali	✓ IVA	✓ Formalità di frontiera per i passeggeri ✓✓ Accesso ai sistemi di prenotazione via computer ✓ Aiuti di Stato, pratiche sleali
Servizi di telecomunicazione liberalizzati	✓ Condizioni discriminatorie di accesso alla rete	✓✓ Diritti esclusivi per servizi mobili, di trasmissione dati e di trasmissione via satellite	✓✓ Diritti esclusivi di vendita dell'attrezzatura	✓ Condizioni tecniche riguardanti l'uso delle reti	-	⊖ Accesso equo alle reti
Servizi radiotelevisivi	✓ Restrizioni alla radiodiffusione transfrontaliera ✓ Diritti di affitto e di prestito ✓ Durata della protezione dei diritti di autore ✓ Diritti di autore applicabili al satellite e al cavo	⊖ Regole di autorizzazione nazionali per le società di radiodiffusione ⊖ Restrizioni sulla proprietà dei media		✓ Condizioni tecniche riguardanti l'uso delle reti	-	
Distribuzione (prodotti di consumo a rapida rotazione)	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione	✓✓ Restrizioni alla libera circolazione delle merci	-	✓ IVA	✓✓ Formalità di confine per le merci ✓ Barriere tecniche sui prodotti

³ Questi tipi di barriere tendono ad aumentare i costi connessi alla prestazione transfrontaliera di servizi e potrebbero essere considerati equivalenti alle barriere tecniche nella produzione.

Pubblicità	⊗ Tipi di prodotti e di media	Nessuna restrizione	✓ Restrizioni sui media	✓ Pubblicità ingannevole ⊗ Restrizioni di contenuto	-	-
	⊗ Pubblicità comparativa					

✓✓ Barriere completamente rimosse; ✓ Barriere parzialmente rimosse; ⊗ Barriere persistenti; - Non rilevante

Stati membri hanno emesso riserve in sede OCSE riguardo alla libertà di stabilimento e alla gestione delle succursali di compagnie di assicurazioni, banche ed altri istituti finanziari esteri.

Le restrizioni più significative riguardano gli investimenti realizzati dai fondi pensione. Attualmente sei Stati membri assoggettano a restrizioni una gamma di investimenti dei fondi pensione. Le restrizioni che vanno alla radice delle necessità della vigilanza prudenziale costituiscono violazioni del trattato ed impediscono la massimizzazione dei redditi sia per i soci che per il datore di lavoro. I progressi tecnologici e la libera circolazione dei capitali a livello mondiale rendono la creazione di un mercato unico dei capitali fondamentale per la competitività, la crescita e la creazione di posti di lavoro nell'Unione europea.

I flussi di capitali subiscono inoltre distorsioni per via delle differenze nazionali nel trattamento fiscale dei redditi da risparmio e per quanto riguarda la deducibilità fiscale dei premi di assicurazione vita e dei pagamenti di interessi ipotecari. Si dovrebbe ricordare che la direttiva 88/361/CEE ha anche sottolineato la necessità di armonizzare le legislazioni fiscali onde evitare distorsioni nei flussi di capitali che potrebbero essere accentuate dall'esistenza di una moneta unica.

Nonostante questi limiti, sono stati eliminati quasi tutti gli impedimenti formali alla libera circolazione. Le "riserve" espresse in sede OCSE sono limitate a taluni strumenti finanziari e a certe aree geografiche e, eccezion fatta per le restrizioni concernenti i fondi pensione, non si applicano ad un grande volume di transazioni sul mercato dei capitali. Tra il 1984 e il 1994 è raddoppiato il volume delle attività e delle passività estere detenute dagli investitori o dei prestiti assunti in altri Stati membri. Nel Regno Unito, ad esempio, tra il 1979 e il 1993 gli investimenti di portafoglio all'estero sono aumentati dal 6 al 60% del PIL, mentre quelli all'interno sono aumentati dal 6 al 42% nello stesso periodo. In paesi quali Francia, Italia e Spagna dove le restrizioni sui capitali erano in precedenza significative, il mercato unico ha dato luogo alla rimozione dei limiti in materia di liquidità. La domanda di fondi da parte degli investitori può essere ora soddisfatta più agevolmente tramite l'afflusso di capitale dai paesi partner e i redditi degli investimenti di capitale stanno progressivamente convergendo in tutta l'Unione europea. Inoltre la liberalizzazione del mercato dei capitali ha rafforzato le pressioni cui sono soggette le autorità nazionali in relazione al rispetto della disciplina di bilancio e di quella monetaria.

3.6 Appalti pubblici

Per sfruttare appieno i vantaggi della liberalizzazione degli appalti è necessario un maggiore impegno, sia nell'attuazione delle direttive da parte delle autorità pubbliche nazionali, sia nell'applicazione delle disposizioni delle direttive nelle procedure di aggiudicazione degli appalti da parte delle amministrazioni aggiudicanti. È inoltre necessario migliorare le possibilità di accesso per i fornitori. Laddove gli enti pubblici acquirenti e le aziende che concorrono alle gare di appalto hanno applicato le norme comunitarie di liberalizzazione, le conseguenze sono state in taluni casi la riduzione dei costi a carico dei bilanci pubblici e nuove opportunità per le imprese dinamiche.

L'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza è un elemento fondamentale per un'economia di mercato vigorosa e un mercato unico efficace. Gli appalti pubblici hanno rappresentato nel 1994 l'11,5% del PIL dell'Unione europea, per un importo di 721 miliardi di ECU (pari al valore complessivo delle economie belga, danese e spagnola, ovvero 2 000 ECU pro capite). Da stime risulta che nell'Unione europea le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici vengono seguite da circa 110 000 diverse autorità.

Sebbene il dato complessivo di una penetrazione delle importazioni negli appalti pari al 10% sia deludente, una percentuale compresa tra il 15 e il 25% di prodotti quali macchine per ufficio, attrezzature mediche, attrezzature per telecomunicazioni e autoveicoli viene acquistata da fornitori di altri Stati membri.

Per quanto concerne l'offerta, un'indagine della Commissione riguardante 1 600 fornitori partecipanti a gare di appalto rivela che le imprese sfruttano in modo considerevole l'apertura di nuovi mercati (al 90% per quanto riguarda gli appalti nazionali e al 70% per gli appalti esteri). A seguito di gare per appalti transfrontalieri, il 44% degli offerenti ha ottenuto nuovi contratti ed il 31% ha venduto ad autorità di altri Stati membri. Il 36% segnala un aumento della concorrenza interna. Ciò riflette la maggiore trasparenza del mercato: il numero di avvisi di gara pubblicati sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee è passato da 12 000 nel 1987 a 95 000 nel 1995.

Ma questi risultati continuano ad essere notevolmente inferiori a quelli che potrebbero essere ottenuti. L'85% delle autorità pubbliche, molte delle quali sono di dimensioni ridotte ed aggiudicano un numero limitato di appalti, non pubblicano avvisi di gara.

