

# **UNA NUOVA STRATEGIA PER IL MERCATO UNICO**

*AL SERVIZIO  
DELL'ECONOMIA E DELLA SOCIETÀ EUROPEA<sup>1</sup>*

**Rapporto al  
Presidente della Commissione europea**

**José Manuel Barroso**

**di**

**Mario Monti**

**9 Maggio 2010**

---

<sup>1</sup> Traduzione non rivista dall'autore.

"Tous ceux qui ont essayé de régler les problèmes économiques que posait le traité de Rome en oubliant le coté politique de la chose sont allés à un échec et aussi longtemps qu'on examinera [ces] problèmes uniquement sur le plan économique et sans penser à la politique, je le crains, nous irons à des échecs répétés."

"Quanti hanno tentato di risolvere i problemi economici posti dal trattato di Roma tralasciandone la dimensione politica si sono condannati al fallimento e fin quando esamineremo questi problemi solo sul piano economico, senza pensare alla politica, temo che saremo condannati a ripetuti fallimenti."

Paul-Henri Spaak  
*Discorso pronunciato alla Camera dei rappresentanti*  
14 giugno 1961

"L'Europa si trova ad un bivio: andare avanti, con risoluzione e determinazione, o ricadere nella mediocrità. Possiamo decidere di portare a termine l'integrazione delle economie europee oppure, per mancanza della volontà politica necessaria ad affrontare gli enormi problemi che ne derivano, lasciare che l'Europa si sviluppi semplicemente in una zona di libero scambio."

Commissione europea  
*"Completare il mercato interno "*  
*Libro bianco al Consiglio europeo*  
*(Milano, 28-29 giugno 1985)*

"Solo uniti potremo trovare le forze di cui abbiamo bisogno. [...] Dobbiamo poter beneficiare di un unico grande mercato "

Margaret Thatcher  
1986

## Lettera di incarico del Presidente della Commissione europea

*José Manuel Barroso*  
*President of the European Commission*

Bruxelles, 20 ottobre 2009

Pres(2009)D/2250

Esimio Professore,

*Il mercato unico è, e rimane, la spina dorsale dell'integrazione e della crescita sostenibile in Europa. Si tratta di un progetto europeo di grande portata la cui piena realizzazione necessita una determinazione politica rinnovata. Come già indicato nei miei orientamenti politici, la Commissione intende condurre questo processo coinvolgendo pienamente gli Stati membri, il Parlamento europeo e gli interessati tutti.*

*Alla vigilia del ventesimo anniversario dalla data simbolica del 1992 in cui sono state poste le basi del mercato unico, l'Unione è chiamata a sciogliere urgentemente tre nodi essenziali:*

*- la recente crisi ci ha dimostrato quanto sia ancora forte la tentazione, specie nei momenti di maggior difficoltà, di voler ridimensionare il mercato unico cercando rifugio in forme di nazionalismo economico. La Commissione ha agito, e continuerà ad agire, con determinazione in difesa del mercato unico avvalendosi pienamente dei poteri esecutivi di cui gode, in particolare in materia di mercato interno e concorrenza, e tramite il controllo degli aiuti di Stato. Occorre tuttavia una rinnovata consapevolezza, tanto da parte dell'opinione pubblica che degli ambiti politici, che l'indebolimento del mercato unico avrebbe conseguenze drammatiche. In una tale circostanza, si assisterebbe allo sgretolamento dell'integrazione economica, della crescita e dell'occupazione in tutta l'UE, in un momento in cui nuove potenze si affacciano sulla scena internazionale e gravi rischi ambientali gettano ombre sul nostro futuro, rendendo quanto mai necessaria la coesione dell'Unione, nell'interesse dei cittadini europei e di un governo mondiale efficiente.*

*Professor Mario MONTI*  
*Presidente*  
*Università Commerciale L. Bocconi*  
*Via Sarfatti 25*  
*IT-20100 Milano*

*Le potenzialità del mercato unico non sono state messe ancora pienamente a frutto. In molti settori, il completamento del mercato unico è ancora lungi dall'essersi compiuto. Occorre peraltro individuare gli anelli mancanti che impediscono ad un mercato ancora frammentato di fare da traino alla crescita e indurre effetti pienamente benefici per i consumatori. La Commissione intende assumere un approccio più sistematico e integrato, al fine di garantire la piena realizzazione del mercato unico e l'effettivo monitoraggio.*

*- La crisi ha inoltre indotto ripensamenti critici sul funzionamento dei mercati, diffondendo peraltro ulteriore apprensione per la dimensione sociale. Il trattato di Lisbona, che presto entrerà in vigore, rende per la prima volta esplicito il principio (peraltro già chiaramente enunciato nel preambolo del trattato di Roma) secondo cui l'Unione "si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato [...] su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva". Sulla base di queste considerazioni, occorre esplorare nuovamente le modalità di un mutuo rafforzamento tra il mercato e la dimensione sociale dell'economia europea integrata.*

*La nuova Commissione si è posta l'obiettivo strategico principale di varare un'iniziativa di rilancio del mercato unico e sarei lieto di poter ricevere indicazioni utili e preziose a tal fine. Le chiedo pertanto di voler accettare l'incarico di elaborare una relazione che passi in rassegna le varie opzioni e formuli raccomandazioni. Se accetterà il mio invito, La prego di svolgere l'incarico sotto la Sua esclusiva responsabilità e di riferire direttamente a me circa i progressi e le conclusioni. La Commissione metterà le sue competenze e il suo sostegno a sua piena disposizione. Nello svolgimento di questo incarico, potrà consultare, ove lo ritenga opportuno, il Parlamento europeo, i Commissari interessati, le competenti autorità degli Stati membri e le altre parti coinvolte.*

*Voglia gradire i sensi della mia alta considerazione.*

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left that curves into a long, sweeping horizontal line that ends in a small hook on the right.

*José Manuel BARROSO*

## INDICE

<b>LETTERA DI INCARICO DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA.....</b>	<b>3</b>
<b>SINTESI.....</b>	<b>7</b>
<b><u>CAPITOLO 1. UN MERCATO ALLA RICERCA DI UNA STRATEGIA</u></b>	<b>11</b>
<i>1.1 Da una "cosa del passato" ad una priorità politica fondamentale</i>	12
<i>1.2 Il mercato unico come obiettivo strategico: dal 1985 al 2010</i>	13
<i>1.3 Prestare ascolto agli europei</i>	17
<i>1.4 Meno popolare che mai, più necessario che mai</i>	21
<i>1.5 Il mercato unico ha veramente bisogno di consenso?</i>	22
<i>1.6 Identificare i timori</i>	23
<i>1.7 Far fronte ai timori</i>	32
<i>1.8 Una nuova strategia</i>	33
<b><u>CAPITOLO 2. COSTRUIRE UN MERCATO UNICO PIÙ FORTE</u></b>	<b>38</b>
<i>2.1 Strozature, anelli mancanti e nuove frontiere</i>	39
<i>2.2 Far funzionare il mercato unico a vantaggio dei cittadini, dei consumatori e delle PMI</i>	40
<i>2.3 Dare forma al mercato unico del digitale in Europa</i>	47
<i>2.4 Il mercato unico e la crescita verde: energia, cambiamento climatico e ambiente</i>	51
<i>2.5 Il mercato unico e delle merci: cogliere appieno i benefici</i>	55
<i>2.6 Il mercato unico dei servizi: la forza trainante dell'economia Europea</i>	58
<i>2.7 I lavoratori nel mercato unico: vecchi problemi e nuove sfide</i>	61
<i>2.8 Il mercato unico dei capitali e dei servizi finanziari</i>	66
<i>2.9 L'infrastruttura fisica del mercato unico: raccogliere la sfida degli investimenti</i>	70
<b><u>CAPITOLO 3. GENERARE CONSENSO SU UN MERCATO UNICO PIÙ FORTE</u></b>	<b>72</b>
<i>3.1 Un mercato unico per "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva"</i>	73
<i>3.2 Libertà economiche e diritti dei lavoratori dopo Viking e Laval</i>	73
<i>3.3 Servizi sociali e mercato unico</i>	78
<i>3.4 Mettere gli appalti pubblici al servizio degli obiettivi politici dell'UE</i>	81
<i>3.5 La dimensione fiscale del mercato unico: collaborare per salvaguardare la sovranità fiscale</i>	84
<i>3.6 Competitività e coesione: la dimensione regionale del mercato unico</i>	90
<i>3.7 Il mercato unico e la politica industriale</i>	93
<i>3.8 Aperto, ma non disarmato: la dimensione esterna del mercato unico</i>	97
<b><u>CAPITOLO 4. PER UN MERCATO UNICO FORTE</u></b>	<b>101</b>
<i>4.1 Regolamentare il mercato unico, ma non troppo</i>	102
<i>4.2 Rafforzare il processo di attuazione</i>	104
<b><u>CAPITOLO 5. UN'INIZIATIVA POLITICA PER RAFFORZARE IL MERCATO UNICO (E L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA)</u></b>	<b>114</b>
<i>5.1 Una nuova iniziativa politica</i>	115
<i>5.2 Rinnovare l'interesse delle istituzioni UE per il mercato unico</i>	115
<i>5.3 Il posto del mercato unico nel processo decisionale dell'Unione</i>	117

## SINTESI

### Una nuova strategia per il mercato unico

Nei suoi "orientamenti politici per la prossima Commissione", il Presidente Barroso ha individuato nel mercato unico un obiettivo strategico fondamentale per l'Europa, da perseguire con rinnovata determinazione politica. Sulla base del mandato ricevuto dal Presidente Barroso, la presente relazione prende in esame le sfide che deve affrontare oggi un'iniziativa volta al rilancio del mercato unico e delinea una strategia globale che ne renda possibile la riuscita politica e la sostenibilità economica e sociale.

La relazione evidenzia che il mercato unico si trova oggi in una fase critica, caratterizzata da tre sfide (capitolo 1). La prima consiste nell'indebolimento del sostegno politico e sociale all'integrazione del mercato in Europa. Il mercato unico suscita in molti europei – cittadini e leader politici - sospetto, paura, se non in alcuni casi aperta ostilità. Questa reazione è causata da due tendenze che si rinforzano a vicenda: una "stanchezza da integrazione" che smorza il desiderio di un'Europa più grande e più forte e l'interesse per il mercato *unico* e, fenomeno più recente, una "stanchezza da mercato", che mina la fiducia nel *mercato*. Oggi, il mercato unico è più impopolare che mai, ma l'Europa ne ha più che mai bisogno.

La seconda sfida è rappresentata dall'attenzione altalenante che il mondo politico accorda allo sviluppo delle varie componenti di un mercato unico efficace e sostenibile. Alcune delle difficoltà che il mercato unico ha incontrato negli ultimi anni sono imputabili non soltanto alla "saldatura" incompleta tra mercati nazionali per dare vita ad un mercato europeo, ma anche al fatto che non si sono ancora concluse le operazioni su altri due fronti: l'espansione verso nuovi settori per tenere il passo con un'economia in rapida trasformazione e l'impegno per garantire che il mercato unico risulti uno spazio di libertà e di opportunità per tutti, cittadini, consumatori e PMI.

La terza sfida deriva invece da un senso di autocompiacimento che è andato crescendo nell'ultimo decennio, come se il mercato unico fosse stato veramente realizzato e potesse non essere più considerato una priorità politica. Il mercato unico ha cominciato ad essere percepito come una cosa d'altri tempi, che necessita di una manutenzione periodica, ma non di una promozione attiva. Lo spostamento dell'attenzione è stato poi ulteriormente amplificato dalla necessità di concentrare le energie politiche dell'UE su altri elementi cruciali della costruzione europea: l'unione monetaria, l'allargamento e la riforma delle istituzioni. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel gennaio 2010, queste tre principali priorità sono state realizzate e non ci sono più motivi per

distogliere l'attenzione dal mercato unico. Al contrario, è proprio grazie al funzionamento corretto dell'unione monetaria e dell'allargamento che il mercato unico può ritornare ad avere un ruolo centrale.

Le circostanze attuali ci offrono l'occasione di rimettere il mercato unico sotto i riflettori del mondo politico. Per sfruttare questa opportunità, occorre però tenere presente che le condizioni oggettive e soggettive per un'iniziativa strategica sul mercato unico sono oggi più complesse di quelle presenti nel 1985, quando Jacques Delors lanciò per la prima volta l'iniziativa.

Il mercato unico fa oggi parte di un contesto che è radicalmente cambiato e i soggetti coinvolti - politici e parti interessate europei - costituiscono a loro volta un insieme più diversificato, che presenta una gamma più ampia di preferenze e interessi.

La relazione si basa su un processo di consultazione molto ampio e traccia una mappa delle aspettative e dei timori relativi al mercato unico. Essa prende in considerazione l'evoluzione nel tempo di tali timori (prima, durante e dopo la crisi economica e nel lungo termine) e gli ambiti (i timori dei consumatori, dei cittadini e delle imprese e quelli sociali e ambientali) e gli Stati membri in cui si manifestano. A tale proposito, la relazione descrive i diversi approcci al mercato unico che sono emersi in seno a quattro gruppi di Stati membri, i paesi continentali a economia sociale di mercato, i paesi anglosassoni, i nuovi Stati membri e i paesi nordici.

Riconciliare tutte queste posizioni diffuse e diverse attorno ad un programma di rilancio del mercato unico è non solo necessario ma anche possibile. È necessario perché il conseguimento di un mercato unico efficiente e di vasta portata è un fattore chiave che incide sulle prestazioni macroeconomiche globali dell'UE. Per la solidità dell'euro e per l'unione monetaria è essenziale che i benefici economici promessi si concretizzino e ciò è possibile a condizione che venga realizzato un investimento politico sostanzioso e proattivo, basato su una nuova strategia, definita con molta attenzione.

La relazione propone quindi una nuova strategia per proteggere il mercato unico dai rischi dei nazionalismi economici, per estenderlo ai nuovi settori cruciali per la crescita dell'Europa e per creare attorno ad esso un adeguato livello di consenso.

Tale nuova strategia deve essere globale. Molte politiche tradizionalmente ritenute estranee al mercato unico devono essere integrate per perseguire l'obiettivo strategico del mercato unico. Questo approccio globale prevede tre grandi serie di iniziative:

1. le iniziative volte a costruire un mercato unico *più forte*;
2. le iniziative volte a promuovere il *consenso* attorno ad un mercato unico più forte e
3. le iniziative volte a garantire che il mercato unico più forte dia i *risultati* attesi.

Se non si ottiene un consenso, è improbabile che le iniziative volte a creare un mercato unico più forte possano mai essere adottate e attuate. Anche se lo fossero, poi, la loro capacità di durare nel tempo e di resistere alle "tempeste" economiche e politiche che possono abbattersi sull'UE sarebbero tutte da dimostrare.

A sua volta, un mercato unico più forte - che cerchi apertamente il consenso necessario alla propria costruzione ed escluda la possibilità di mettere a tacere lo scontento con un'applicazione meno rigorosa delle norme – richiede un potenziamento dei risultati, dell'applicazione delle norme e della *governance*.

Nel capitolo 2 vengono presentate numerose iniziative per la costruzione di un mercato unico più forte, volte a eliminare le strozzature che rimangono, a colmare le lacune e a inserire gli anelli mancanti che frenano l'innovazione e ostacolano il potenziale di crescita del mercato unico. Tali iniziative sono raggruppate in serie di raccomandazioni finalizzate a:

- garantire un migliore funzionamento del mercato unico dal punto di vista dei cittadini, dei consumatori e delle PMI,
- creare un mercato unico digitale,
- sfruttare le potenzialità del mercato unico per sostenere la crescita verde e la transizione dell'Europa verso un'economia caratterizzata da basse emissioni di carbonio e da un uso efficiente delle risorse,
- sfruttare al massimo i benefici del mercato unico delle merci,
- sfruttare al massimo le potenzialità del mercato unico dei servizi,
- garantire la mobilità geografica dei lavoratori nel mercato unico e
- creare le infrastrutture "fisiche" del mercato unico.

Individuare nuove iniziative è fondamentale per ridare slancio al mercato unico, ma non è detto che basti a creare il clima politico necessario per un'azione sostenibile. Nel capitolo 3 vengono presentate le iniziative volte a dissipare i timori individuati in fase di consultazione e quindi a promuovere il consenso attorno ad un mercato unico più forte. Tali iniziative, elaborate con riferimento al concetto di "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva" presente nel trattato di Lisbona, riguardano in particolare i seguenti problemi:

- la conciliazione delle libertà economiche del mercato unico con i diritti dei lavoratori, alla luce delle sentenze Viking, Laval e di altre sentenze della Corte di giustizia europea;
- il ruolo dei servizi sociali nel mercato unico,
- l'integrazione degli obiettivi politici dell'UE nelle politiche in materia di appalti pubblici,
- l'uso del coordinamento fiscale per salvaguardare la sovranità fiscale nazionale in un contesto di progressione dell'integrazione del mercato,
- la ricerca di un equilibrio, all'interno del mercato unico, tra concorrenza e coesione, mediante le politiche di sviluppo regionale,
- le potenzialità di una politica industriale attiva basata su sane politiche in materia di concorrenza e aiuti di Stato,
- le modalità per garantire che il mercato unico rimanga aperto, ma non disarmato, rispetto ai concorrenti a livello globale.

Nel capitolo 4 vengono formulate numerose raccomandazioni per potenziare gli strumenti necessari al rilancio del mercato unico. In particolare, vengono discussi due aspetti:

- come garantire l'elaborazione di norme efficaci ma leggere e
- come rafforzare l'applicazione di tali norme, istituendo un sistema coerente in cui i procedimenti di infrazione, i meccanismi per la soluzione informale dei problemi e l'applicazione delle norme su iniziativa dei privati vadano a costituire una rete ininterrotta di misure correttive contro la violazione del diritto dell'Unione.

La nuova strategia globale che si è delineata dovrebbe essere percepita come un "pacchetto globale" in cui ogni Stato membro, con le proprie tradizioni culturali,

i propri timori e le proprie preferenze politiche, possa trovare motivi di interesse tali da giustificare alcune concessioni rispetto alle posizioni assunte nel passato.

In particolare, gli Stati membri con una tradizione di economia sociale di mercato potrebbero essere maggiormente preparati ad assumere il nuovo impegno di accogliere integralmente la concorrenza e il mercato unico nonché un piano, corredato di scadenze, volto a estendere il mercato unico a quei settori ancora esclusi; gli Stati membri di tradizione anglosassone dovrebbero invece dimostrare di essere disposti a risolvere alcuni problemi sociali con misure mirate, comprendenti anche forme limitate di coordinamento e cooperazione fiscale, pur non dovendo perseguire una vera e propria armonizzazione fiscale.

I nuovi Stati membri, incondizionatamente favorevoli all'adozione di un serio programma di consolidamento del mercato unico, anche per quanto riguarda le infrastrutture e la coesione, potrebbero a loro volta aprirsi maggiormente a forme di coordinamento fiscale.

Nella relazione si sottolinea che le conseguenze economiche, finanziarie e sociali della crisi avvalorano le ragioni che giustificano il rafforzamento del mercato unico. Considerati i margini molto limitati disponibili per incentivi di bilancio, rendere più efficiente il mercato unico rappresenta per l'Europa il migliore stimolo endogeno alla crescita e alla creazione di posti di lavoro.

Analogamente, la necessità di confrontarsi con l'importanza sempre maggiore che la pubblica opinione attribuisce al tema delle diseguaglianze, in un contesto di crisi finanziaria per molti paesi, può rafforzare il consenso a favore dell'aumento del coordinamento politico nell'ambito del mercato unico. Infine, le tensioni che si sono recentemente manifestate nella zona euro dimostrano che è necessario utilizzare al massimo il mercato unico come vettore di potenziamento della produttività totale dei fattori e della competitività nelle economie della zona euro.

Affinché la nuova strategia abbia successo, risulta inoltre necessario riconsiderare la posizione del mercato unico nel contesto generale delle politiche dell'UE (capitolo 5). A tal fine, vi è anche la necessità di apportare una visione più omogenea e maggiore coerenza ai numerosi e diversi settori politici implicati nella promozione e nella realizzazione di un mercato unico più forte. Per realizzare ciò, sarà probabilmente necessario che la Commissione, il Parlamento e il Consiglio rinnovino in parte il modo in cui affrontano tali politiche. A tale proposito vengono formulate alcune raccomandazioni.

## **CAPITOLO 1**

### **UN MERCATO ALLA RICERCA DI UNA STRATEGIA**

## 1.1. Da una "cosa del passato" ad una priorità politica fondamentale

"È impossibile innamorarsi del mercato unico", era solito affermare Jacques Delors. Che sia impossibile amare il mercato unico, è una cosa normale e addirittura rassicurante, perché il mercato è uno strumento, non un fine. Come la crisi finanziaria ha dimostrato, vi sono rischi insiti nella percezione di un mercato quale entità superiore, quasi fosse dotato del potere di garantire comunque efficienza, anche in assenza di regole adeguate e di una vigilanza rigorosa. Molti sembrano aver dimenticato che il mercato è "un buon servitore, ma un cattivo padrone".

Tuttavia, il mercato unico è uno strumento essenziale al servizio dell'Unione europea. In primo luogo, il mercato unico costituisce la condizione necessaria, per quanto non sufficiente, per il corretto funzionamento dell'*economia* europea, così come il corretto funzionamento dei mercati interni è alla base dell'economia nazionale. In secondo luogo, e in maniera ancora più importante, la solidità del mercato unico è un fattore essenziale per la salute generale dell'*Unione* europea, proprio perché fondamento stesso del progetto di integrazione.

Oggi tuttavia il mercato unico non solo non è amato, ma suscita in molti europei (cittadini e leader politici) sospetto, paura, se non in alcuni casi aperta ostilità.

Negli anni sono andate evidenziandosi due tendenze, la prima consistente in una certa "stanchezza da integrazione", che ha reso il mercato *unico* sempre meno appetibile, mentre la seconda, manifestatasi più di recente, è caratterizzata da una "stanchezza da mercato", che ha diffuso sfiducia nei confronti del ruolo del *mercato*. Rafforzandosi a vicenda, queste due tendenze hanno ostacolato la metabolizzazione del mercato unico, nelle due sue componenti principali.

Mentre l'opinione pubblica scivolava verso questa deriva, i leader europei e nazionali erano alle prese con altre priorità importanti, quali la riforma delle istituzioni e la strategia di Lisbona. "Alcuni ritengono che il programma relativo al mercato interno appartenga ormai al passato e pertanto non lo considerano sufficientemente prioritario. Si tratta di un errore politico fatale" ammoniva Wim Kok nel 2005.

Quando è scoppiata la crisi finanziaria ed economica, la Commissione Barroso I è riuscita, malgrado le notevoli pressioni, a garantire l'applicazione delle regole e a scongiurare la frammentazione del mercato unico, pur consentendo un certo grado di flessibilità per fronteggiare l'emergenza.

Questa strategia ha dimostrato ancora una volta, e in circostanze estremamente tese, i meriti di un sistema esecutivo solidamente ancorato nel metodo

comunitario e affidato alla Commissione in quanto guardiana dei trattati, sotto il controllo della Corte europea di giustizia. Il sistema di attuazione del patto di stabilità e di crescita, di natura più intergovernativa, non si è invece dimostrato altrettanto efficace, non tanto durante la crisi (dove alcuni strappi alle regole avrebbero potuto facilmente fondarsi su valide motivazioni macroeconomiche) quanto prima, in tempi di "pace".

Dopo aver scongiurato il rischio che la crisi disintegrasse il mercato unico, esercitando i poteri di esecuzione della Commissione, il Presidente Barroso ha deciso di compiere un ulteriore passo avanti. Gli orientamenti politici per la prossima Commissione, presentati da Barroso a settembre 2009, individuano infatti nel mercato unico un obiettivo strategico fondamentale da perseguire con rinnovata determinazione politica. Il Presidente ha altresì dichiarato l'intento della Commissione di condurre il processo coinvolgendo pienamente gli Stati membri, il Parlamento europeo e tutti gli interessati.

La presente relazione è stata commissionata ad ottobre 2009 dal Presidente Barroso nell'intento di raccogliere indicazioni su questa iniziativa. La relazione intende esplorare se e, eventualmente, in che modo è possibile far sì che il mercato unico, da una "cosa del passato", venga percepito come una priorità politica fondamentale per far fronte alle crescenti sfide dell'integrazione europea.

## **1.2. Il mercato unico come obiettivo strategico: dal 1985 al 2010**

Il progetto del mercato unico<sup>2</sup> è stato lanciato esattamente 25 anni fa dall'allora Presidente della Commissione Jacques Delors insieme a Lord Cockfield, Vicepresidente e Commissario al Mercato interno, che a giugno 1985, in occasione dal Consiglio europeo di Milano, hanno presentato il Libro bianco "Completare il mercato interno". La Commissione chiese allora al Consiglio europeo di impegnarsi affinché, entro il 1992, fosse completato un mercato interno pienamente unificato e che fossero approvati il relativo programma e una tabella di marcia realistica e vincolante. Il Consiglio europeo accolse la richiesta della Commissione.

---

<sup>2</sup> Nella presente relazione, l'espressione "mercato unico" è preferita a "mercato interno", a meno che non si tratti di citazioni testuali di altri documenti. Dal punto di vista concettuale e comunicativo, l'aggettivo "unico" è più appropriato di "interno". In primo luogo, l'espressione "mercato interno" può indurre in errore i cittadini di un singolo Stato membro dell'UE che potrebbero fraintendere il mercato di tutta l'UE con il proprio mercato nazionale. In secondo luogo, per gli interlocutori non europei, l'espressione europea "mercato interno" potrebbe dare un'impressione di chiusura e far pensare alla "fortezza Europa", impressione generalmente ben lontana dalla realtà e che l'UE non ha interesse a veicolare. In terzo luogo, "unico" esprime meglio l'elemento di impegno. In realtà, perché il mercato di un particolare bene o servizio all'interno dell'UE, "interno" per definizione, sia realmente "unico" e non frammentato, è necessario l'intervento dei responsabili politici e degli attori sul mercato.

Le istituzioni europee, gli Stati membri, gli attori economici furono allora tutti mobilitati in un grande sforzo in virtù del quale, entro la fine del 1992, i punti del programma riuscirono ad essere in buona parte adottati e in larga misura, per quanto non completamente, attuati. I preparativi in vista del mercato unico furono un forte traino per gli investimenti, la ristrutturazione e l'ammodernamento normativo. Ma, più profondamente, questo impegno produsse un cambiamento di mentalità. Spinti a pensare e ad agire in un ambito più vasto, sia in termini di *tempo* (nel 1985 si cominciò a programmare in vista del "1992", come veniva chiamato il progetto) che di *spazio* (la volontà di essere pronti per una concorrenza su scala europea), i leader politici e gli attori economici accettarono la sfida con entusiasmo. Fu grazie a questa reazione che l'Europa riuscì ad uscire dall'"eurosclerosi" degli anni '70.

All'indomani del 1992, il mercato unico non è certo rimasto lettera morta. Oltre alle numerose iniziative specifiche volte a consolidare quanto realizzato in vista del "1992" e ad applicare i principi del mercato unico alle nuove attività emergenti nei diversi comparti, sono state varate due iniziative politiche maggiori: il "programma d'azione a favore del mercato unico", del giugno 1997, e il "piano d'azione per i servizi finanziari", del maggio 1999. Parallelamente, l'impegno costante della politica della concorrenza ha fatto in modo non solo che il mercato dell'Unione fosse un mercato unico ma che funzionasse nel rispetto di condizioni favorevoli ad una vigorosa concorrenza.

Tuttavia, alla fine degli anni '90, il mercato unico aveva perso la centralità di un tempo e non era stata prestata la debita attenzione a due dei requisiti necessari all'efficacia e alla sostenibilità del mercato unico.

In primo luogo, come già chiaramente indicato nel Libro bianco del 1985: "l'obiettivo di completare il mercato interno ha tre aspetti: [...] la convergenza dei [...] mercati degli Stati membri in un *unico* mercato; [...] garantire che il mercato unico sia anche un mercato in *espansione*; [...] assicurare la *flessibilità* del mercato". Pur riconoscendo di mirare essenzialmente al primo di questi tre obiettivi, il Libro bianco attribuiva altrettanta importanza al raggiungimento degli altri due. Alcune difficoltà incontrate dal mercato unico negli ultimi anni sono in realtà riconducibili non solo alla "convergenza" ancora incompleta dei mercati nazionali, ma anche al fatto che non sono stati portati a termine i lavori necessari ad un pieno "completamento" sugli altri due fronti. Malgrado i passi avanti compiuti, ad esempio, per quanto riguarda le reti transeuropee e la strategia di Lisbona, molto rimane ancora da fare sugli altri fronti strategici che, sebbene secondari in apparenza, contribuiscono in realtà sostanzialmente ad un'attuazione soddisfacente del mercato unico.

In secondo luogo, l'eccessiva fiducia mostrata da alcuni Stati membri nella capacità di autoregolazione dei mercati finanziari ha ritardato e reso insufficiente il processo di definizione e attuazione del quadro di regole e di controlli adeguato che avrebbe dovuto assecondare in modo efficace la liberalizzazione finanziaria e la creazione del mercato unico dei servizi finanziari. Questa circostanza ha contribuito alla fragilità di un'importante componente del mercato unico.

Il fatto di aver trascurato questi due requisiti avrebbe prodotto conseguenze evidenti solo qualche anno dopo. Nel frattempo, il nuovo millennio iniziava all'insegna dell'autocompiacimento, come se il mercato unico fosse stato di fatto "completato" e potesse essere accantonato quale priorità politica. Vi era inoltre la necessità indiscussa di indirizzare l'energia politica dell'UE verso altri elementi costitutivi della costruzione europea che richiedevano un impegno notevole: l'unione monetaria, l'allargamento e la riforma delle istituzioni.