Una delle ragioni per le quali i risultati sono insoddisfacenti è ovviamente il notevole ritardo registrato nel recepimento e nell'attuazione delle 11 direttive sugli appalti. Solo il 72% degli atti di attuazione nazionali sono stati adottati. Attualmente sono in corso 39 procedimenti per mancata attuazione o attuazione insoddisfacente delle direttive. Nel complesso, solo 3 Stati membri hanno recepito completamente e correttamente tutte le direttive. Il Consiglio europeo di Firenze ha posto in evidenza che nel settore degli appalti pubblici è necessario accelerare l'opera di recepimento da parte degli Stati membri. La vigilanza sul mercato e l'applicazione delle norme restano temi di grande importanza.

Da parte sua la Commissione sta esaminando questioni quali l'efficacia dell'applicazione della legislazione, il miglioramento dell'accesso al mercato tramite l'informazione, la formazione e i mezzi elettronici; sta inoltre valutando in che modo, nell'applicazione della legislazione sugli appalti pubblici, si possa tener conto anche di altre politiche riguardanti ad esempio le reti transeuropee (RTE), le PMI, i fondi di coesione e strutturali e l'accesso ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi.

4. OSTACOLI ANCORA ESISTENTI ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE

Anche se gli sforzi compiuti dall'Unione per completare il mercato unico hanno avuto un notevole successo non è il caso di riposare sugli allori. Il PMU è un progetto talmente complesso da comportare inevitabilmente problemi per la definizione e l'attuazione delle nuove norme fondamentali. Il presente capitolo esamina in dettaglio gli ostacoli che tuttora si frappongono al funzionamento del mercato unico e indica le priorità per le azioni da intraprendere specificate al capitolo 5.

4.1 Attuazione inefficace, applicazione e mezzi di ricorso

Le norme comunitarie concordate devono essere recepite nel diritto nazionale di ciascuno Stato membro e applicate in maniera efficace e corretta. Purtroppo questo non sempre avviene: gli Stati membri non hanno ancora pienamente adempiuto agli impegni presi.

La Commissione combatte con impegno queste inadempienze, in particolare avviando procedure di infrazione formali nei confronti degli Stati membri che non rispettano i propri obblighi, ma è necessaria un'azione più decisa a livello nazionale per risolvere effettivamente questi problemi. La presente rassegna conferma inoltre quanto sottolineato nel programma strategico della Commissione per il mercato interno (1993): la mancanza di coerenza tra i sistemi giuridici dei singoli Stati membri ostacola l'esercizio dei diritti relativi al mercato unico.

- **Recepimento**

Anche se le norme relative al mercato unico vengono recepite in misura crescente, con una percentuale media del 90% nell'Europa dei 15, l'inadeguatezza del recepimento rappresenta ancora un problema. Solo il 56% delle misure del Libro bianco del 1995 sono state recepite in ciascuno Stato membro. I ritardi sono stati considerevoli e la scarsa qualità del recepimento impedisce alle imprese di sfruttare appieno le potenzialità del mercato unico.

Gli Stati membri possono inoltre utilizzare tecniche di recepimento diverse; la legislazione che ne risulta può dare luogo, di conseguenza, ad incertezze giuridiche e presentare problemi di interpretazione. È possibile quindi che le parti interessate debbano conformarsi a norme diverse, a seconda dello Stato membro in cui operano, e sostenere di conseguenza notevoli costi per adeguarsi alle differenti normative nazionali. Tipici esempi in tal senso sono gli appalti pubblici e il riconoscimento dei titoli di studio. I costi di queste disfunzioni non ricadono

tuttavia solo sulle imprese e sui privati, visto che alcune recenti sentenze della Corte di giustizia hanno dimostrato che gli Stati membri possono essere chiamati a risarcire anche somme ingenti per i danni provocati da un recepimento inadeguato.

- **Applicazione**

Le disparità nell'applicazione della normativa comunitaria sono spesso considerate l'ostacolo più persistente agli scambi o alla libera concorrenza all'interno del mercato unico, perché il superamento di queste difficoltà richiede un'analisi approfondita delle prassi nazionali, regionali o addirittura locali. È necessario soprattutto sviluppare la fiducia reciproca tra gli Stati membri. I sistemi di applicazione dei vari Stati membri, tuttavia, non sono assolutamente armonizzati e questo comporta essenzialmente due ordini di problemi:

- il rischio che alcuni produttori o fornitori di servizi approfittino dell'inadeguatezza dell'applicazione, compromettendo quindi l'alto livello di tutela che la legislazione intende assicurare;
- distorsioni della concorrenza tra produttori a causa delle disparità di applicazione della normativa. Le imprese lamentano disparità o addirittura presunte discriminazioni nell'applicazione dei controlli, sia tra gli Stati membri che all'interno degli stessi.

La scarsa familiarità con il diritto comunitario e, di conseguenza, l'applicazione scorretta di tale diritto da parte dei funzionari nazionali determina spesso proteste sia da parte delle imprese che da parte dei privati che tentano di esercitare i propri diritti all'interno del mercato unico.

È imperativo garantire un'applicazione efficace ed equa in tutti gli Stati membri, se necessario attraverso l'adozione di nuove norme, per particolari aspetti della legislazione armonizzata sui prodotti. Per quanto riguarda l'armonizzazione della normativa sui prodotti, in particolare quando solo il produttore è responsabile della conformità del prodotto alla normativa, è necessario un controllo efficace del mercato per affrontare questioni quali l'assistenza reciproca tra autorità di controllo, lo scambio di informazioni, i programmi comuni di controllo, le verifiche ispettive, la formazione, le banche dati, ecc.

Ulteriori problemi di applicazione possono insorgere in ambiti nei quali l'apertura del mercato si basa sul principio del "riconoscimento reciproco". È possibile che gli ispettori di uno Stato membro incontrino difficoltà nell'individuare le norme alle quali si devono conformare i fornitori di beni o servizi o nel valutare in quale misura tali fornitori rispettano le norme. È necessario dunque un maggiore scambio di informazioni sulle disposizioni nazionali e sulle relative procedure di valutazione della conformità alle norme.

- **Mezzi di ricorso**

La mancanza di mezzi di ricorso efficaci può ostacolare la corretta applicazione della legislazione comunitaria. Per fornire mezzi efficaci è necessario disporre di una serie di meccanismi, che vanno dalla capacità di individuare un prodotto difettoso fino alla disponibilità e alla capacità di prendere i provvedimenti necessari per toglierlo dal mercato e imporre eventualmente le necessarie sanzioni.

I privati possono presentare ricorso davanti ai tribunali, ma anche in questo campo persistono ostacoli. La mancanza di mezzi giuridici efficaci per ottenere l'applicazione della normativa comunitaria può ostacolare i ricorsi. In alcuni casi sono stati adottati provvedimenti comuni volti a garantire una corretta applicazione, da parte dei tribunali, della normativa armonizzata (per esempio per il marchio comunitario), ma in altre situazioni i privati possono incontrare difficoltà, nelle azioni civili, ad invocare la responsabilità dello Stato. In alcuni ambiti specifici non è realistico immaginare che i privati, che dispongono comunque di risorse limitate, ricorrano in giudizio davanti ai tribunali nazionali. Anche se un'azione di questo tipo viene effettivamente avviata, i giuristi stessi, purtroppo, hanno a volte scarsa dimestichezza con il diritto comunitario.