A gennaio 2010, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, questi tre elementi costitutivi sono finalmente una realtà, il che non giustifica più che una grande porzione dell'attenzione politica sia deviata dal mercato unico. Anzi, si direbbe che sono proprio due di questi elementi, segnatamente l'unione monetaria e l'allargamento, a richiamare in causa il mercato unico.

Le debolezze dell'unione monetaria, messe in risalto dalla crisi greca, sono direttamente leggibili nella risposta dei mercati finanziari agli squilibri dei conti pubblici. Se si considerano tuttavia le cause alla base di questi squilibri, una di esse risiede senza dubbio nell'insufficiente competitività dell'economia reale. Questa carenza risulta a sua volta in larga misura dovuta al fatto che il corporativismo e il *rent-seeking*, sia nel settore pubblico che in quello privato, impediscono in parte al mercato unico e alla concorrenza di svolgere a pieno il proprio ruolo sulle economie nazionali, ostacolando così i necessari miglioramenti della produttività nel suo insieme. A fronte di questa situazione, tutt'altro che tipica della Grecia, occorre spostare l'accento sul mercato unico; bisogna cioè sviluppare ulteriormente il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria affinché un'unione monetaria e un euro solidi possano garantire i benefici economici attesi.

Anche l'allargamento necessita (e consente al tempo stesso) una maggiore attenzione per il mercato unico.

In primo luogo, l'allargamento ha favorito tanto i nuovi Stati membri che l'Unione nel suo insieme, anche in termini economici. Tuttavia, ove si affermasse una tendenza diffusa alla rinazionalizzazione delle politiche e delle

strategie commerciali, come si è osservato durante la crisi, le economie dei nuovi Stati membri sarebbero le prime a pagarne le spese.

In secondo luogo, occorre impegnarsi affinché l'opinione pubblica dei vecchi Stati membri, inadeguatamente preparata a metabolizzare un cambiamento così profondo, possa riacquistare piena fiducia in un mercato unico allargato.

In terzo luogo, l'orientamento politico della maggior parte dei nuovi Stati membri appare più fortemente a favore del mercato unico e della concorrenza di quanto non si dica oggi di alcuni Stati membri che negli ultimi decenni sono stati in prima linea nel processo di integrazione economica. È fondamentale che una strategia intesa a ridare slancio al mercato unico sappia avvalersi del sostegno e dell'impulso proveniente dagli Stati membri di più recente adesione.

Date queste circostanze, è oggi possibile immaginare di attirare l'attenzione e la volontà dei politici europei verso le sfide del mercato unico, più di quanto non lo sia stato negli ultimi venti anni. Occorre però tener presente che le condizioni oggettive e soggettive per un'iniziativa strategica sul mercato unico sono oggi più complesse di quelle presenti nel 1985, quando Jacques Delors lanciò per la prima volta l'iniziativa.

Se l'oggetto dell'iniziativa, per l'appunto il mercato unico, si iscrive oggi in un contesto profondamente mutato, i soggetti coinvolti (politici e parti interessate europee) costituiscono a loro volta un insieme di attori più ampiamente articolato. Nessuna iniziativa potrebbe essere ragionevolmente lanciata senza aver prima consultato a fondo gli interessati, sullo sfondo appunto di un contesto mutato.

I cambiamenti del contesto sono individualmente noti, anche se si tende a dimenticare come la loro azione combinata abbia profondamente modificato il modo di operare del mercato unico e le aspettative dei cittadini e delle imprese. Sarà sufficiente elencare i cambiamenti più pregnanti, tutti intervenuti nei 25 anni trascorsi dal Libro bianco.

Alcuni cambiamenti hanno una portata che trascende l'Europa:

- la globalizzazione e l'emergere di nuove potenze economiche;
- la rivoluzione tecnologica, dovuta in particolare alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- l'importanza crescente dei servizi nell'economia;
- una crescente consapevolezza delle problematiche ambientali e legate ai cambiamenti climatici.

Oltre a dover rispondere a questi cambiamenti su scala mondiale, il mercato unico europeo si è confrontato con una serie di profonde trasformazioni più prettamente europee:

- il crollo del blocco sovietico e quindi il dissolversi di una minaccia che aveva costituito il principale stimolo dell'integrazione;
- l'allargamento dell'Unione da 10 a 27 Stati membri;
- una maggiore diversificazione economica, connessa anch'essa all'allargamento;
- l'introduzione della moneta unica, attualmente condivisa da 16 Stati membri;
- l'aumento della pressione migratoria e della diversità culturale;
- il rifiuto esplicito di ulteriori adesioni (presenti e future) all'UE, emerso dalle consultazioni referendarie in alcuni Stati membri;
- l'esplicito chiarimento, fornito da uno Stato membro, dei limiti dell'accettabilità di ulteriori adesioni future all'UE (pronuncia della Corte costituzionale federale tedesca del luglio 2009);
- il trattato di Lisbona: "l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato [...] su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva " (articolo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Questi cambiamenti presi singolarmente, ma ancor più nella loro azione combinata, hanno implicazioni istituzionali, economiche e politiche importanti sulla natura e sul funzionamento del mercato unico. Ad oggi, le politiche intese al mercato unico non sono state soggette a revisioni sistematiche che tenessero conto di tutte queste mutazioni. La presente relazione, pur perseguendo scopi strategici piuttosto che ambizioni analitiche, tenterà di tener conto di queste mutazioni nel loro insieme. Se così non facessimo, rischieremmo di formulare raccomandazioni adeguate probabilmente per il mercato unico del passato e non per le sfide del futuro.

### **1.3. Prestare ascolto agli europei**

Prima di lanciare il progetto del mercato unico con il Libro bianco del 1985, Jacques Delors aveva spianato la strada all'iniziativa organizzando un "*tour des capitales*" attraverso gli allora 10 Stati membri, più Spagna e Portogallo, prossimi all'adesione. L'Unione europea di oggi è non solo più estesa e diversificata, perché composta da 27 Stati membri, ma presenta anche un'articolazione più complessa, dato il maggior coinvolgimento degli interessati e della società civile.

Tenendo conto di questo nuovo panorama, prima di passare alla redazione della presente relazione, si è proceduto ad un'approfondita tornata di consultazioni formali e informali. L'analisi e le raccomandazioni che la presente relazione rivolge al Presidente della Commissione europea, pur impegnando

esclusivamente la responsabilità dell'autore, riflettono l'esito di ciò che può considerarsi una missione esplorativa svolta su richiesta del Presidente stesso.

La missione, realizzata tra il novembre 2009 e l'aprile 2010, ha esplorato come viene percepito il mercato unico, i suoi punti di forza e le sue debolezze, i provvedimenti in grado di migliorare e estendere il mercato unico affrontando al tempo stesso le preoccupazioni che esso suscita, le strategie politiche atte a facilitare l'adozione di simili provvedimenti. La tornata di consultazioni si è svolta con l'ampio coinvolgimento delle diverse parti in causa, dei gruppi della società civile e dei rappresentanti delle istituzioni politiche.

Ai vertici delle istituzioni UE, l'autore ha avuto il privilegio di ascoltare il parere del Presidente del Parlamento europeo, Jerzy Buzek, e del Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy. L'autore ha potuto inoltre beneficiare di numerosi colloqui con il Presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, e di scambi di opinioni con il Presidente della Banca centrale europea, Jean-Claude Trichet, con il Presidente della Banca europea per gli investimenti, Philippe Maystadt, e con il mediatore europeo, Nikiforos Diamandouros.

In seno al Parlamento europeo, sono stati ascoltati separatamente il gruppo del Partito popolare europeo, il gruppo dell'Alleanza progressista dei Socialisti e dei Democratici, il gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali, il gruppo Verde/Alleanza libera europea, il gruppo dei Conservatori e Riformisti europei e il gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica. Vi sono stati inoltre audizioni e dibattiti con la Commissione mercato interno e consumatori, con la Commissione per i problemi economici e monetari, in occasione della riunione con i Parlamenti nazionali, e con la Commissione speciale sulla crisi finanziaria, economica e sociale. La Commissione mercato interno e consumatori ha elaborato, su iniziativa propria, una relazione intesa quale contributo del Parlamento alla presente relazione. Questa iniziativa, estremamente apprezzata, ha contribuito in modo significativo alla redazione della presente relazione. Una consultazione specifica ha poi coinvolto insieme i relatori del Parlamento europeo responsabili del pacchetto sulla vigilanza finanziaria che sta percorrendo l'iter legislativo.

Le consultazioni nell'ambito del Consiglio si sono svolte sotto forma di scambi di opinioni; in un primo tempo, su iniziativa della presidenza svedese, con gli ambasciatori in seno al Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper), e poi, su iniziativa della presidenza spagnola, con i ministri riuniti in sede di Consiglio Ecofin e di Consiglio Competitività. Il dialogo è stato avviato con la presidenza spagnola, attualmente in carica, e con le presidenze che seguiranno nei prossimi due anni, in vista delle iniziative future in favore del mercato unico.

Quanto agli Stati membri, il dialogo ha coinvolto tutti gli Stati in sede di Consiglio, come sopra descritto. Si sono svolte inoltre consultazioni bilaterali con i governi della maggior parte degli Stati membri, su loro richiesta, sia nelle capitali interessate che a Bruxelles. Gli interlocutori tipici sono stati i ministri che siedono al Consiglio Ecofin e al Consiglio Competitività. In alcuni casi, vi sono stati anche incontri con i capi di Stato e di governo.

L'autore ha potuto inoltre avvalersi di uno scambio di opinioni con Felipe Gonzalez, presidente del Gruppo di riflessione sul futuro dell'Europa, e con altri membri del gruppo, cui aveva egli stesso partecipato su richiesta del Consiglio europeo<sup>3</sup>. L'autore ha inoltre consultato alcune personalità che, sebbene non abbiano attualmente un ruolo istituzionale nell'UE o negli Stati membri, contribuiscono in modo significativo all'avanzamento della costruzione europea e in particolare all'integrazione economica; si tratta nello specifico di Giuliano Amato, Georges Berthoin<sup>4</sup>, Leon Brittan, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland e Antonio Vitorino.

È stata prestata particolare attenzione alla consultazione di un'ampia gamma di parti in causa e di gruppi della società civile interessati al mercato unico e, in senso più ampio, all'integrazione europea. La consultazione si è svolta tramite i rispettivi enti europei presenti a Bruxelles e, a livello nazionale, in occasione delle visite agli Stati membri.

In questo contesto, si sono svolti numerosi scambi di opinioni, in particolare con le associazioni di consumatori e con le organizzazioni patronali e sindacali. Nell'intento di cogliere i punti di convergenza e di divergenza tra le parti sociali in merito ad alcune questioni critiche, si è tenuto un incontro a Bruxelles tra *Business Europe* e la Confederazione europea dei sindacati.

Ci sono pervenuti numerosi contributi, molti dei quali riguardanti questioni settoriali, in alcuni casi di carattere molto specifico. Il mercato unico è infatti il luogo in cui interagisce una grande moltitudine di industrie e attività, ciascuna con problematiche proprie che richiedono una specifica attenzione politica. È importante che le istituzioni europee prestino attenzione e prendano in considerazione tutte le dimensioni settoriali rilevanti. La presente relazione intende tuttavia fornire una visione d'insieme del mercato unico come si presenta attualmente e suggerire una strategia globale per il suo rilancio.

---

<sup>3</sup> L'approccio adottato dalla relazione Gonzalez sul mercato unico e quello elaborato in maniera più estesa nella presente relazione risultano perfettamente in linea.

<sup>4</sup> Georges Berthoin è stato, tra le altre cose, capo del Gabinetto di Jean Monnet.

A tal fine, è stato necessario concentrarsi su un numero relativamente esiguo di questioni fondamentali. Alcuni interessati potranno avere la sensazione che il loro contributo non sia stato tenuto esplicitamente in conto, anche se la posizione della presente relazione si è avvalsa del contributo di tutti. D'altro canto, ciascuno di loro potrà trarre benefici solo se il mercato unico sarà potenziato e sviluppato nel suo insieme.

Tra le parti ascoltate vi sono gruppi ambientalisti, fornitori di servizi di interesse generale, organizzazioni di comuni e regioni, associazioni attive nel sociale, organizzazioni di famiglie e organizzazioni non governative.

È stata prestata particolare attenzione al contributo dei *think-tank* che si occupano di questioni europee, tanto a Bruxelles che ovunque in Europa, e di singoli accademici. Il loro contributo è stato raccolto tramite riunioni bilaterali e con la partecipazione a conferenze e seminari, alcuni dei quali organizzati nell'intento specifico di raccogliere pareri sui temi trattati dalla presente relazione.

Per quanto sia improbabile che le istituzioni e i soggetti consultati si identifichino pienamente con ciascun elemento della strategia raccomandata in questa relazione, l'autore è fiducioso che, su una serie di questioni chiave, la missione esplorativa svolta su richiesta del Presidente Barroso abbia permesso di spianare la strada ad una più ampia base consensuale. Ci si augura che tale base consensuale possa agevolare il lancio di un'iniziativa strategica promettente da parte della Commissione.

#### **1.4. Meno popolare che mai, più necessario che mai**

Dalle consultazioni emerge con forza una caratteristica scomoda del mercato unico, raramente evocata esplicitamente: meno popolare che mai, il mercato unico è più necessario che mai. Mettere in risalto questo contrasto può forse sembrare poco elegante dal punto di vista politico, anche se il problema va sviscerato apertamente affinché si possa lavorare ad un rilancio autentico e duraturo del mercato unico.

Le posizioni raccolte, caratterizzate da un'estrema pluralità, possono essere catalogate in tre gruppi distinti.

##### ***a. I critici radicali***

Alcuni interlocutori hanno dato semplicemente voce alle loro preoccupazioni: per loro il mercato unico è fonte di tensione, disgregazione e paura. Essi non ritengono che il mercato unico vada rilanciato, anzi sono dell'avviso che le nostre società debbano essere caratterizzate da una minore integrazione economica e forse, in generale, da un ruolo minore dei mercati.

##### ***b. I sostenitori con riserva***

Per una vasta maggioranza di Stati membri, gruppi politici e interessati (sebbene in misura diversa), il mercato unico è invece un elemento importante del progresso economico dell'Europa. Questi interlocutori sono tuttavia animati da una serie di preoccupazioni, riconducibili ad almeno uno dei seguenti motivi: o sono convinti in prima persona che il mercato unico non lasci sufficiente spazio ad altre priorità (ad esempio sociali e ambientali) e sarebbero disposti a sostenerne il rilancio solo se vi fosse un certo riorientamento oppure, pur non condividendo personalmente queste preoccupazioni, riconoscono che esse hanno ampio seguito in Europa e quindi ritengono che il rilancio del mercato unico potrebbe scontrarsi con una tenace opposizione qualora queste preoccupazioni non fossero seriamente affrontate.

##### ***c. I sostenitori incondizionati***

Infine, sia tra gli Stati membri che tra gli interessati, vi è un piccolo nucleo che crede tenacemente e incondizionatamente nel mercato unico e che è quindi pienamente a favore del suo rilancio. Il prezioso sostegno che essi possono fornire ad un'iniziativa politica di rilancio rischia di essere tuttavia meno efficace del voluto, dal momento che questi interlocutori non sembrano essere pienamente coscienti delle preoccupazioni che hanno reso il mercato unico poco popolare in molti paesi e in molti ambienti.

Nell'elaborare prima e nel promuovere poi una nuova strategia per il mercato unico, occorre fare i conti con tutte e tre queste posizioni.

La causa del mercato unico va sostenuta partendo da nuove basi, sullo sfondo di un contesto profondamente diverso da quello in cui il progetto è stato inizialmente varato 25 anni fa. La globalizzazione non è il prodotto del mercato unico europeo. Anzi un mercato unico abbastanza forte per resistere alle derive nazionaliste e aggiornato per rispondere meglio alle preoccupazioni e agli obiettivi politici è la migliore risposta alla globalizzazione. L'unione economica è meglio preposta a tutelare il benessere economico, sociale e ambientale dei cittadini europei che non la disintegrazione economica o misure limitate ad un ambito nazionale. Non intendiamo con ciò dire che la dimensione esterna del mercato unico (che deve essere sì aperto ma non certo disarmato) non vada ulteriormente presa in considerazione, aspetto che tratteremo in appresso.

Se la causa del mercato unico viene sostenuta in un'ottica moderna e non dogmatica, alcuni "critici radicali" potrebbero essere in parte portati a rivedere le proprie posizioni. Un tale approccio consentirebbe inoltre di riconfermare i "sostenitori con riserva" nelle loro convinzioni. Gli Stati membri, i gruppi politici e gli interessati appartenenti a questa categoria (che è la più ampia ma anche la più eterogenea) potrebbero offrire un sostegno più deciso al rilancio del mercato unico se le loro preoccupazioni fossero ascoltate.

La principale considerazione politica consisterà quindi nel capire come affrontare queste preoccupazioni in modo esplicito e mirato affinché il rilancio del mercato unico riscuota un più ampio consenso, senza pur tuttavia edulcorarne e diluirne il contenuto.

Strategicamente, si tratterà di capire come convincere i "sostenitori con riserva" senza perdere l'appoggio dei "sostenitori incondizionati". In tal senso, occorrerà, come prima cosa, che i "sostenitori incondizionati" abbiano piena coscienza dei rischi connessi oggi al mercato unico, non da ultimo il suo rilancio, per poi convincerli che le "concessioni" necessarie a far accettare una strategia globale di rilancio non sono tali da minacciare l'efficienza del mercato unico a sostegno di un'economia europea competitiva.

### **1.5. Il mercato unico ha veramente bisogno di consenso?**

Prima di procedere, una domanda sorge spontanea: il consenso è veramente necessario per il potenziamento e per l'ulteriore sviluppo del mercato unico? E se sì, in che misura? Il mercato unico non è forse un settore di chiara

competenza comunitaria nel cui ambito la Commissione esercita la funzione esecutiva e fa applicare le norme?

A questo punto occorre distinguere tra l'applicazione delle norme esistenti e l'adozione di nuove norme o, in senso più ampio, l'adozione di iniziative politiche di rilancio e sviluppo del mercato unico.

Per quanto riguarda la funzione esecutiva, in quanto custode dei trattati, la Commissione dispone in effetti di una serie di strumenti che ha il diritto e il dovere di utilizzare; l'esercizio di questa funzione non necessita alcun consenso ed è soggetto unicamente al controllo della Corte di giustizia europea.

È tuttavia importante che le politiche di applicazione delle norme, al pari delle singole decisioni, siano condotte e presentate in modo da essere ampiamente comprensibili e da riscuotere consenso. Quanto più la funzione esecutiva viene esercitata in modo incisivo (incisività necessaria a garantire un mercato unico competitivo), tanto più le spiegazioni dovranno essere convincenti, onde evitare contraccolpi negativi per l'UE in generale e per il mercato unico in particolare.

Il consenso è invece necessario quando si tratta di adottare nuove norme o altre iniziative politiche di rilancio del mercato unico (tra cui eventualmente l'ulteriore trasferimento di poteri o il potenziamento delle prerogative di esecuzione). In tal caso, sono i trattati a regolare il processo decisionale, in funzione del settore politico, e a stabilire il livello di consenso necessario. Il sostegno del Parlamento europeo e del Consiglio è a tal fine essenziale. A livello del Consiglio, in alcuni settori è richiesta l'unanimità mentre in altri basta la maggioranza qualificata.

La ricerca del consenso (con il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo, degli Stati membri, del Consiglio e delle parti interessate) dovrà essere pertanto una componente fondamentale di una nuova strategia per il mercato unico. Lo sforzo inteso a creare consenso dovrà essere intrapreso nella piena coscienza delle principali preoccupazioni che il mercato unico suscita oggi. Queste preoccupazioni risultano spesso condivise, in una certa misura, anche da quegli interlocutori (Stati membri, gruppi politici e parti interessate) che considerano il mercato unico uno dei principali vantaggi dell'Europa e si dicono favorevoli al suo potenziamento.

## **1.6. Identificare i timori**

I timori riconducibili al mercato unico possono essere esaminati da tre diversi punti di vista: il loro sviluppo nel tempo, gli ambiti e i diversi Stati membri. L'analisi che segue, che non pretende assolutamente di essere esaustiva, può

comunque essere utile per delineare una strategia per il mercato unico che sia politicamente realistica.

## ***a. Evoluzione dei timori nel corso del tempo***

### ***a.1. Prima della crisi***

Una certa "stanchezza da integrazione" si era manifestata già prima che la crisi scoppiasse nel 2008. Da una parte, gli ambienti economici e politici hanno cominciato ad opporsi al fatto che la logica del mercato unico mettesse radici più profonde nel cuore del potere economico a livello nazionale. A tale riluttanza si possono per esempio imputare il difficile processo di introduzione – e i modesti risultati - della direttiva sulle acquisizioni, la resistenza all'attuazione della libera circolazione dei capitali relativamente ai diritti di voto speciali (*golden shares*) ed altri diritti speciali e alcuni tentativi di bloccare acquisizioni transfrontaliere.

Dall'altra, in diverse fasce della società sono emersi timori relativi ad alcuni elementi ancora più fondamentali del mercato unico, per esempio la libera circolazione delle persone e dei servizi. È stato come se alcuni principi introdotti mezzo secolo prima con il trattato di Roma e in seguito abbondantemente applicati fossero all'improvviso diventati fonti di tensioni e ansie, in particolare in occasione dell'adesione dei 12 nuovi Stati membri nel 2004 e nel 2007. In realtà, l'allargamento è stato preparato in modo molto efficace da tutti i punti di vista, ad eccezione dell'opinione pubblica dei vecchi Stati membri. La percezione di una nuova realtà incombente - un mercato unico caratterizzato al suo interno da un livello di diversità mai registrato prima - ha scatenato paure che hanno contribuito a alienare le simpatie di una buona parte dell'opinione pubblica, come hanno chiaramente dimostrato i risultati dei referendum francese e olandese del 2005.

### ***a.2. Durante la crisi***

Durante la crisi, il mercato unico ha corso seri pericoli per un motivo diverso, ovverosia la tendenza a cercare soluzioni urgenti a livello nazionale, manifestata da molti governi e anche da parti del mondo delle imprese, in particolare, dal settore dei servizi finanziari, sottoposto a forti pressioni. L'energica politica di attuazione delle norme adottata dalla Commissione, cui si accenna al paragrafo 1, e il senso di responsabilità diffuso tra gli Stati membri hanno permesso al mercato unico di sopravvivere e di uscire quasi indenne dalla crisi. Gli anni 2008 e 2009 rappresentano tuttavia un inquietante memento degli enormi problemi che il mercato unico si troverebbe ad affrontare in caso di crisi acuta e prolungata. Pur disponendo di un solido ancoraggio nel sistema giuridico ed

economico, il mercato unico non si è ancora radicato nelle mentalità, come organismo dotato di poteri e strumenti che permettono di affrontare le crisi, almeno non al punto da sviluppare capacità di recupero rapido e superare il "punto di non ritorno" anche nelle peggiori circostanze.

### ***a.3. Dopo la crisi***

Dopo la crisi, ha cominciato a serpeggiare una certa "stanchezza da mercato". La diffusione e la consistenza della fiducia nell'economia di mercato sono scese ai livelli più bassi dagli Anni Ottanta. I limiti del mercato sono diventati più visibili. Oggi molti considerano il mercato ingiusto, fonte di disuguaglianze inaccettabili ed inefficiente, avendo attirato enormi risorse verso attività finanziarie il cui contributo all'economia è oggetto di perplessità. La "stanchezza da mercato" si aggiunge alla "stanchezza da integrazione" citata sopra. All'epoca del Libro bianco del 1985 e nei successivi 20 anni, sono stati gli oppositori del mercato, della concorrenza e dell'integrazione che hanno dovuto difendere la propria posizione. Oggi – e ciò sarà verosimilmente vero per un certo numero di anni a venire – sono coloro che invocano più mercato, più concorrenza e più integrazione che dovranno sostenere l'onere della prova davanti all'opinione pubblica e nelle arene politiche. Il "prodotto" che essi promuovono – per esempio, più mercato unico, come in questa relazione – dovrà dissipare in modo più convincente i timori che la crisi ha amplificato. Inoltre, anche la promozione del prodotto dovrà risultare molto più convincente, in quanto il sostegno alla causa dovrà avvenire, a differenza di quanto succedeva solo poco tempo fa, in un ambiente ostile.

Una cooperazione fattiva tra Stati membri e istituzioni europee sarà particolarmente importante per evitare che una terza forma di stanchezza, che ha cominciato a manifestarsi da parecchi anni – la "stanchezza da riforme", causata dalle riforme strutturali – venga imputata dall'opinione pubblica all'UE e al suo mercato unico, mentre in realtà le riforme sono state adottate innanzitutto e soprattutto nell'interesse di ciascun paese.

### ***a.4. Nel lungo termine***

Anche nel lungo termine, quando la crisi e il suo impatto culturale saranno stati assorbiti, è probabile che il terreno dell'integrazione basata sul mercato risulti meno fertile che mai dall'inizio dell'integrazione europea. Tale argomento esula però dalle finalità della presente relazione. Il futuro del mercato unico, tuttavia, e, in senso lato, dell'integrazione, dovrà fare i conti con la tendenza – ravvisabile in molti Stati membri, sia vecchi che nuovi – a sviluppare panorami elettorali più frammentati e con il relativo declino dei maggiori partiti, che hanno tradizionalmente sostenuto l'interazione europea, e l'emergenza, sia a destra che

a sinistra, di partiti più piccoli, ma in crescita, accomunati da posizioni molto critiche sull'integrazione, sia a livello mondiale che europeo. Anche i partiti maggiori, sostenitori dell'UE, incontrano sempre maggiori difficoltà, nella lotta per conquistare gli elettori, ad aderire alla propria visione e sono spesso costretti ad prendere posizioni meno propositive sui benefici dell'integrazione.

Il mercato unico rischia di essere la prima vittima di questo scenario politico, se viene percepito come "cieco aggressore" di localismi e valori tradizionali. Tuttavia - se ripensato in modo tale da apportare ai cittadini benefici reali, visibili - non solo materiali - e da eliminare le preoccupazioni e le paure che essi spesso associano al mercato – il mercato unico può diventare un elemento essenziale di un progetto politico più ampio volto a ridare ai cittadini fiducia nell'Europa.

## ***b. Timori nei diversi ambiti***

### ***b.1. I timori dei rent-seeker***

Favorendo apertura e concorrenza, il mercato unico alimenta ovviamente i timori – e scatena spesso la violenta opposizione – di coloro che lo percepiscono come un fattore di deterioramento delle proprie rendite. Ciò è inevitabile e indica al contrario che il processo favorisce la crescita economica, introducendo una maggiore efficienza, e spesso anche il progresso sociale. L'eliminazione delle protezioni per gli *insider* permette al resto della società di non essere "tassata" dai *rent-seeker* (i cosiddetti "cercatori di rendita") e agli *outsider*, spesso giovani e meno privilegiati, di avere maggiori possibilità di avanzamento economico e sociale. Esiste però il problema di come ridurre al minimo la manipolazione dell'opinione pubblica e dei politici da parte di questi gruppi di interesse specifici contrari al mercato unico e, più in generale, all'UE come vettore di concorrenza e cambiamento.

### ***b.2. I timori dei consumatori***

I grandi beneficiari del mercato unico sono i consumatori. Esistono tuttavia molti casi in cui i benefici tardano a concretizzarsi perché, nonostante il mercato unico sia stato introdotto, la concorrenza risulta ancora insufficiente o perché l'accesso al mercato unico risulta precluso o difficile o, infine, perché la protezione dei consumatori è ancora inadeguata. Come per altri timori, che saranno descritti in seguito, in questo paragrafo le perplessità sono soltanto accennate, in modo da permettere una visione d'insieme del problema. I singoli timori saranno esaminati più dettagliatamente nei capitoli successivi, in cui saranno anche avanzate le proposte per affrontarli.

### ***b.3. I timori dei cittadini***

Le libertà che il mercato unico rende in linea di principio possibili possiedono anche delle dimensioni non economiche di cui i cittadini dell'UE vogliono beneficiare. L'esercizio di tali diritti risulta però spesso molto problematico, se non, in alcuni casi, addirittura precluso. Oltre a causare una legittima frustrazione, tali situazioni gettano un'ombra sul mercato unico. I cittadini possono infatti trovarvi una conferma della loro convinzione – spesso espressa anche se non giustificata – secondo la quale essi non potrebbero utilizzare il mercato unico in modo attivo e si sentirebbero invece esposti passivamente alle minacce che questo comporta.

### ***b.4. I timori sociali***

I timori di questo tipo sono di natura molto diversa. Alcuni riguardano specificamente questioni legate al lavoro, altri il malcontento che deriva dall'esistenza di disuguaglianze. Sebbene il mercato unico abbia contribuito nel tempo in modo significativo sia alla creazione di posti di lavoro sia al miglioramento – in termini assoluti e relativi - delle condizioni di lavoro nelle regioni e negli Stati membri meno avanzati, esiste la percezione diffusa – anche se solitamente ingiustificata – che le ristrutturazioni e la delocalizzazione delle imprese siano in qualche modo collegate all'insufficiente protezione fornita dall'UE rispetto al resto del mondo o all'effettivo incentivo alla delocalizzazione all'interno dell'UE come effetto del mercato unico.

Esiste inoltre il timore che altri – in un'UE allargata caratterizzata da standard di vita ancora molto diversi – possano, grazie alla libera circolazione del lavoro e dei servizi o mediante lavoratori distaccati, minacciare le posizioni acquisite nel mercato del lavoro e addirittura alcuni diritti fondamentali dei lavoratori.