4.2 Lacune del quadro normativo

<p>A undici anni dall'accordo sul programma del Libro bianco, deve ancora essere adottato un certo numero di proposte fondamentali e la liberalizzazione del mercato non è ancora stata realizzata nei settori non contemplati da tale programma. È necessario inoltre adeguare le misure già esistenti al fine di chiarire e, in certi casi, semplificare le norme comunitarie.</p>
--

a) Mancata adozione delle misure del Libro bianco

I problemi principali si presentano in settori chiave per la gestione delle imprese, quali il diritto societario e la tassazione delle società, i servizi finanziari e la liberalizzazione dei mercati dei trasporti e dell'energia. In particolare, l'incapacità da parte dell'Unione europea di realizzare un sistema tributario coerente e semplificato a livello di UE, o di eliminare le norme discriminatorie che determinano distorsioni tra i regimi fiscali degli Stati membri, ha impedito alle imprese di svolgere un'attività unica e integrata a livello di Unione e, di conseguenza, di apportare un contributo significativo alla crescita dell'occupazione. L'importanza di questi problemi viene sistematicamente confermata dalle osservazioni presentate dalle associazioni di categoria.

Il calendario inizialmente previsto per il mercato unico non è stato rispettato nei seguenti ambiti:

- **Sistema di tassazione delle società**

La necessità di un approccio più coerente al sistema di imposizione dei redditi delle società all'interno del mercato unico è nota da molto tempo. Tuttora non esiste una politica quadro volta ad eliminare tutte le forme di doppia imposizione dei flussi di reddito transfrontaliero all'interno del mercato unico, né qualsiasi altra forma di ostacolo a tali flussi. Una politica di questo tipo eviterebbe inoltre perdite fiscali dovute a arbitraggi transfrontalieri, nonché a elusioni o evasioni fiscali. Le imprese lamentano numerosi problemi, affrontati solo in parte dalle attuali proposte della Commissione, quali la mancanza di un sistema comune di contabilità per il consolidamento delle perdite dei gruppi all'interno dell'UE, il trattamento fiscale di organizzazioni stabili rispetto alle società nazionali, il persistere di ritenute alla fonte sugli interessi e sulle royalties all'interno di gruppi di società, nonché sui dividendi intrasocietari e l'incompletezza della rete di "convenzioni bilaterali".

- **Ravvicinamento del trattamento fiscale dei redditi d'investimento**

La coesistenza di diversi sistemi di tassazione applicabili ai redditi d'investimento e il diverso trattamento applicato a residenti e non residenti, riscontrabili attualmente in alcuni paesi, provocano distorsioni nei movimenti di capitali.

- **Un sistema IVA basato sul principio dell'origine**

Una gran parte delle preoccupazioni che vengono espresse attualmente non si riferiscono al regime transitorio, ma piuttosto alle difficoltà incontrate con la normativa comunitaria in materia di IVA. Il sistema attuale si basa sul controllo fisico dei movimenti di merci e proprio per questa caratteristica non è più adeguato alle moderne prassi commerciali. Inoltre il fatto che le direttive autorizzino particolari accordi, opzioni e poteri e che esistano deroghe e differenze di attuazione delle disposizioni comuni ha determinato delle divergenze nell'applicazione del sistema comune IVA. Il programma di lavoro recentemente proposto per la realizzazione di un sistema IVA definitivo, basato sul principio dell'origine, mira ad una soluzione di questi problemi attraverso l'eliminazione di tutte le distinzioni tra operazioni nazionali e intracomunitarie e l'adozione di una normativa che possa essere attuata ed applicata in maniera equa in tutta l'UE.

- **Diritto societario**

Le concentrazioni transfrontaliere continuano ad incontrare ostacoli a livello giuridico. Due proposte non ancora adottate (la decima direttiva e lo statuto della società europea) completeranno il quadro giuridico e permetteranno alle società di ridurre in maniera considerevole i propri costi grazie ad una semplificazione della loro organizzazione e della loro amministrazione. Una siffatta normativa è di primaria importanza per la promozione delle attività imprenditoriali in Europa. L'adozione della proposta di direttiva quadro sulle offerte pubbliche di acquisizione garantirebbe agli azionisti un livello minimo di protezione in caso di acquisizione. Questa proposta non eliminerebbe gli ostacoli strutturali alle acquisizioni, ma offrirebbe un quadro giuridico più certo che consentirebbe, in seguito, la rimozione di tali ostacoli.

b) Necessità di adeguare la normativa esistente

La presente rassegna ha individuato alcuni ambiti specifici per i quali la normativa esistente non corrisponde ai bisogni degli operatori economici che intendano effettuare operazioni transfrontaliere in quanto le disposizioni sono imprecise o hanno un campo di applicazione troppo limitato.

- **Mancanza di chiarezza della normativa**

Alcune disposizioni del PMU hanno dato luogo a interpretazioni divergenti o addirittura contraddittorie negli Stati membri. La mancanza di chiarezza delle direttive sugli appalti pubblici ha causato ad esempio problemi di applicazione. Altre misure settoriali (macchinari sul luogo di lavoro, la direttiva sulle "linee affittate", e la direttiva sulla trasparenza per i prodotti farmaceutici) hanno infine determinato problemi di interpretazione.

Nel settore dei prodotti alimentari, l'equilibrio tra disposizioni armonizzate e non armonizzate, nonché l'interazione tra i diversi testi legislativi pongono numerosi interrogativi. La Commissione intende affrontare questi problemi, presentando, tra l'altro, un Libro verde generale sulla normativa sui prodotti alimentari.

- **Limiti del campo di applicazione**

In alcuni casi, la normativa sul mercato unico non ha previsto in modo adeguato tutti i possibili ostacoli agli scambi né le evoluzioni del mercato, quali, ad esempio, le difficoltà causate dalla mancanza di un'autorizzazione unica per gli intermediari assicurativi o dalle norme nazionali di installazione per determinati prodotti industriali.

4.3 Norme eccessivamente complicate

In un numero limitato di casi, la realizzazione del PMU ha determinato due tipi di costi aggiuntivi per le imprese:

- costi transitori a breve termine dovuti al passaggio ai sistemi armonizzati e alle nuove norme tecniche (quali l'esigenza di predisporre e tradurre la documentazione per conformarsi alla direttiva sui macchinari);
- costi dovuti a una regolamentazione troppo complessa e dettagliata che costringe le imprese ad effettuare investimenti considerevoli e permanenti per conformarsi alle norme. Ad esempio INTRASTAT impone ai commercianti obblighi di comunicazione relativamente complessi rispetto al sistema precedente. Gli attuali accordi per la tassazione indiretta possono comportare un notevole carico di oneri amministrativi per quanto riguarda il luogo di fornitura, la necessità di rappresentanti fiscali e l'introduzione di regimi speciali per la vendita a distanza o per i mezzi di trasporto nuovi. La Commissione ha già adottato delle iniziative per affrontare entrambe le questioni, ovverosia l'iniziativa SLIM e la recente proposta di un programma di lavoro per un sistema IVA definitivo.

4.4 Vecchi e nuovi ostacoli a livello nazionale

La semplificazione delle norme nazionali contribuirebbe alla costituzione di un mercato unico più efficiente. La soppressione della "prima serie" di norme che frammentavano il mercato ha reso ancora più importante l'eliminazione degli ostacoli normativi alle operazioni transfrontaliere ancora esistenti a livello nazionale.

Anche se le norme nazionali si pongono obiettivi di interesse generale, non sempre sono proporzionate agli scopi perseguiti e possono, in alcuni casi, avere un effetto protezionistico. Molti di questi ostacoli erano noti a coloro che hanno concepito il PMU originario.

Citeremo a titolo di esempio il settore dei prodotti farmaceutici, nel quale le normative nazionali in materia di prezzi e di sistemi di rimborso ritardano l'accesso ai mercati nazionali e possono essere utilizzate per promuovere i prodotti locali.

Spesso le imprese ritengono che la mancanza di coordinamento nella normativa tecnica, che mira alla tutela dell'ambiente e dei consumatori, rappresenti una complicazione per il mercato unico e un ulteriore motivo per aumentare l'armonizzazione delle norme esistenti. In alcuni casi il problema può derivare da insufficienze della normativa UE come, ad esempio, nel caso del riciclaggio dei rifiuti, per il quale i provvedimenti che gli Stati membri possono adottare sono soggetti a poche limitazioni. In altri casi le disposizioni comunitarie sono state superate, a livello nazionale, da norme aggiuntive più severe. Queste disparità hanno effetti considerevoli per le piccole imprese che cercano di conquistare nuovi mercati. Anche se molti di questi provvedimenti possono essere giustificati dal Trattato, essi sono talvolta sproporzionati rispetto ai loro obiettivi. L'invocazione del principio di sussidiarietà ed il ricorso all'articolo 100 A, paragrafo 4 per giustificare il mantenimento di norme nazionali di protezione dell'ambiente può causare problemi in alcuni settori, quali quello dei prodotti chimici, anche se, al momento, il ricorso all'articolo 100 A, paragrafo 4 è limitato ad alcuni casi che hanno effetti poco significativi sugli scambi.

I nuovi servizi della società dell'informazione comporteranno inoltre il rischio di una mancanza di coordinamento tra le iniziative nazionali che intendono rispondere alle preoccupazioni per l'interesse generale. La Commissione ha recentemente presentato una proposta per introdurre dei meccanismi che consentano una maggiore trasparenza all'interno del mercato unico per i servizi della società dell'informazione, in modo da assicurare una strategia più coordinata in caso di necessità.

In linea più generale, la tendenza da parte di alcuni Stati membri a stabilire, per alcuni prodotti, norme tecniche dettagliate rappresenta una minaccia costante al mercato unico; in media vengono notificate ogni anno alla Commissione più di 450 nuove norme tecniche nazionali relative a prodotti. Sembra improbabile che gli Stati membri, nello stabilire le norme, siano disposti a rispettare quell'auto-disciplina che richiedono invece a gran voce a livello di Unione.

4.5 Gestione della legislazione comunitaria

a) Perizie scientifiche

L'obiettivo della gestione delle regolamentazioni tecniche è garantire un elevato livello di tutela della salute e della sicurezza dei cittadini dell'UE e di protezione dell'ambiente. Le direttive devono pertanto essere adeguate alle ultime conoscenze scientifiche.

- L'efficacia delle regolamentazioni dipende da un processo decisionale rapido; il settore degli additivi alimentari offre un esempio delle difficoltà che possono insorgere quando le procedure sono eccessivamente lente e complicate.
- L'adeguamento delle direttive dovrebbe essere basato su prove scientifiche indipendenti e prendere in considerazione i processi e i metodi di produzione, i meccanismi d'ispezione e i metodi di campionatura e di verifica.

La Commissione dispone di vari comitati scientifici coinvolti nella preparazione di proposte. Per poter aumentare la credibilità delle loro decisioni è necessario rafforzare l'autonomia, la struttura e la composizione di tali comitati.

La disponibilità di conoscenze scientifiche a livello comunitario è indispensabile per una legislazione che garantisca la migliore tutela possibile della salute, della sicurezza e dell'ambiente e che permetta nel contempo alla Comunità di reagire a nuove sfide che necessitano nuove regolamentazioni, onde impedire l'insorgere di nuovi ostacoli agli scambi. La Commissione farà sempre più sovente ricorso alle perizie scientifiche disponibili presso il Centro comune di ricerca, per offrire un contributo alla soluzione di questioni relative alla tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente.

b) Gli aspetti esterni del mercato unico

Lo sviluppo della legislazione comunitaria interna non prescinde dalle azioni intraprese dall'UE a livello esterno:

- Gli impegni assunti dagli Stati membri nelle trattative internazionali possono influenzare i loro obblighi nei confronti della Comunità e viceversa;
- è interesse della Comunità basare la legislazione interna sui progressi fatti a livello di organismi internazionali, nella misura in cui le linee direttrici e le raccomandazioni di tali organismi sono giustificate su base scientifica e possono assicurare i livelli di tutela della salute richiesti dalla Commissione.

Il mercato unico implica che l'Unione europea effettui trattative commerciali a livello internazionale in modo coerente, al fine di arrivare all'apertura di mercati supplementari per mezzo di azioni bilaterali o multilaterali, quali gli accordi di riconoscimento reciproco dei risultati nelle valutazioni di conformità.

Il mercato unico rappresenta inoltre un fattore essenziale per la promozione della competitività delle imprese europee sui mercati mondiali. Le imprese devono operare su un mercato più ampio e di conseguenza migliorare la razionalizzazione delle operazioni, la riduzione dei costi, nonché l'innovazione e la diversificazione dei prodotti. L'introduzione della concorrenza nelle attività a monte determina una riduzione dei costi per i prodotti intermedi, mentre l'aumentata concorrenza che le imprese incontrano nel proprio settore le spinge a divenire più efficienti e concorrenziali a livello di costi, nonché ad offrire prodotti e servizi di migliore qualità.

4.6 Il mercato unico e i servizi di interesse generale

Gli sforzi per costituire un mercato unico per i servizi di interesse generale, per i quali, tradizionalmente, gli Stati membri accordano diritti speciali o esclusivi a determinati fornitori, si sono notevolmente intensificati, ma rimangono ancora insufficienti.