Infine, non si può negare che il mercato unico, favorendo l'integrazione economica, contribuisce a creare, almeno temporaneamente, una situazione in cui, accanto ai vincitori, ci sono i perdenti, nel contesto di un processo in generale positivo di crescita e di creazione di posti di lavoro. Gli Stati membri, tramite le rispettive politiche sociali, cercano in modi diversi di indennizzare finanziariamente i perdenti e di offrire una nuova formazione che permetta loro di partecipare attivamente a tale processo. Le risorse di bilancio necessarie per realizzare le politiche di redistribuzione possono però essere indebolite da alcune forme pronunciate di concorrenza fiscale, che inoltre spostano l'onere fiscale a vantaggio delle basi imponibili più mobili, per esempio i redditi da capitale e i redditi professionali estremamente elevati, e a scapito delle basi imponibili meno mobili, per esempio i redditi da lavoro e in particolare i redditi da lavoro non specializzato.

Tale situazione provoca una certa tensione tra integrazione del mercato e obiettivi sociali, che risulta ancora più evidente adesso che il trattato di Lisbona ha introdotto, anche ufficialmente, l'obiettivo di realizzare una "economia sociale di mercato fortemente competitiva". Se la componente del mercato e la componente sociale non trovano un punto di equilibrio, una delle due dovrà cedere. Dopo la crisi, con la diminuzione dell'interesse per il mercato e le crescenti preoccupazioni per le disuguaglianze, non è assolutamente scontato che sarà il mercato, o verosimilmente il mercato unico, a prevalere.

Una categoria a parte di timori sociali è rappresentata dai servizi di interesse economico generale e le minacce reali - o percepite come tali - che il mercato unico può rappresentare per questi.

### ***b.5. I timori ambientali***

Tali timori rientrano nella questione più ampia relativa al fatto che il mercato unico, per come è giuridicamente concepito e applicato oggi, possa effettivamente fornire risposte adeguate agli obiettivi politici dell'UE a livello di ambiente, lotta contro i cambiamenti climatici ed uso efficiente delle risorse. Anche in questo caso si tratta della ricerca di un equilibrio – tra sostenibilità e mercato unico – che il trattato di Lisbona non manca di evidenziare. Rispetto ai timori sociali relativi al mercato unico, i timori ambientali sono certamente più recenti, ma stanno rapidamente conquistando una posizione centrale nel dibattito politico. Se l'obiettivo della crescita verde coinvolge un'ampia gamma di politiche dell'UE e degli Stati membri, esiste certamente una dimensione specifica che riguarda la struttura e il funzionamento del mercato unico. Da un punto di vista sia intellettuale che politico, si tratta di un territorio relativamente nuovo, che giustifica investimenti cospicui.

### ***b.6. I timori delle imprese***

Le imprese, che sono sempre state in generale le più energiche promotrici del mercato unico, agendo da forza trainante, dimostrano ancora un forte interesse per un suo sviluppo ancora più pronunciato. Nemmeno il mondo dell'impresa è però libero da timori, che sono naturalmente diversi in funzione dell'ambito di attività e delle dimensioni delle società. La consultazione su cui si basa la presente relazione ha permesso di tenere conto di numerose prospettive diverse, molte delle quali hanno contribuito a modellare le idee che saranno presentate nei prossimi capitoli (come nel caso delle consultazioni con le parti interessate). Mettendo a fuoco i timori che si manifestano a questo livello di visione d'insieme, se ne possono individuare tre grandi categorie.

A livello trasversale, le imprese di tutti i settori sono insoddisfatte dei molti ostacoli che ancora permangono nel mercato, sotto forma di frammentazione e strozzature. Molti operatori chiedono l'applicazione più efficace di pari condizioni per tutti, l'attuazione più rapida delle normative in materia e la realizzazione di progressi significativi in ambiti, per esempio l'economia digitale, in cui il mercato unico non esiste ancora.

Le PMI, ma non solo, chiedono inoltre normative più semplici e meno onerose, anche se non si possono negare i progressi registrati in materia.

Alla parte opposta dello spettro, le grandi imprese attive a livello mondiale esprimono in genere preoccupazione per quanto riguarda la dimensione esterna del mercato unico. Esse ritengono che l'UE non sia abbastanza incisiva nel cercare di ottenere un accesso ai mercati di alcuni paesi di importanza cruciale e che, al contrario, penalizzi in una certa misura le proprie imprese a causa di un contesto normativo - anche in materia di aiuti di Stato - che è più oneroso rispetto ad altre realtà.

È inoltre opportuno osservare che le principali organizzazioni di categoria, pur promuovendo naturalmente l'idea di mercato unico portata avanti dal mondo dell'impresa, si dimostrano sempre più consapevoli della necessità di tenere conto anche dei problemi delle altre parti interessate, come accennato sopra, se il mercato unico vuole resistere alle tentazioni del nazionalismo economico e realizzare in modo sostenibile i significativi progressi che sono ancora necessari.

### ***c. I timori degli Stati membri***

I timori illustrati sopra, pur diffusi, non sono distribuiti in maniera uniforme tra i diversi Stati membri. Cercando di individuare un terreno per un potenziale accordo che guardi al futuro, potrebbe essere interessante esaminare come cambiano le prospettive tra i gruppi di Stati membri accomunati da un'idea in una certa misura comune di mercato unico, che deriva dalle rispettive tradizioni culturali, più ancora che dalla maggioranza politica attualmente al potere. È inutile aggiungere che questo esercizio deve essere preso per quello che è: una prima, ma forse non inutile, approssimazione.

#### ***c.1. I paesi continentali a economia sociale di mercato***

Tali paesi sono caratterizzati dalla tendenza a dare al consumatore un ruolo meno centrale, rispetto per esempio ai paesi anglosassoni, come beneficiario primo del mercato unico. In genere, le figure del lavoratore e dell'imprenditore sono tendenzialmente considerate come meritevoli di una maggiore attenzione. L'attività industriale è considerata una componente della struttura produttiva più

importante dei servizi. Maggiore attenzione viene accordata ai problemi sociali in relazione agli effetti dei processi di mercato. I servizi di interesse economico generale sono considerati un elemento di importanza fondamentale all'interno delle politiche sociali in senso lato, a livello nazionale, regionale e locale.

Le politiche in materia di concorrenza, in particolare per quanto riguarda il controllo degli aiuti di Stato, sono spesso state giudicate in modo più critico rispetto a Stati membri classificabili in altri gruppi. Analogamente, l'attuazione delle norme relative al mercato unico non sono sempre state accolte con favore.

Gli Stati membri di questo gruppo sono stati per lungo tempo i promotori dell'integrazione del mercato in Europa, ma sono poi stati sostituiti in questo ruolo dai paesi anglosassoni. Per quanto riguarda il mercato unico e la concorrenza, la posizione meno entusiastica dei paesi a economia sociale di mercato è dovuta in una certa misura ai loro timori sociali. I tentativi di attenuare gli effetti sociali dell'integrazione del mercato unico, per esempio mediante alcune forme di coordinamento delle politiche fiscali, hanno incontrato la resistenza di alcuni paesi, in particolare quelli anglosassoni.

### *c.2. I paesi anglosassoni*

L'approccio degli Stati membri anglosassoni è stato tradizionalmente piuttosto speculare rispetto all'approccio delle economie sociali di mercato continentali. Benessere del consumatore come principio guida delle politiche economiche, forte incentivazione dell'apertura del mercato ed energiche politiche della concorrenza, inserimento nella struttura dell'economia dei cambiamenti provenienti dal mercato, senza timori per il passaggio dalle attività industriali ai servizi, in particolare ai servizi finanziari, e indifferenza, nella maggior parte dei casi, per il trasferimento in mani straniere del controllo delle imprese sono elementi che hanno caratterizzato i paesi anglosassoni negli ultimi due decenni. Ovviamente, le preoccupazioni di ordine sociale non sono state assenti, ma sono state affrontate in grande misura mediante politiche volte a potenziare l'occupabilità, associate ad una fiducia nella crescita basata sul mercato.

Coerentemente con tale approccio, quando si tratta di elaborare le politiche UE, i paesi anglosassoni hanno dato un forte impulso al mercato unico, alle politiche di concorrenza, alle riforme economiche a livello degli Stati membri e all'alleggerimento del quadro normativo. Al contrario, essi non hanno visto di buon occhio l'idea che l'UE potesse diventare più attiva in termini di politiche sociali, coordinamento fiscale, politiche industriali e protezione dei servizi di interesse economico generale.

### ***c.3. I nuovi Stati membri***

La politica culturale che prevale nei nuovi Stati membri e la necessità di porre rimedio a decenni di gestione economica inefficiente rendono in genere tali paesi dei convinti sostenitori del mercato e della concorrenza e li spingono a dare priorità alla crescita piuttosto che alla forte protezione sociale. Essendo Stati membri nuovi e, nella maggior parte dei casi, di dimensioni contenute, essi apprezzano molto l'attuazione energica del mercato unico e delle regole di concorrenza realizzata dalla Commissione, che considerano una garanzia di trattamento equo rispetto ai vecchi Stati membri, più grandi ed economicamente più forti. L'interesse per il mercato unico e la concorrenza rende i nuovi Stati membri una realtà politica in grado di dare un forte impulso all'ulteriore sviluppo del mercato unico, in un periodo in cui, da una parte, alcune delle economie sociali di mercato continentali hanno perso un po' di entusiasmo e, dall'altra, la crisi finanziaria ha reso i paesi anglosassoni meno convincenti, almeno per il momento, nella loro difesa del mercato.

I nuovi Stati membri hanno priorità specifiche per il miglioramento del mercato unico, per esempio per quanto riguarda gli ambiti della libera circolazione dei lavoratori e dei servizi, le infrastrutture "fisiche" volte a garantire un autentico mercato unico e le politiche di coesione. Essi hanno inoltre praticato, in molti casi, coraggiose politiche di concorrenza fiscale. Pur avendo insistito sui meriti di tali politiche nelle prime fasi dell'adesione all'UE, oggi alcuni di questi paesi sembrano più disposti a considerarle in una prospettiva più ampia. Le attuali difficoltà di bilancio che hanno fatto seguito alla crisi e la possibilità di migliorare il mercato unico e la situazione della coesione mediante l'applicazione di una certa moderazione nel settore fiscale possono costituire un'occasione per sviluppare nuovi orientamenti politici.

### ***c.4. I paesi nordici***

Negli ultimi anni, i modelli economici e sociali dei paesi nordici sono stati spesso lodati da osservatori di altri paesi e organizzazioni internazionali. Effettivamente, i paesi nordici riescono ad armonizzare in modo piuttosto efficace l'apertura del mercato e la concorrenza, da una parte, con la protezione sociale basata più sulle reti di sicurezza per i singoli lavoratori che sul mantenimento di specifici posti di lavoro, resi obsoleti dai cambiamenti tecnologici ed economici (*flexi-curity*).

Allo stesso tempo, essi dimostrano che, anche se la componente fiscale svolge ovviamente un ruolo significativo nel determinare la competitività di un'economia e la sua capacità di attirare investimenti, essa non costituisce assolutamente il fattore esclusivo, né il più importante. Il modo in cui il settore

pubblico utilizza il gettito fiscale, soprattutto se fornisce una buona istruzione e sostiene la ricerca e lo sviluppo, svolge un ruolo ugualmente, se non maggiormente, importante.

Se il mercato unico – tramite la nuova strategia che la presente relazione intende sviluppare – viene allo stesso tempo rafforzato in termini di apertura e di concorrenza e reso più rassicurante dal punto di vista delle dimensioni sociali e ambientali, allora il divario tra i paesi nordici e altre regioni dell'UE potrà ridursi.

## **1.7. Far fronte ai timori**

Considerato che i timori, già vari e diffusi, in merito al mercato unico sono destinati nel lungo periodo ad aumentare anziché diminuire, si possono immaginare due tipi di risposta, una difensiva e un'altra attiva.

### ***a. La risposta difensiva***

La risposta difensiva consisterebbe, prima di tutto, nell'evitare di discutere troppo apertamente di queste preoccupazioni nel timore che ciò possa contribuire a intaccare la fiducia nel mercato unico.

In secondo luogo, le norme esistenti continuerebbero ovviamente ad essere applicate e, nell'affrontare casi molto delicati, le politiche di attuazione dovrebbero cercare un equilibrio tra il rigore richiesto e la necessità di evitare scontri troppo duri con gli Stati membri.

In terzo luogo, le iniziative più audaci di rilancio ed estensione del mercato unico sarebbero considerate con una certa prudenza tenuto conto delle probabili opposizioni alimentate dai diffusi timori di cui sopra e al fine di non esacerbarli.

### ***b. La risposta attiva***

Tale risposta consisterebbe nel cercare di conseguire un notevole potenziamento del mercato unico nei seguenti modi: un sistema di applicazione delle norme ancora più incisivo, in grado di far fronte alle minacce di nazionalismo economico che difficilmente scompariranno e alle distorsioni della concorrenza indotte dai governi e dalle imprese; un'estensione del mercato unico a settori in cui non è sufficientemente sviluppato; una maggiore enfasi sul mercato unico come condizione chiave per rendere sostenibile l'unione economica e monetaria ed ottenere i benefici promessi.

Perché questa risposta sia realmente attiva occorre un consistente investimento politico, con un impegno particolarmente mirato ad illustrare i meriti dell'integrazione del mercato e di un'energica concorrenza unitamente a una serie di iniziative politiche volte a far fronte alle preoccupazioni più pressanti e a sciogliere le tensioni tra il mercato unico e gli altri obiettivi politici.

In questa relazione si raccomanda la risposta attiva che sembra pienamente consona all'iniziativa politica presa dal Presidente Barroso.

## **1.8. Una nuova strategia**

I successivi capitoli di questa relazione sono dedicati all'elaborazione di una nuova strategia per il mercato unico. Tale strategia appare necessaria se si vuole che la risposta attiva raccomandata sopra abbia successo. La sfida consiste nel portare avanti l'integrazione europea – scongiurando i rischi evidenti di disintegrazione – in una società che appare meno disposta all'integrazione di quanto non lo fosse nel 1957, all'epoca del trattato di Roma, o nel 1985, all'epoca del Libro bianco di Delors.

### **a. Un approccio globale**

La nuova strategia deve essere globale. Molte politiche tradizionalmente non considerate politiche per il mercato unico devono essere integrate in un obiettivo strategico per il mercato unico. Tra queste rientrano non solo la politica della concorrenza, tradizionalmente considerata uno strumento potente per integrare i mercati e renderli competitivi, ma anche, tra le altre, le politiche in materia di industria, consumatori, energia, trasporti e digitale, le politiche sociali, le politiche in materia di ambiente e di cambiamenti climatici, di commercio e di fisco e le politiche regionali, ma anche le politiche che sembrano esulare dagli aspetti economici, come quelle relative alla giustizia e alla cittadinanza. A sua volta, il conseguimento di un mercato unico efficiente e di vasta portata è un fattore chiave ai fini delle prestazioni macroeconomiche globali dell'UE. Tale approccio è particolarmente cruciale per la solidità dell'euro e per far sì che l'unione monetaria produca i benefici economici promessi.