Nei servizi di telecomunicazioni, i servizi a valore aggiunto sono già stati liberalizzati ed è imminente la scadenza fissata per la liberalizzazione della telefonia vocale e delle infrastrutture. In questi ambiti, l'attenzione si concentra attualmente sulla definizione di norme trasparenti che assicurino l'accesso alle reti a condizioni eque e concorrenziali e che rispettino gli interessi dei consumatori, garantendo nel contempo determinati obiettivi normativi, quali fornire un servizio universale o rispettare le norme tecniche di interoperabilità.

Anche se all'inizio degli anni novanta sono stati fatti importanti passi in avanti mediante l'adozione delle direttive sul transito e la trasparenza dei prezzi, gli sforzi di liberalizzazione del mercato dell'energia cominciano solo ora a dare i loro frutti. Nel luglio 1996 è stata adottata una posizione comune su una direttiva sulle norme comuni per il mercato interno dell'elettricità, che prevede un'apertura alla concorrenza limitata ma progressiva e introduce l'elemento della scelta del consumatore, spezzando dunque i monopoli esistenti. L'apertura progressiva del mercato consentirà la liberalizzazione di un terzo di ciascun mercato nazionale dell'elettricità al termine di un periodo di sei anni. Una completa liberalizzazione dovrebbe apportare notevoli benefici a tutti i consumatori: il risparmio aggiuntivo potrebbe arrivare a 10-12 miliardi di ECU l'anno, pari a 30 ECU per abitante, ossia il doppio del risparmio previsto con l'apertura già decisa. L'accesso di terzi alla rete nel settore del gas permetterà inoltre ai consumatori un risparmio di 900 milioni di ECU l'anno; ulteriori risparmi di notevole entità potranno inoltre derivare da una maggiore concorrenza nel settore del gas.

È necessario prestare una maggiore attenzione al quadro normativo per la liberalizzazione se si vogliono ottenere tutti i vantaggi possibili dall'integrazione. Le regole di concorrenza costituiranno uno strumento fondamentale di regolazione del mercato (sia attraverso linee direttrici *ex ante* che attraverso un'applicazione

caso per caso). Durante il periodo di transizione che precederà l'apertura totale alla concorrenza nei settori in cui è importante l'accesso alla rete, è necessario agire su due fronti:

- accordo sulle norme comuni per garantire la trasparenza di comportamento degli operatori delle reti e criteri chiari per quanto riguarda le condizioni d'accesso e i servizi forniti attraverso di esse;
- applicazione rigorosa delle regole di concorrenza dell'UE e contemporanea realizzazione del quadro normativo.

La liberalizzazione effettiva verrebbe facilitata dalla separazione tra responsabilità normativa ed attività operativa. L'applicazione del principio del mercato unico ai trasporti ferroviari e ai servizi postali dovrebbe inoltre determinare notevoli riduzioni di costi e considerevoli vantaggi per i consumatori.

5. UN RINNOVATO IMPEGNO PER IL MERCATO UNICO

Nel presente capitolo conclusivo la Commissione propone le linee di base per un rinnovato impegno politico a favore della realizzazione del mercato unico. È un appello ad agire, indirizzato a tutte le parti interessate alla riuscita del mercato unico: le autorità nazionali degli Stati membri, gli operatori economici per i quali il mercato è stato creato, nonché le Istituzioni dell'Unione.

La Commissione individua i principali settori che devono essere considerati al fine di perfezionare l'impegno volto al completamento del mercato unico. Ciò significa, in primo luogo, assolvere pienamente agli impegni già assunti, compresi quelli miranti a:

- garantire una effettiva applicazione ed il rispetto del diritto comunitario;
- ridurre l'eccesso di regolamentazione che, soprattutto - ma non esclusivamente - a livello nazionale, impedisce ancora il corretto funzionamento del mercato; e,
- colmare alcune importanti lacune del mercato unico in vista del raggiungimento degli obiettivi definiti nel 1985.

Occorre inoltre un nuovo impegno per rispondere a nuove sfide.

5.1 Assicurare l'effettiva applicazione ed il rispetto del diritto comunitario

Una effettiva applicazione delle disposizioni comunitarie in tutto il mercato unico costituisce la priorità principale. Tale aspetto è generalmente avvertito come un problema da imprese e privati, che subiscono gli effetti negativi dei ritardi nell'applicazione delle norme comunitarie in alcuni Stati membri e delle variazioni interpretative ed attuative tra uno Stato membro e l'altro. Ma una effettiva applicazione è anche importante per garantire livelli equivalenti di sicurezza e di certezza giuridica in tutta l'Unione. A tal fine si potrebbero rendere necessari dei cambiamenti nella cultura amministrativa, e forse persino giudiziaria, degli Stati membri.

Assicurare il rispetto delle disposizioni in materia di mercato unico costituisce un compito sempre più importante che merita una maggiore attenzione a livello politico. Tutte le parti interessate dovrebbero essere disposte a prendere in considerazione un approccio più innovativo, che comprenda il seguente programma:

- **L'adozione di specifiche iniziative volte al rafforzamento della normativa comunitaria:** è necessario predisporre misure di esecuzione più efficaci, in particolare quelle volte a rafforzare la vigilanza sul rispetto delle disposizioni comunitarie sui mercati.
- **La creazione di un quadro generale per le misure di esecuzione:** gli Stati membri dovrebbero dar prova di maggiore disponibilità a discutere le questioni relative all'effettiva applicazione delle disposizioni comunitarie ed a scambiare informazioni dettagliate sulle rispettive strutture, procedure e problemi in materia.

- **Controllo delle misure nazionali di esecuzione:** si dovrebbero adottare le misure necessarie a garantire un alto livello di reciproca fiducia tra gli organismi incaricati di far rispettare le disposizioni comunitarie negli Stati membri.
- **Ricorso ad esperti tecnici e scientifici:** si dovrebbe ricorrere in maniera più sistematica al contributo di esperti tecnici e scientifici indipendenti.
- **Accelerare le procedure d'infrazione:** la rapida istruzione delle denunce fondate e, laddove necessario, l'avvio di procedure d'infrazione nei confronti degli Stati membri inadempienti rivestiranno carattere altamente prioritario.
- **Migliori strumenti di applicazione delle norme del mercato unico** nonché un più ampio coinvolgimento delle giurisdizioni nazionali nell'applicazione effettiva del diritto comunitario.
- **Osservazione del funzionamento del mercato unico:** dovrebbe essere intensificata attraverso il miglioramento del rilevamento a livello nazionale dei dati statistici sui servizi e ad un maggior ricorso alle reti di Eurospertelli della Commissione.