L'approccio globale, che abbraccia tutte le politiche sopra menzionate, deve consistere in tre grandi serie di iniziative:

1. iniziative per la costruzione di un mercato unico più forte;
2. iniziative per promuovere il consenso su un mercato unico più forte;
3. iniziative per realizzare un mercato unico più forte.

Se non si riesce ad ottenere il consenso, è improbabile che possano essere adottate e attuate le iniziative per realizzare il mercato unico. Anche se lo fossero, la loro capacità di durata nel tempo e di resistere alle "tempeste" economiche e politiche che si abbattono sull'UE sarebbe messa in discussione.

Invece, un mercato unico più forte – che cerchi apertamente il consenso necessario alla propria costruzione ed escluda la possibilità di mettere a tacere lo scontento con un'applicazione meno rigorosa delle norme – richiede un potenziamento dei risultati, della funzione esecutiva e della *governance*.

### **b. La costruzione di un mercato unico più forte**

Le iniziative per la costruzione di un mercato unico più forte vengono presentate nel capitolo 2.

Tali iniziative – che rispondono anche alla richiesta del Presidente Barroso, approvata dal Consiglio europeo, di intervenire per eliminare le strozzature e gli anelli mancanti del mercato unico (paragrafo 2.1) – sono articolate in funzione dei seguenti punti:

- un migliore funzionamento del mercato unico a vantaggio dei cittadini, dei consumatori e delle PMI (2.2);
- il mercato unico del digitale (2.3);
- il mercato unico e la crescita "verde": energia, cambiamento climatico e ambiente (2.4);
- il mercato unico delle merci (2.5);
- il mercato unico dei servizi (2.6);
- i lavoratori nel mercato unico (2.7);
- il mercato unico dei capitali e dei servizi finanziari (2.8);
- il mercato unico "fisico" (2.9).

### **c. Iniziative per promuovere il consenso su un mercato unico più forte**

Le iniziative per la promozione del consenso su un mercato unico più forte vengono presentate nel capitolo 3. Tali iniziative, elaborate con riferimento al concetto di "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva" (trattato di Lisbona, paragrafo 3.1), cercano di sciogliere le preoccupazioni individuate nel corso della consultazione e illustrate nel paragrafo 1.6, rispettando, al contempo, la necessità di non compromettere l'obiettivo principale del rafforzamento del mercato unico.

Le iniziative concernono segnatamente i seguenti problemi:

- la conciliazione delle libertà economiche del mercato unico con i diritti dei lavoratori, una questione delicata a seguito delle sentenze Viking, Laval e di altre sentenze della Corte di giustizia europea (3.2);
- i servizi sociali e il mercato unico (3.3);
- l'adeguamento degli appalti pubblici agli obiettivi politici dell'UE (3.4);
- la dimensione fiscale del mercato unico: il coordinamento fiscale per salvaguardare la sovranità fiscale con il procedere dell'integrazione del mercato (3.5);
- la competitività e la coesione: la dimensione regionale del mercato unico (3.6);
- la politica industriale nel mercato unico (3.7);
- la dimensione esterna del mercato unico: aperto, ma non disarmato (3.8).

### **b. La realizzazione di un mercato unico più forte**

Le iniziative per realizzare un mercato unico più forte vengono presentate nel capitolo 4.

Vengono formulate diverse raccomandazioni che riguardano due aspetti chiave:

- la regolamentazione del mercato unico (4.1);
- il rafforzamento del processo di attuazione (4.2).

## **e. Un pacchetto globale**

La nuova strategia che si è delineata deve essere concretizzata in un pacchetto globale in cui ciascuno Stato membro con le proprie tradizioni culturali, le proprie preferenze politiche e le preoccupazioni analizzate sopra possa trovare una motivazione tale da giustificare alcune concessioni rispetto alle posizioni assunte nel passato.

In particolare, gli Stati membri con una tradizione di economia sociale di mercato potrebbero essere maggiormente preparati ad assumersi il nuovo impegno di accogliere integralmente la concorrenza e il mercato unico nonché a elaborare un piano corredato di scadenze al fine di estendere il mercato unico a quei settori ancora esclusi, mentre gli Stati membri di tradizione anglosassone dovrebbero essere pronti a risolvere alcuni problemi sociali con misure mirate, comprendenti anche forme limitate di coordinamento fiscale.

Gli Stati membri dell'Europa centrale e orientale, che sarebbero lieti che vi fosse un serio programma per il consolidamento del mercato unico, anche per quanto riguarda le infrastrutture e la coesione, potrebbero a loro volta aprirsi maggiormente a forme di coordinamento fiscale.

Occorrerebbe promuovere un nuovo approccio su tali punti delicati, facendo leva sulle circostanze verificatesi di recente. Ciò contribuirebbe a creare un senso di appartenenza a un progetto comune e a lasciarsi alle spalle le posizioni arroccate del passato.

Di tali circostanze fanno sicuramente parte le conseguenze economiche, finanziarie e sociali della crisi che dovrebbero far capire a tutti l'importanza, più forte che mai, di un mercato unico più efficiente che produca maggiore crescita e occupazione, considerati i margini molto limitati disponibili per incentivi di bilancio. Analogamente, la necessità di confrontarsi con l'importanza sempre maggiore che la pubblica opinione attribuisce al tema delle diseguaglianze, in un contesto di crisi finanziaria per molti paesi, può portare a un maggiore favore nei confronti di un approccio più cooperativo per quanto riguarda le politiche fiscali.

In assoluto, la crisi ha fatto vacillare molte idee consolidate sulle gerarchie dei modelli economici diffondendo un atteggiamento più pragmatico e modesto nonché una maggiore apertura nei confronti del coordinamento delle politiche economiche.

Infine, le tensioni che si sono scatenate recentemente nella zona euro dimostrano in maniera più che mai evidente la necessità di sfruttare a pieno il mercato unico come vettore per potenziare la produttività totale dei fattori e la competitività nelle economie della zona euro.

Nei capitoli 2-4 vengono analizzati gli elementi fondamentali di un pacchetto globale.

Il capitolo 5 mette insieme tali elementi e propone un'iniziativa politica per potenziare il mercato interno e l'unione economica e monetaria.

## **CAPITOLO 2**

### **COSTRUIRE UN MERCATO UNICO PIÙ FORTE**

## **2.1. Strozzature, anelli mancanti e nuove frontiere**

Il concetto originale di mercato unico caratteristico dell'Europa non ha ancora trovato piena attuazione. Nei suoi orientamenti politici per questa Commissione, il Presidente Barroso ha evidenziato le lacune e gli "anelli mancanti" che ostacolano il funzionamento del mercato unico. Nello stesso ordine di idee, il Consiglio europeo del 26 marzo 2010 ha concordato che la nuova strategia Europa 2020 affronterà "le principali strozzature ... connesse al funzionamento del mercato interno e alle infrastrutture".

Quando si parla di "anelli mancanti" e di "strozzature" si intende dire che in molti settori il mercato unico esiste solo in teoria, perché in pratica tutta una serie di barriere e di ostacoli normativi frammenta il commercio intra-UE e frena l'iniziativa economica e l'innovazione. In altri settori, le possibilità di aumentare i vantaggi economici sono compromesse dalla mancanza di infrastrutture fisiche e giuridiche o dall'assenza di dialogo tra i sistemi amministrativi. La rivoluzione delle TIC e la rapidità dello sviluppo tecnologico aggiungono una terza categoria all'elenco degli elementi mancanti del mercato unico, cioè i settori che non esistevano al momento della sua creazione, come il commercio elettronico, i servizi innovativi e le eco-industrie. Questi settori, che racchiudono le maggiori potenzialità di crescita e di occupazione future, delineano le nuove frontiere del mercato unico.

Rilanciare il mercato unico significa affrontare le diverse sfide poste dagli anelli mancanti, dalle strozzature e dalle nuove frontiere. In alcuni settori, come il mercato unico delle merci, si è raggiunto un grado considerevole di integrazione del mercato che permette di concentrare l'azione strategica sul "mantenimento del mercato" mediante un opportuno monitoraggio, interventi normativi mirati, misure di semplificazione e la riduzione dei costi di conformità. In altri, come i servizi, l'Europa si trova ancora in una fase di "costruzione del mercato" che impone di eliminare gli ostacoli all'attività transfrontaliera, smantellare le barriere nazionali di natura amministrativa e tecnica e sormontare le resistenze corporativistiche.

Per quanto riguarda le nuove frontiere, l'Europa deve sfruttare al meglio tutti gli strumenti del mercato unico per progredire nella costruzione di un'economia digitale, caratterizzata da basse emissioni di carbonio e da un uso efficiente delle risorse. Gli interventi in questo campo sono quelli che vantano i maggiori guadagni marginali. Prestare la debita attenzione alle nuove frontiere è indispensabile per far rinascere la fiducia nel mercato unico e imprimergli nuovo slancio come obiettivo prioritario per l'Europa di domani.

Per disporre dell'energia politica cui è subordinato il suo successo, tuttavia, qualsiasi progetto volto a rilanciare il mercato unico deve dimostrare a cittadini, consumatori e PMI che lavora innanzitutto per loro. Da qui parte la presente relazione.

## **2.2. Far funzionare il mercato unico a vantaggio dei cittadini, dei consumatori e delle PMI**

L'ideale insito nel mercato unico e nelle sue quattro libertà è quello di uno spazio che attraversi i confini nazionali e nel quale i cittadini possano circolare, lavorare, svolgere attività di ricerca o avviare un'attività commerciale. Questo però non si verifica sempre, come si è potuto constatare a mano a mano che aumentavano la portata e l'entità del mercato unico. L'apertura del mercato amplierebbe gli orizzonti per le grandi imprese, ma non funzionerebbe per quelle piccole, cioè le PMI, né gioverebbe ai cittadini in generale e ai consumatori in particolare.

Gli studi dimostrano che l'atteggiamento nei confronti del mercato unico va dal disinteresse a un aperto rifiuto. Ciò è dovuto in parte al fatto che l'integrazione economica e i relativi vantaggi sono diventati la norma e vengono quindi sottovalutati. La causa principale del disincanto, tuttavia, è la frustrazione legata alle barriere che ancora sussistono o al senso di impotenza che prova il cittadino nei confronti del mercato unico. Rilanciare il mercato unico significa riattivare il motore di crescita e di occupazione dell'Europa offrendo, in definitiva, maggiori opportunità ai cittadini. Il primo obiettivo è quindi permettere ai cittadini, siano essi consumatori o imprenditori, di svolgere pienamente il loro ruolo nel mercato unico. Il mercato unico può procurare loro molteplici vantaggi in diversi settori strategici, ampliando la scelta di fornitori, servizi e prodotti o le possibilità di mobilità e garantendo la sicurezza dei prodotti oggetto di scambi commerciali. Occorrono tuttavia misure specifiche che consentano ai cittadini, ai consumatori e alle PMI di sfruttare attivamente questa gamma ampliata di opportunità.

### *Il cittadino nel mercato unico*

La relazione Lamassoure del 2008 sul tema "Il cittadino e l'applicazione del diritto comunitario" ha evidenziato il nesso esistente tra mobilità e diritti dei cittadini nel mercato unico. L'evoluzione di questa dimensione "cittadino" del mercato unico non è stata al passo con le tendenze socioeconomiche. La mobilità intra-UE, che pure rimane limitata se la si confronta con gli Stati Uniti, riguarda comunque oltre 11,3 milioni di europei. Circa 350 000 europei contraggono ogni anno un matrimonio internazionale con un cittadino di un altro Stato membro. Ogni anno 180 000 studenti europei si recano in un altro Stato

membro per partecipare al programma Erasmus o frequentare un corso postuniversitario, e spesso vi restano per cercare lavoro.

Tuttavia, non è facile per loro muoversi nel mercato unico: tra la legge e la realtà il divario è enorme. Tanti e tali sono gli ostacoli che, secondo Alain Lamassoure, "la creazione di uno spazio unico per i cittadini si trova ancora allo stadio che precede l'atto unico europeo del 1986: può darsi che le barriere siano state abolite, ma innumerevoli ostacoli normativi si frappongono tuttora a una vita armoniosa in questo spazio comune"<sup>5</sup>.

I progressi in questo settore sono stati lenti. Le misure da adottare rientrano nel diritto civile, nel diritto commerciale e perfino nel diritto di famiglia, tutti settori che toccano da vicino la sovranità degli Stati membri. Per di più, gli ordinamenti giuridici nazionali offrono spesso soluzioni divergenti. I cambiamenti sono stati rallentati anche dalla regola dell'unanimità imposta per le misure legate alla creazione di uno spazio di giustizia, sicurezza e libertà.

Esistono numerosi ambiti in cui occorre un'azione strategica che svincoli la mobilità dei cittadini dall'eccesso di burocrazia e dagli ostacoli normativi. Le nuove disposizioni del trattato di Lisbona offrono una possibilità concreta di progredire in tutte le dimensioni della cittadinanza legate alla creazione di uno spazio di giustizia, sicurezza e libertà.

#### *Migliorare l'accesso al diritto di circolare e soggiornare in un altro Stato membro*

Occorre agevolare per quanto possibile l'esercizio del diritto dei cittadini di circolare e soggiornare liberamente in un altro Stato membro. In tale contesto, il regime istituito dalla direttiva 2004/38/CE sta iniziando a funzionare dopo un avvio lento e, per certi versi, difficile. Per progredire ulteriormente in questo campo occorre prendere provvedimenti che garantiscano la libera circolazione dei documenti ufficiali. Troppe denunce dei cittadini riguardano richieste di fornire una traduzione di documenti o nuovi certificati rilasciati da amministrazioni nazionali riluttanti a riconoscere i diritti sanciti dall'UE. Un sistema che preveda il riconoscimento reciproco dei documenti ufficiali, come gli atti pubblici o gli atti dello stato civile rilasciati dalle amministrazioni nazionali, faciliterebbe considerevolmente la mobilità. Un'altra svolta fondamentale in favore della mobilità consisterebbe nella creazione di una carta di libera circolazione europea che racchiuda in un unico documento tutte le informazioni di cui un cittadino europeo può aver bisogno in un altro Stato membro oltre all'identità e alla cittadinanza: situazione del permesso di lavoro,

---

<sup>5</sup> Alain Lamassoure, Relazione relativa a "The citizen and the application of Community Law", 2008, pag. 12.

status sociale e diritto alla previdenza sociale. Questo si applicherebbe a tutte le informazioni necessarie per comunicare con le amministrazioni nazionali secondo il modello che esiste già per le informazioni sanitarie e previdenziali riportate nella tessera sanitaria europea.

La recente iniziativa volta a instaurare una cooperazione più intensa su una normativa riguardante la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle sentenze sui regimi patrimoniali tra coniugi prevede una soluzione per i circa 145 000 casi all'anno di divorzi internazionali. Sarebbe importante fare progressi anche nel settore altrettanto critico dei testamenti e delle successioni transfrontalieri.