5.2 Riduzione dell'eccesso di regolamentazione

Alcuni settori della legislazione nazionale che non sono interessati dal PMU costituiscono ancora un significativo e forse inutile ostacolo all'accesso al mercato ed alle operazioni transfrontaliere. Si rendono necessarie misure specifiche atte ad aumentare la visibilità di tali disposizioni ed a semplificarle laddove è possibile. Dovrebbero essere estese le iniziative già intraprese per la semplificazione della legislazione comunitaria nell'ambito del mercato unico.

a) Disposizioni comunitarie

La Commissione ha già varato l'iniziativa SLIM (semplificazione della legislazione sul mercato interno) che intende sviluppare nuove idee per la semplificazione delle direttive comunitarie e, ove necessario, delle disposizioni nazionali che le recepiscono. Entro breve tempo verrà presentata al Consiglio una relazione concernente quattro settori (INTRASTAT, prodotti di costruzione, piante ornamentali e riconoscimento dei diplomi). Sulla scorta delle conclusioni che ne verranno tratte, la Commissione definirà il metodo di lavoro e l'ambito dei lavori futuri.

b) Disposizioni nazionali

Si dovrebbero prendere in considerazione le seguenti misure:

- **Un registro delle misure nazionali che comportano una frammentazione del mercato** che consentirà di effettuare una revisione a livello comunitario delle disposizioni di legge nazionali che si sospetta possano ostacolare il funzionamento del mercato unico.
- **Riduzione degli oneri amministrativi** imposti dalle regolamentazioni degli Stati membri, con particolare riferimento alle misure intese a semplificare gli adempimenti a cui sono tenute le imprese nella fase di avvio della loro attività.
- **Scambio di informazioni** soprattutto relative all'esperienza maturata dagli Stati membri nella revisione delle proprie regolamentazioni al fine di valutarne l'effettiva necessità o di ridurne i costi.

5.3 Completamento del quadro legislativo a livello comunitario

Il quadro giuridico presenta alcune significative lacune che devono essere colmate al fine di garantire la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone; esse risultano dalla mancata adozione di proposte già presentate ovvero da nuovi sviluppi che richiedono l'introduzione di nuove norme comuni.

a) Completamento del programma previsto dal Libro bianco del 1985

Alcuni elementi chiave del programma previsto dal Libro bianco devono ancora trovare attuazione. Le lacune esistenti costituiscono un grave ostacolo alla promozione di crescita, competitività ed occupazione nonché alla piena partecipazione dei cittadini al mercato unico. Sono state presentate al Consiglio alcune proposte nei seguenti settori chiave:

Misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone: il quadro giuridico necessario ad assicurare la libera circolazione delle persone non è ancora completato. Dal punto di vista politico, il mantenimento dei controlli sulle persone a talune frontiere interne, se non a tutte, costituisce il fallimento più significativo del PMU. Tre proposte di direttive volte all'eliminazione dei controlli frontalieri sono state sottoposte al Consiglio ed al Parlamento, che devono dar loro seguito. La Commissione potrebbe avanzare ulteriori proposte per migliorare il diritto delle persone di circolare e risiedere liberamente all'interno del territorio della Comunità. Altre misure si renderanno necessarie per facilitare l'acquisizione ed il mantenimento di diritti nel settore previdenziale.

Aspetti fiscali: la presente relazione ha evidenziato alcuni settori nei quali l'assenza di un orientamento comune o coordinato in materia fiscale costituisce un ostacolo al funzionamento del mercato unico.

- Un sistema comune d'imposta sul valore aggiunto: finché non sarà eliminata la distinzione fiscale tra operazioni "interne" e "transfrontaliere", le imprese non potranno considerare l'intero mercato unico come il proprio mercato. La Commissione ha recentemente proposto un programma di lavoro pluriennale volto al raggiungimento di tale obiettivo.
- Eliminazione della doppia imposizione e di altri ostacoli ai flussi di reddito transfrontalieri: la mancata armonizzazione del trattamento fiscale riservato alle imprese ed alle persone fisiche che operano in più di uno Stato membro ha rappresentato uno tra i fallimenti più evidenti rispetto all'originario programma per il completamento del mercato unico. Esso costituisce altresì un serio ostacolo alla creazione di nuovi posti di lavoro.
- Ravvicinamento della tassazione dei redditi da capitale: le differenze tra i sistemi nazionali di tassazione dei redditi da capitale provocano tuttora delle distorsioni nel mercato unico dei capitali.

La creazione di un diritto societario europeo: la mancanza di un regime di diritto societario a livello comunitario impone ulteriori costi alla consistente minoranza di imprese che desiderano stabilirsi in più di uno Stato membro.

Adeguamento della legislazione in vigore: alcune disposizioni sul mercato interno risultano inutilmente ambigue o complesse. I principali settori che richiedono un'azione immediata sono quelli dei prodotti di costruzione e dei servizi finanziari; altri settori saranno individuati a tempo debito.

b) Un mercato unico per l'economia di domani

Le esigenze della società dell'informazione: nel regolamentare i servizi informatizzati, le autorità nazionali potrebbero inavvertitamente dar luogo ad una nuova frammentazione del mercato unico. La Commissione presenterà un piano di azione che prevede, tra l'altro, le misure legislative necessarie al funzionamento delle reti di comunicazione e di trasmissione dell'informazione ovvero la possibilità di estendere a tali mercati emergenti il principio del reciproco riconoscimento delle norme nazionali.

Biotecnologia: la biotecnologia fornisce la chiave di sviluppo di un'ampia gamma di nuovi prodotti, garantendo al contempo la sicurezza e la tutela della salute nei settori dei prodotti medicinali, agricoli e delle sostanze alimentari. In mancanza di una legislazione comune su base scientifica, compatibile con il mercato unico, il settore europeo della ricerca e dello sfruttamento dei relativi risultati verrebbe disincentivato e si troverebbe in posizione d'inferiorità rispetto alla concorrenza.

Specifiche iniziative per i servizi: l'importanza dei servizi per l'economia dell'Unione (circa 70% dell'occupazione complessiva) implica che saranno probabilmente necessarie ulteriori misure per eliminare gli ostacoli che si frappongono alla prestazione transfrontaliera dei servizi o alla libertà di stabilimento in tale settore.

Un mercato unico dell'energia: dopo aver valutato le esperienze maturate nella prima fase dell'apertura del mercato, la Commissione proporrà le iniziative finali necessarie per il perfezionamento del mercato unico dell'elettricità. Sulla scia del successo registrato con l'adozione all'unanimità da parte del Consiglio della posizione comune sull'elettricità, è stato avviato un lavoro analogo al fine di liberalizzare il mercato del gas naturale.

5.4 Misure complementari a livello comunitario

Il quadro legislativo non è sufficiente per realizzare il mercato unico. Altri strumenti di intervento dovranno essere utilizzati per promuovere il pieno funzionamento del mercato unico: in primo luogo, la moneta unica.

La moneta unica: l'euro costituisce lo strumento più importante per il consolidamento ed il miglioramento dell'efficienza del mercato unico. La sua introduzione non solo ridurrà i costi di transazione ed eliminerà i rischi di cambio connessi con gli scambi e gli investimenti transfrontalieri, ma aumenterà altresì la trasparenza dei prezzi, migliorando così la concorrenza.

Politica sociale e politica a favore dell'occupazione: la Comunità dovrebbe sostenere le politiche nazionali in materia di formazione e di occupazione, soprattutto avvalendosi del Fondo sociale europeo. La politica sociale comunitaria continuerà a garantire che la libera circolazione delle persone non sia limitata dalle disposizioni vigenti a livello nazionale nel settore sociale e ad assicurare un livello elevato di protezione sociale all'interno del mercato interno.

Politica di concorrenza: l'instaurazione del mercato unico richiede una sorveglianza ancora maggiore sull'attuazione della politica di concorrenza. Potrebbe risultare necessario riconsiderare il quadro legislativo attualmente in vigore in vista di una razionalizzazione delle discipline comunitarie concernenti gli aiuti di Stato.

Politica fiscale: in una recente relazione, la Commissione, tenendo in considerazione le opinioni espresse dai membri del Gruppo ad alto livello composto da rappresentanti dei ministri delle finanze nazionali, ha fornito la propria valutazione della necessità di elaborare una coerente politica fiscale d'insieme a livello comunitario.

Politica dell'informazione: la Commissione sta già attuando alcune iniziative, quali il progetto informativo "Cittadini d'Europa", al fine di soddisfare la crescente domanda di accesso permanente alle informazioni relative ai diritti ed alle opportunità offerti dal mercato unico, nonché di indicazioni chiare circa i servizi, all'interno delle amministrazioni nazionali e locali, ai quali potersi indirizzare quando insorgono dei problemi.

Politica ambientale: il mercato unico si basa sulla crescita sostenibile e su una adeguata protezione dell'ambiente. La mancanza di coordinamento delle iniziative nazionali comporta il rischio di conseguire risultati ben lontani dalla massima efficacia in termini di politica ambientale, oltre ad impedire di sfruttare pienamente i vantaggi derivanti dal mercato unico. La Commissione intende agire in modo deciso al fine di migliorare l'integrazione della politica ambientale nel mercato unico.

Politica dell'impresa: il programma pluriennale a favore delle PMI può fornire assistenza alle piccole imprese nell'ambito del mercato unico, segnatamente attraverso il miglioramento del contesto economico in cui operano le PMI e l'uropeizzazione delle loro strategie, fornendo informazioni e servizi di sostegno che creino opportunità di cooperazione transnazionale.

Reti transeuropee: le reti di infrastrutture devono essere integrate per poter far fronte alla maggiore mobilità di merci, servizi e persone. Le risorse provenienti dal settore pubblico e privato possono, insieme, accelerare lo sviluppo delle infrastrutture transeuropee. Il superamento delle barriere che si frappongono ad una tale cooperazione tra settore pubblico e privato dovrebbe costituire una priorità per la Comunità.

Politica della ricerca e dell'innovazione: la politica comunitaria nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico contribuisce all'acquisizione delle conoscenze scientifiche necessarie per l'attuazione del mercato unico in diversi settori (salute, standardizzazione e telematica). Il crescente sviluppo della politica comunitaria dell'innovazione contribuirà a creare le condizioni per un miglior sfruttamento delle opportunità offerte dal mercato unico, soprattutto grazie ai finanziamenti per l'avvio di imprese ad alto contenuto tecnologico.

Politica dei consumatori: bisognerà tutelare maggiormente gli interessi dei consumatori, soprattutto per quanto riguarda i servizi finanziari, i servizi di interesse generale nonché la società dell'informazione.

5.5 Conclusioni: l'esigenza di un rinnovato impegno a favore del mercato unico

Sulla scia delle decisioni già adottate, il mercato unico registrerà importanti sviluppi negli anni a venire. La presente comunicazione ha dimostrato quanto il mercato unico abbia già profondamente modificato il contesto economico e politico all'interno dell'Unione.

- Sul fronte economico, molti dei vantaggi promessi dal mercato unico senza frontiere interne cominciano a farsi sentire, in termini di maggiore concorrenza tra le imprese, di ristrutturazione industriale, di prezzi inferiori e di maggiore scelta per i consumatori. Sebbene l'effetto economico complessivo di tali cambiamenti sia stato finora relativamente modesto in termini di incremento dei redditi o di ulteriori posti di lavoro, è ben avviato il processo che consentirà di trarre vantaggi sempre più importanti in futuro. Le imprese stanno diventando più competitive a livello internazionale - come dimostrato dall'incremento degli investimenti esteri diretti all'interno dell'Unione. Anche la strategia delle imprese europee si sta orientando verso un mercato più vasto.
- Anche sotto l'aspetto politico, l'esistenza di un mercato unico ha radicalmente alterato il quadro di riferimento per l'adozione di decisioni nazionali per quanto attiene ai settori che interessano il mercato. La nuova mobilità delle risorse economiche fa sì che sempre di più le disposizioni nazionali debbano tener conto dei loro riflessi sul mercato su scala europea. Inoltre, è aumentata l'interdipendenza degli Stati membri nell'assicurare che gli obiettivi della legislazione comune siano raggiunti. In un mercato senza frontiere interne la protezione della sicurezza materiale e giuridica e la tutela della salute sono indivisibili; l'effettiva applicazione della legge è diventata un obiettivo comune, piuttosto che una preoccupazione meramente nazionale.

Il mercato unico rimane dal punto di vista politico uno strumento chiave per realizzare le attuali priorità dell'Unione.

- In primo luogo, l'occupazione. Come affermato dalla Commissione nel Patto di fiducia, il pieno sfruttamento delle possibilità offerte dal mercato unico è il primo passo verso la creazione di nuovi posti di lavoro nell'Unione. La maggiore concorrenza derivante dall'apertura dei mercati costituisce la chiave della competitività che assicurerà i mezzi di sussistenza per i nostri cittadini nel lungo periodo. Vi sono già segnali del fatto che l'esistenza del mercato unico sta iniziando ad apportare un contributo positivo ai livelli occupazionali complessivi dell'Unione, anche in concomitanza di una grave recessione. Un clima economico più favorevole dovrebbe produrre risultati ancora migliori in futuro.
- In secondo luogo, la Comunità deve far fronte alla tendenza verso la globalizzazione dell'economia mondiale. Il processo di realizzazione del mercato unico costituisce di gran lunga l'esempio più rilevante e positivo di eliminazione delle barriere tra mercati nazionali. Se l'impegno viene mantenuto, sia per quanto riguarda il completamento del mercato che l'adattamento ad esso delle imprese, allora la Comunità si troverà nella posizione favorevole per influenzare e sfruttare le più ampie opportunità che saranno offerte dalla globalizzazione. Il progressivo realizzarsi dell'estensione del mercato unico ai servizi di interesse generale e gli effetti di una piena applicazione della legislazione già adottata accelereranno tale tendenza.
- Terzo, la realizzazione dell'UEM contribuirà all'efficiente funzionamento del mercato unico attraverso l'eliminazione dei costi di transazione e del rischio di cambio nei pagamenti transfrontalieri nonché il superamento dell'allocatione non ottimale delle risorse che le fluttuazioni valutarie possono produrre. Ma il mercato unico, promuovendo la convergenza ed un ambiente economicamente più omogeneo, contribuirà alla creazione delle condizioni che consentiranno il successo dell'UEM.
- Quarto, l'impegno dell'Unione volto a sviluppare le relazioni con i paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO), attraverso gli Accordi europei e le trattative in vista dell'ampliamento, pone il recepimento dell'*acquis* del mercato unico da parte dei PECO direttamente al centro dei negoziati. La preparazione di tali paesi è già iniziata nell'ambito della strategia di preadesione. Il successo dell'estensione del mercato unico a tali paesi dipenderà molto dal fatto che essi lo percepiscano come un tutto completo e pienamente operativo, basato non solo su un quadro giuridico completo e coerente, ma anche sugli organismi, strutture e pratiche che lo sostengono.