### *Agevolare la soluzione dei contenziosi transfrontalieri di diritto commerciale e civile*

I sempre più numerosi contenziosi transfrontalieri di natura commerciale e civile impongono una riflessione approfondita su come agevolare la circolazione delle sentenze e il recupero dei crediti transfrontalieri. Questo comporta l'abolizione della procedura di exequatur, che impone di farsi assistere da un avvocato e comporta costi che possono arrivare a 2 000 euro per quella che a volte è una semplice formalità. In un momento in cui le PMI e i fornitori di servizi lottano per tenere in ordine la propria contabilità, è importante eliminare gli ostacoli al recupero transfrontaliero dei crediti. Questo significa vietare ai debitori di trasferire fondi da un conto bancario in uno Stato membro a un altro conto in un altro Stato membro solo per evitare di pagare una fattura. Sarebbe opportuna e giustificata un'iniziativa legislativa mirata che riduca al minimo il numero di crediti non recuperati, pari attualmente al 37% dei debiti transfrontalieri. Un uso più ampio del procedimento europeo relativo alle controversie di modesta entità, che è stato istituito di recente, si applica alle controversie inferiori a 2 000 euro e consente il trattamento dei casi in un formato standard di facile uso che non richiede l'assistenza di un legale, aumenterebbe la fiducia dei cittadini e delle imprese nelle transazioni transfrontaliere. Nell'attuale contesto di crisi, si dovrebbe vagliare la possibilità di riesaminare la normativa sull'insolvenza transfrontaliera. Sarebbe infatti opportuno rendere più rapide ed efficienti le procedure d'insolvenza, specie quando riguardano gruppi transnazionali di imprese, nell'interesse di debitori e creditori. A breve termine, infine, si potrebbero trarre vantaggi concreti dall'intensificazione della cooperazione amministrativa per mezzo del portale europeo della giustizia elettronica (e-justice).

## *Un mercato unico per gli automobilisti ...*

Gli europei che circolano in automobile all'interno del mercato unico devono far fronte a ostacoli amministrativi e all'incertezza giuridica. Per portare un'automobile da un paese a un altro, ad esempio, occorre reimmatricolarla e pagare la tassa corrispondente. Oltre a comportare una doppia imposizione, procedure amministrative complesse, costi supplementari e una perdita di tempo per il cittadino, questo costituisce un problema anche per le imprese. Di fatto, le società di autonoleggio non dispongono della flessibilità necessaria per gestire il loro parco veicoli tra i diversi Stati membri in funzione delle variazioni stagionali della domanda. Analogamente, questa frammentazione impedisce all'industria automobilistica di sfruttare appieno le economie di scala, perché deve adeguare le specifiche tecniche alle esigenze dei vari mercati nazionali. I tentativi fatti in passato per regolamentare questo settore si sono rivelati vani, ma la questione potrebbe essere riesaminata in funzione del suo costo per cittadini e imprese. A livello dei cittadini, l'incertezza giuridica ha conseguenze per le vittime dei 500 000 incidenti transfrontalieri che si verificano ogni anno in Europa. Anche se le norme sul diritto applicabile sono state chiarite, le condizioni e i termini per la presentazione di richieste di indennizzo sono tuttora fonte di confusione. Un'iniziativa che armonizzi le modalità e le condizioni per presentare una richiesta di indennizzo aumenterebbe la certezza giuridica a vantaggio delle assicurazioni e dei cittadini.

### *Raccomandazioni principali*

- ⇒ Garantire la libera circolazione e il riconoscimento degli atti ufficiali.
- ⇒ Introdurre una carta di libera circolazione europea.
- ⇒ Progredire per quanto riguarda il riconoscimento reciproco degli atti civili relativi ai matrimoni internazionali, alle successioni e ai testamenti.
- ⇒ Agevolare il recupero transfrontaliero dei crediti, anche attraverso un maggiore uso del portale europeo per le controversie di modesta entità.
- ⇒ Abolire la doppia tassa di immatricolazione per le automobili.

### *Rafforzare la posizione dei consumatori*

I consumatori e il loro benessere devono essere al centro della prossima fase del mercato unico. Una maggiore centralità dei consumatori presuppone una rinnovata attenzione all'integrazione del mercato e alla concorrenza, un aumento dei diritti, strumenti di tutela e mezzi di ricorso e un più agevole accesso ai servizi di base.

Diverse azioni esaminate in altri punti della presente relazione contribuiscono al benessere dei consumatori nel mercato unico, ad esempio l'accesso ai servizi di interesse generale, il consumo di energia (contatori intelligenti), l'integrazione delle preoccupazioni dei consumatori nel monitoraggio del mercato, il potenziamento del metodo alternativo di risoluzione delle controversie e una migliore applicazione della normativa. La tutela dei consumatori deve essere integrata come questione orizzontale nello sviluppo del mercato unico in nuovi settori come l'economia digitale o il commercio elettronico. Innanzitutto, il legislatore dovrebbe raggiungere quanto prima un accordo sul progetto di direttiva riguardante i diritti del consumatore, in modo da garantire ai consumatori un alto livello di protezione in un mercato al dettaglio integrato.

La più ampia scelta di prodotti e servizi e la maggiore concorrenza che comporta il mercato unico dovrebbero procurare vantaggi ai consumatori sotto forma di una migliore trasparenza e comparabilità del mercato. Occorre fare progressi per quanto riguarda la regolamentazione degli intermediari indipendenti, ad esempio mediante siti web per il confronto dei prezzi e test sui prodotti, per consentire ai consumatori di individuare la qualità e i prezzi migliori nell'intera UE scegliendo fra tutta una serie di prodotti e fornitori. Il fatto che il consumatore possa scegliere con cognizione di causa ricompensa e promuove le imprese più innovative ed efficienti.

#### *Un meccanismo UE per i mezzi di ricorso collettivo*

Con l'espansione transfrontaliera dei mercati di largo consumo, i gruppi di consumatori sono sempre più spesso vittime dello stesso comportamento illegale da parte di un operatore commerciale che spesso è situato in un altro Stato membro. Le controversie transfrontaliere rappresentano attualmente il 20% delle richieste di risarcimento collettivo e in futuro potrebbero aumentare ulteriormente. In questi casi, l'iter giudiziario tradizionale risulta poco pratico o troppo oneroso per i consumatori e le imprese. Riunendo diversi casi individuali in un'unica procedura si otterrebbe un risparmio sotto forma di economie di scala a vantaggio di consumatori e imprese e si migliorerebbe l'efficienza dei tribunali nazionali. L'Europa deve progredire nella creazione di un proprio meccanismo di tutela collettiva, evitando però le azioni legali collettive all'americana (*class action*), per promuovere nell'UE la risoluzione giudiziale e extragiudiziale delle richieste di risarcimento collettivo in modo da aumentare la fiducia dei consumatori nel mercato unico, incrementare le transazioni transfrontaliere e stimolare la concorrenza fra le imprese. L'introduzione di questo meccanismo è prioritaria per il commercio elettronico.

### *Maggiore integrazione nel settore bancario al dettaglio*

L'adozione di altre misure volte ad accelerare l'integrazione dei servizi bancari al dettaglio consentirebbe ai consumatori di beneficiare appieno dell'integrazione del settore finanziario europeo. Occorre prendere provvedimenti per migliorare la trasparenza delle tariffe bancarie, garantire la disponibilità di informazioni standardizzate e confrontabili sui prodotti finanziari al dettaglio e agevolare la mobilità dei clienti. Il trasferimento dei conti bancari, infine, non dovrebbe risultare più complesso e laborioso di un cambiamento di operatore della telefonia mobile.

#### *Raccomandazioni principali*

⇒ Adottare una normativa UE sul ricorso collettivo.

⇒ Migliorare la trasparenza delle tariffe bancarie, garantire la disponibilità di informazioni standardizzate e confrontabili sui prodotti finanziari al dettaglio e agevolare la mobilità dei clienti.

### *Creare un clima imprenditoriale favorevole alle PMI*

Le PMI sono le imprese più diffuse in Europa, e in nove casi su dieci si tratta di microimprese con meno di 10 dipendenti. I 20 milioni di medie, piccole e microimprese dell'UE, su cui poggia sostanzialmente l'economia europea, generano una quota supplementare di valore aggiunto e forniscono un contributo determinante alla creazione di posti di lavoro. Il mercato unico, che pure è un fattore importante per la loro crescita, non offre sempre condizioni favorevoli alla loro attività. Solo l'8% delle PMI opera nel commercio transfrontaliero e solo il 5% possiede controllate o fa parte di joint venture all'estero.

Diversi sono i settori in cui la presente relazione raccomanda di intervenire per rendere il clima imprenditoriale più consono alle esigenze delle PMI: agevolazione del commercio elettronico, estensione del nuovo approccio ad altre merci, migliore applicazione delle norme UE, informazioni più chiare e utili sulle possibilità offerte dal diritto UE e strutture che consentano di risolvere più rapidamente i problemi, più ampio accesso agli appalti pubblici, semplificazione delle regole di fatturazione elettronica, migliore regolamentazione e semplificazione, semplificazione e accelerazione dei processi di standardizzazione.

Ciò non comporta una modifica delle strategie attuali, poiché lo "Small Business Act" adottato dalla Commissione nel 2008 costituisce lo strumento migliore per promuovere la competitività delle PMI all'interno e al di fuori del mercato unico. Tuttavia, si rilevano ancora notevoli differenze per quanto riguarda il ritmo dei

progressi nell'attuazione e le impostazioni adottate dagli Stati membri. Per garantire pari condizioni a tutte le PMI che operano nel mercato unico, gli Stati membri non possono limitarsi ad applicare integralmente i principi e le misure indicati nello "Small Business Act". Occorre prendere provvedimenti per consentire alle PMI di partecipare pienamente alla definizione degli standard e di accedervi in maniera adeguata. Sono inoltre necessari ulteriori sforzi per semplificare e accelerare le procedure fallimentari in caso di bancarotta non fraudolenta.

#### *Uno statuto della società privata europea*

Occorre progredire ulteriormente verso l'adozione di uno statuto della società privata europea, che consentirebbe agli imprenditori di costituire la propria impresa nella stessa forma a prescindere dal fatto che svolgano la propria attività commerciale nel loro Stato membro o in un altro.

#### *Raccomandazioni principali*

- ⇒ Accelerare l'applicazione dello "Small Business Act".
- ⇒ Adottare lo statuto della società privata europea.

### 2.3. Dare forma al mercato unico del digitale in Europa

Le tecnologie digitali stanno trasformando radicalmente il nostro modo di vivere, lavorare e interagire. Sebbene la diffusione della tecnologia digitale sia un processo spontaneo di innovazione e trasformazione, le condizioni normative e sociali influiscono sulla rapidità e sulla portata dell'introduzione delle nuove tecnologie e sulla condivisione dei vantaggi che comporta l'economia digitale. L'Europa avanza più lentamente degli Stati Uniti. Una serie di ostacoli riduce la capacità dell'industria europea di innovare e generare valore aggiunto nella sfera digitale: frammentazione dei mercati online, legislazione inadeguata sulla proprietà intellettuale, mancanza di fiducia e di interoperabilità, mancanza di infrastrutture di trasmissione ad alta velocità e mancanza di competenze informatiche. Molti di questi ostacoli sono riconducibili a un'unica causa: l'assenza di un mercato unico del digitale.

L'Europa non digitale ha un costo considerevole: secondo uno studio recente<sup>6</sup>, l'UE potrebbe aumentare il suo PIL del 4% promuovendo il rapido sviluppo del mercato unico del digitale entro il 2020. Questo incremento, che corrisponde a quasi 500 miliardi di euro, significa che il solo mercato unico del digitale potrebbe avere un impatto simile a quello del programma sul mercato interno del 1992.

Nella sua strategia Europa 2020 la Commissione ha riconosciuto che l'Europa digitale offre opportunità enormi. Occorre agire con urgenza per eliminare diversi ostacoli che impediscono tuttora il rapido sviluppo del mercato unico del digitale. Il mercato unico online deve diventare il principale motore di un'agenda europea del digitale e della trasformazione dell'Europa in un'economia digitale.

*Uno spazio normativo senza soluzione di continuità per i servizi e le infrastrutture di telecomunicazione*

I servizi e le infrastrutture di telecomunicazione nell'UE sono ancora estremamente frammentati lungo le frontiere nazionali. Il quadro normativo esistente a livello di UE ha dato un notevole contributo all'apertura del mercato, ma non ha ancora creato uno spazio normativo unico per le comunicazioni elettroniche. La frammentazione del mercato comporta tutta una serie di effetti negativi: agevola la creazione del potere di mercato, impedisce agli operatori di realizzare economie di scala, frena gli investimenti nelle nuove infrastrutture e nei nuovi servizi, riduce il potenziale di crescita e ostacola l'affermarsi di "campioni europei" a scapito della competitività globale dell'Europa.

---

<sup>6</sup> Copenhagen Economics, "The Economic Impact of a European Digital Single Market, Final Report", marzo 2010.

Un'attuazione rapida e integrale del nuovo quadro normativo dell'UE e un'applicazione "energica" delle regole in materia di concorrenza e di aiuti di Stato rimangono prioritarie nell'immediato. Occorre tuttavia adoperarsi con maggiore impegno per ovviare alla frammentazione del mercato e rimuovere le barriere normative nel mercato interno. La creazione di uno spazio normativo senza soluzione di continuità per i servizi e le infrastrutture di telecomunicazione richiede un quadro più coerente che preveda: il rafforzamento della vigilanza normativa a livello europeo, l'introduzione di un sistema di licenze paneuropeo e la gestione e l'assegnazione delle radiofrequenze a livello europeo. La Commissione deve avviare un riesame globale del settore delle telecomunicazioni al fine di presentare le proposte necessarie per la creazione di un mercato europeo integrato delle comunicazioni elettroniche.

### *Commercio elettronico: un mercato al dettaglio online paneuropeo*

L'importanza del commercio elettronico è in rapido aumento, così come il numero di persone che ordinano beni o servizi su Internet nell'UE 27. La percentuale di consumatori dell'UE che negli ultimi dodici mesi ha acquistato beni o servizi su Internet è salita dal 20% nel 2004 al 37% nel 2009<sup>7</sup>. Esiste però un notevole potenziale che non viene sfruttato a causa della frammentazione dei mercati e del sussistere di diversi ostacoli al commercio elettronico transfrontaliero.

Capita spesso che gli operatori commerciali online rifiutino le ordinazioni di consumatori di un altro paese. I consumatori nutrono inoltre dubbi circa il trattamento riservato dei loro dati, la sicurezza delle transazioni e i loro diritti in caso di problemi. Per quanto concerne i dettaglianti, i principali ostacoli normativi al commercio elettronico transfrontaliero derivano dalla diversità delle norme a tutela dei consumatori e di altre norme riguardanti ad esempio l'IVA e le tasse e i contributi per il riciclo. Oltre a rendere il clima imprenditoriale complesso e imprevedibile, queste differenze scoraggiano gli operatori commerciali, in particolare le PMI, dall'effettuare vendite transfrontaliere. L'UE deve eliminare quanto prima gli ostacoli che ancora sussistono onde creare un mercato al dettaglio online paneuropeo entro il 2012.