Tali enormi benefici possono ancora sfuggirci se non ci dedichiamo con pieno impegno alla costruzione di un mercato unico che funzioni. Anche se il grosso dell'opera di realizzazione di un quadro giuridico comune per il mercato unico è stato compiuto, dobbiamo assicurare ora che in ciascuno Stato membro esistano le condizioni che consentano alle imprese ed ai cittadini di fruire pienamente dei benefici di tale realizzazione. Ciò richiede un impegno ad ogni livello: comunitario, nazionale, regionale e locale. Fare del mercato unico un autentico successo richiede altresì il coinvolgimento degli operatori economici nonché dei responsabili dell'emanazione e dell'applicazione delle norme.

Allegato 1: Fonti informative consultate per la presente relazione

a) L'ambito del programma relativo al mercato unico (PMU)

Ai fini della presente rassegna il programma relativo al mercato unico comprende:

- le 282 misure esposte nel Libro bianco del 1985 della Commissione, che erano intese ad eliminare i rimanenti ostacoli fiscali, tecnici e fisici alla libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone;
- le misure legislative preesistenti che hanno costituito una base importante per il completamento del mercato unico. In generale, il Libro bianco del 1985 ha portato a termine una costruzione che si trovava già in uno stadio avanzato. Tuttavia, le misure definite nel 1985 rivestivano particolare importanza in quanto vertevano sugli ostacoli residui che impedivano di trarre pieno beneficio dalle misure già adottate;
- le integrazioni apportate al programma relativo alle misure legislative per il completamento del mercato unico nei settori che erano stati trascurati dal Libro bianco del 1985 (tali settori comprendono la liberalizzazione di determinati servizi in rete, quali i mercati delle telecomunicazioni e dell'energia);
- le politiche comunitarie di accompagnamento che mirano ad ottimizzare il funzionamento del mercato unico, quali la politica di concorrenza e le misure di promozione della coesione regionale.

b) Lavoro di ricerca

Al fine di adempiere in modo approfondito ed informato al mandato assegnatole dal Consiglio in vista della realizzazione del presente studio, la Commissione ha effettuato una vasta operazione di raccolta di informazioni. A tale scopo ha realizzato 38 studi ed un vasto sondaggio d'opinione presso le imprese, che si possono sintetizzare come segue:

- 19 studi condotti nel settore manifatturiero e dei servizi: ciascuno intendeva stabilire se le misure per il mercato unico prese in considerazione dalla presente rassegna hanno portato all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione e ad individuare gli ostacoli residui alle transazioni transfrontaliere;
- 6 "studi sugli ostacoli": ciascuno mirava a valutare i progressi realizzati nello smantellamento dei più importanti ostacoli non tariffari (ostacoli tecnici, appalti pubblici, formalità doganali e fiscali, controlli sui movimenti di capitali, protezione della proprietà industriale, gestione valutaria e liberalizzazione del mercato dei capitali);
- l'incidenza economica della soppressione di tali barriere è stato oggetto di 13 studi supplementari, che trattavano tra l'altro le seguenti questioni: scambi commerciali e flussi d'investimento, convergenza dei prezzi, concorrenza e competitività, occupazione e mercato del lavoro, coesione economica;
- l'Istituto statistico delle Comunità europee (Eurostat) ha coordinato un'inchiesta di grande respiro presso le imprese in merito alla loro consapevolezza, al loro atteggiamento e alla loro reazione nei confronti del programma del mercato unico; tale indagine si è basata sulle risposte di 13.000 imprese di 12 Stati membri; è stato chiesto ad un campione rappresentativo di imprese con più di cinque dipendenti nel settore dei servizi e più di venti dipendenti nel settore manifatturiero (24.000 in tutto) di valutare la riuscita del PMU ed il suo impatto sulle strategie ed il funzionamento delle imprese.

Sono state prese in considerazione anche altre fonti informative per quanto riguarda l'efficacia delle misure legislative relative al mercato unico, compresi studi o rassegne indipendenti condotte negli Stati membri.

c) Questioni relative ai dati

Nel corso dell'intera analisi si è cercato di raccogliere dati aggiornati a livello comunitario provenienti da una singola fonte (Eurostat). Il vantaggio di tali dati è costituito dal fatto che essi si basano su definizioni uniformi e su informazioni affidabili raccolte ad intervalli regolari dagli istituti statistici nazionali. A tale proposito si è dovuto tener conto delle seguenti considerazioni:

- molte delle serie di dati esaminati dalla presente rassegna sono relativamente specializzate e non sono rilevate con grande regolarità (come avviene per i dati sui livelli dei prezzi, che vengono rilevati soltanto ad intervalli di 5 anni). In tali casi è stato impossibile ottenere dati relativi al periodo successivo all'ultima inchiesta (1993);
- gran parte dei concetti implicano rapporti o indicatori relativi che richiedono una combinazione di due serie di dati nell'analisi (quali i margini prezzo-costi o gli indici di concentrazione). In molti casi, Eurostat non dispone di tutti i dati rilevanti e la Commissione si è avvalsa di banche dati specializzate (ad esempio Visa, PIMS, Amdata). Tali dati più complessi sono disponibili con ritardo rispetto ad indicatori più accessibili, quali i flussi commerciali;
- la presente analisi classifica gran parte dei dati per settore, come avviene ad esempio per gli effetti sulla produttività e sull'efficienza, dove i confronti sono effettuati sulla base del grado di sensibilità al PMU. Tale livello di analisi richiede dati disaggregati per settore, dati che sono disponibili soltanto con un certo ritardo;
- i problemi relativi ai dati sono particolarmente delicati per quanto riguarda il settore dei servizi. Ciò si spiega con la mancata attenzione al settore dei servizi in passato, per l'erronea convinzione che essi non fossero influenzati dall'internazionalizzazione. Inoltre, gran parte delle nozioni tradizionali relative ai costi, alla produttività e agli scambi commerciali non trovano sempre un equivalente quantificabile nel settore dei servizi. L'insufficienza dei dati disponibili nel settore dei servizi ha posto un problema di particolare difficoltà nel corso della presente rassegna. I risultati in cifre citati in relazione ai diversi settori dei servizi sono spesso tratti da studi commissionati ad hoc per tali settori e sono basati su calcoli effettuati appositamente per i fini della presente rassegna.