### *Un mercato unico per i contenuti digitali online*

I mercati europei dei contenuti digitali online sono ancora poco sviluppati, perché la complessità e la scarsa trasparenza della normativa sul diritto d'autore rendono il clima imprenditoriale poco favorevole. Urge procedere a una semplificazione in materia di liberatoria e di gestione dei diritti di autore

---

<sup>7</sup> Commissione europea, "Consumer Market Scoreboard" (quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo), SEC(2010) 385 del 29.3.2010.

agevolando il rilascio di licenze sui contenuti a livello paneuropeo e definendo norme UE sui diritti d'autore, compreso un quadro per la gestione digitale dei diritti. Il regime normativo dovrebbe inoltre creare i presupposti per lo sviluppo dei mercati dei contenuti e delle trasmissioni radiotelevisive digitali affrontando la questione delle licenze e dell'equo compenso relativamente ai diritti d'autore. Un quadro UE chiaro e prevedibile per le cosiddette opere orfane permetterebbe di sfruttare un notevole potenziale finora inutilizzato.

Per mantenere la fiducia dei titolari di diritti e degli utenti e agevolare il rilascio transfrontaliero di licenze, occorre migliorare la *governance* e la trasparenza nella gestione collettiva dei diritti e adattare al progresso tecnologico. Soluzioni più agevoli, più uniformi e tecnologicamente neutre per le licenze transfrontaliere e paneuropee nel settore audiovisivo stimoleranno la creatività e aiuteranno i produttori di contenuti e le emittenti che li mandano in onda, a vantaggio dei cittadini europei. Queste soluzioni devono salvaguardare la libertà contrattuale dei titolari di diritti di limitare le licenze a determinati territori e di stabilire per contratto il livello dei diritti di licenza.

Occorre anche prendere in considerazione misure supplementari che tengano conto delle specificità di tutte le diverse forme di contenuti online, come l'ulteriore armonizzazione del diritto d'autore, la creazione di un titolo sul diritto d'autore dell'UE, la considerazione del fatto che le transazioni transfrontaliere online vengono effettuate nel punto di fornitura e il rilascio di licenze collettive estese.

### *Raccomandazioni principali*

#### *Servizi e infrastrutture di telecomunicazione*

⇒ Procedere a un riesame del settore onde elaborare proposte per la creazione di uno spazio normativo senza soluzione di continuità per le comunicazioni elettroniche, comprese proposte volte a rafforzare la vigilanza normativa a livello di UE nonché a introdurre un sistema di licenze paneuropeo e un sistema di assegnazione e gestione delle radiofrequenze a livello di UE.

#### *Commercio elettronico*

⇒ Presentare proposte per porre fine alla frammentazione del diritto UE sui consumatori e introdurre, in particolare, norme armonizzate in materia di fornitura, garanzia e risoluzione delle controversie.

⇒ Presentare proposte volte a semplificare il contesto imprenditoriale per le transazioni transfrontaliere al dettaglio, comprese le norme sull'IVA, e la

gestione transfrontaliera delle norme sul riciclo e dell'equo compenso sui supporti vergini e sulle apparecchiature.

*Contenuti digitali online*

- ⇒ Proposte relative a una normativa UE sul diritto d'autore, compreso un quadro UE in materia di liberatoria e di gestione dei diritti di autore.
- ⇒ Proposte relative a un quadro giuridico per le trasmissioni radiotelevisive digitali a livello di UE.

## **2.4. Il mercato unico e la crescita verde: energia, cambiamento climatico e ambiente**

Il settore dell'energia è al tempo stesso uno degli ultimi arrivati nel mercato unico e quello in cui attualmente vengono riposte le principali aspettative. Il 2012 non segnerà il ventesimo anniversario del mercato unico dell'energia, ma l'inizio del consolidamento di un mercato comune dell'energia. Comunque sia, non c'è tempo da perdere. Nei settori dell'elettricità e del gas, all'Europa serve che per quella data la nuova struttura normativa creata nell'ambito del terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia [Agenzia per la cooperazione dei regolatori dell'energia (ACER), organizzazioni della Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione (ENTSO), orientamenti quadro e codici di rete, piani decennali di sviluppo della rete ecc.] sia del tutto operativa. Il mercato unico è il punto di incontro di tutti gli obiettivi dell'Europa in materia di politica energetica: competitività, sicurezza dell'approvvigionamento e sostenibilità. L'Europa ha bisogno di un mercato unico dell'energia che funzioni e garantisca a consumatori e imprese un approvvigionamento sicuro e economicamente accessibile. L'Europa deve sfruttare il potenziale di cui dispone per trasformare la propria leadership politica sul cambiamento climatico in un'opportunità concreta per le sue industrie innovative.

### *Migliorare il benessere dei consumatori*

Un mercato unico dell'energia che funzioni bene comporta vantaggi per i consumatori a cui offre una scelta più ampia e prezzi più bassi. Dal 2007, i consumatori di quasi tutti gli Stati membri possono scegliere liberamente il proprio fornitore di elettricità e di gas, mentre il terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia riconosce gli obblighi relativi al servizio pubblico. Occorre fare di più per estendere a tutti i consumatori, specialmente a quelli vulnerabili, i benefici della concorrenza e dei prezzi equi, iniziando col rafforzare gli standard minimi comuni. Occorre inoltre continuare ad adoperarsi con impegno per migliorare la trasmissione delle informazioni e i contatti con i consumatori. Lo sviluppo dei contatori intelligenti, che danno ai consumatori di energia un'idea precisa dei loro modelli di consumo e dei costi connessi, richiede un'ulteriore azione normativa per garantire la rapida adozione delle nuove tecnologie e una maggiore efficienza per mezzo della concorrenza nel settore dei servizi energetici. Per garantire la trasparenza a livello di prezzi, occorre sviluppare un quadro normativo europeo per i mercati all'ingrosso dell'energia, evitando il rischio di iniziative normative nazionali divergenti.

### *Interconnettere i mercati europei dell'energia, garantire un approvvigionamento sicuro*

Un'adeguata integrazione dei mercati è fondamentale per la sicurezza dell'approvvigionamento in Europa, in quanto permette agli Stati membri di mettere insieme le proprie risorse, di sfruttare al meglio la diversità delle forniture energetiche nazionali e di risparmiare capacità. Le interconnessioni e la flessibilità delle reti consentono all'Europa di affrontare meglio le crisi dell'approvvigionamento e di conferire maggior peso alla posizione dell'UE nei confronti dei suoi partner internazionali. C'è ancora molto da fare per collegare gli impianti degli Stati membri e costruire nuove infrastrutture, specialmente a livello transfrontaliero. Occorre usare tutti i nuovi strumenti di cui l'UE dispone a livello normativo e di pianificazione degli investimenti per mobilitare al massimo gli investimenti privati. Un modo per accelerare i lavori sui principali progetti infrastrutturali transfrontalieri, spesso ritardati da procedure di autorizzazione complesse e controverse, sarebbe valutare la possibilità di predisporre un meccanismo UE di consenso/arbitrato che faciliti il processo. Soluzioni innovative per la definizione degli incentivi e la facilitazione di tale processo a livello di UE contribuirebbero a sbloccare le situazioni di stallo e a velocizzare la realizzazione dei progetti.

### *Maggior diffusione dei prodotti e delle tecnologie a bassa emissione di carbonio*

I mercati globali dei prodotti, dei servizi e delle tecnologie ecocompatibili e a bassa emissione di carbonio si stanno espandendo a un ritmo nettamente superiore a quello degli altri mercati. Il mercato globale, attualmente stimato a un trilione di euro all'anno, dovrebbe triplicare a livello mondiale entro il 2020. L'industria UE è una delle più competitive, con quote di mercato che vanno dal 30% al 50%, e si sta espandendo rapidamente. Genera un fatturato di 300 miliardi di euro e fornisce quasi 3,5 milioni di posti di lavoro<sup>8</sup>. La pronta reazione dei concorrenti, tuttavia, potrebbe privare ben presto l'Europa del vantaggio conferitole dalla tempestività con cui ha preso l'iniziativa in questo campo. Un mercato unico dell'energia è lo strumento migliore per facilitare la transizione dell'Europa verso una crescita a bassa emissione di carbonio e che faccia un uso efficiente delle risorse, in linea con la strategia Europa 2020, e per sfruttare gli effetti positivi della crescita prevista a livello di eco-industrie. Solo un mercato unico dell'energia vanta le dimensioni necessarie per accelerare l'introduzione delle nuove tecnologie a bassa emissione di carbonio nell'intera catena del valore in questo settore. Occorre sfruttare appieno il potenziale del mercato unico dell'energia per ridurre i costi e accelerare la diffusione di queste

---

<sup>8</sup> Commissione europea, "EU Manufacturing Industry: What are the Challenges and Opportunities for the Coming Years?", documento presentato in occasione della seconda conferenza ad alto livello sulla competitività industriale, 26 aprile 2010.

tecnologie nell'UE. Ciò presuppone un quadro normativo stabile per i grossi progetti infrastrutturali e un uso proattivo della standardizzazione per promuovere prodotti e tecnologie verdi e innovativi, valutando la possibilità di applicare il nuovo approccio in questo ambito. Occorre inoltre avvalersi della politica di concorrenza per creare un contesto favorevole allo sviluppo e all'ingresso nel mercato delle nuove tecnologie.

I mercati di punta devono essere mercati unici fin dall'inizio. Si rischia che la decisione di condividere gli sforzi nel campo dell'energia rinnovabile, che lascia agli Stati membri la scelta degli strumenti strategici, dia luogo a una "rinazionalizzazione" della politica energetica. Le politiche di supporto nel campo delle energie rinnovabili dovranno diventare parte integrante del mercato interno dell'energia onde evitare distorsioni del mercato che potrebbero inviare agli investitori segnali sbagliati in termini di prezzi. I requisiti inerenti ad altre tecnologie e prodotti a bassa emissione di carbonio dovranno sempre essere definiti a livello di UE, evitando la moltiplicazione di approcci nazionali. Nello stesso ordine di idee, si deve evitare di introdurre un'etichettatura "verde" dei prodotti a livello nazionale, che rischierebbe di frammentare il mercato.

#### *Arrivare a 50 miliardi di euro di investimenti: aumentare i finanziamenti UE*

Nel prossimo decennio occorreranno 50 miliardi supplementari di investimenti pubblici e privati per applicare le tecnologie energetiche necessarie a rafforzare la sicurezza dell'energia e affrontare il cambiamento climatico. Dato che il settore dell'energia richiede tempi lunghi per gli investimenti e ingente apporti di capitale per garantire una redditività considerevole a medio-lungo termine, per le future decisioni di investimento il mercato competitivo dell'energia deve inviare segnali affidabili in materia di prezzi a livello di commercio all'ingrosso. Al tempo stesso, potrebbe essere opportuno valutare il contributo che i finanziamenti UE possono apportare in aggiunta a quanto già fornito dal mercato.

Finanziamenti UE coerenti e mirati possono risultare determinanti per accelerare la creazione della capacità di interconnessione critica, creare capacità di riserva per la sicurezza dell'approvvigionamento e abbreviare i tempi per l'introduzione nel mercato di nuove tecnologie a bassa emissione di carbonio. La discussione sugli investimenti dovrebbe riguardare anche le misure di supporto per le tecnologie dell'energia rinnovabile in tutti gli Stati membri.

*Raccomandazioni principali*

- ⇒ Creare nuovi quadri normativi UE per la vasta diffusione delle fonti rinnovabili, i contatori intelligenti, le reti intelligenti e la trasparenza dei mercati all'ingrosso dell'energia.
- ⇒ Creare un mercato unico per i prodotti verdi elaborando standard UE per misurare e verificare l'impronta di carbonio e per i prodotti efficienti sotto il profilo energetico, compresi i certificati commerciali per i prodotti energetici rinnovabili.
- ⇒ Aumentare i finanziamenti mirati dell'UE per le infrastrutture energetiche.

## **2.5. Il mercato unico delle merci: cogliere appieno i benefici**

Il mercato unico delle merci è ormai giunto a maturità. Il riesame del mercato unico eseguito nel 2007 constatava l'eliminazione di tutte le barriere tecniche per le merci. Per molti cittadini, il concetto di mercato unico rappresenta in primo luogo un'ampia scelta di prodotti disponibili sui mercati nazionali. Gli scambi di merci sono un fattore trainante della crescita nelle industrie manifatturiere dell'UE. Il 25% circa del PIL dell'UE-27 proviene dal settore delle merci. Gli scambi di merci intra-UE, che rappresentano il 75% dei flussi commerciali all'interno dell'Unione, sono aumentati del 7,6% all'anno tra il 1999 e il 2007.

Non per questo, però, possiamo considerare compiuta l'opera. Innanzitutto, l'industria manifatturiera è un settore in continua evoluzione, che reagisce in funzione dell'innovazione, dei diversi gusti dei consumatori e delle nuove tecnologie. Occorre aggiornare regolarmente le politiche e i quadri normativi per garantirne la pertinenza basandosi, ove opportuno, su adeguati monitoraggi del mercato. Bisogna guardarsi continuamente dagli ostacoli insidiosi che derivano dalle pratiche in materia di licenze e dalle nuove norme tecniche e amministrative nazionali. I contributi delle parti interessate nell'ambito della fase di consultazione hanno messo in luce un gran numero di piccole strozzature. In terzo luogo, se confrontato con gli Stati Uniti il mercato unico delle merci vanta un potenziale sostanzialmente inutilizzato. Il rapporto tra esportazioni intra-USA e PIL supera tuttora del 70% circa il rapporto tra esportazioni intra-UE 15 e PIL. In quarto luogo, l'evoluzione dei mercati, che si accompagna a quella delle merci, pone nuove sfide, come l'accelerazione del ciclo di prodotto o la globalizzazione della catena produttiva. A ciò si aggiungono le sfide poste dall'espansione del commercio elettronico, esaminate nella sezione sul mercato unico del digitale.

Per salvaguardare il dinamismo del mercato unico delle merci e garantirne la costante espansione occorre attuare integralmente il "pacchetto merci" approvato nel 2008, specie per quanto riguarda il principio del riconoscimento reciproco e la vigilanza del mercato. L'applicazione dei principi del nuovo quadro legislativo va inoltre estesa ad altri settori della normativa sui prodotti, così come il nuovo approccio deve essere esteso a tutti i nuovi ambiti.

Per poter sfruttare appieno il potenziale del mercato unico delle merci occorrono un processo di standardizzazione moderno, un sistema logistico e di trasporto efficiente e senza soluzione di continuità e un regime efficace e accessibile per la tutela della proprietà intellettuale.

### *Riformare il processo di standardizzazione*

La standardizzazione è la chiave di volta della *governance* del mercato unico. Ora come ora l'Europa deve definire in modo più rapido ed efficiente standard interoperabili e connessi al mercato, sulla base di modelli accettati a livello internazionale. Occorre riesaminare il processo di standardizzazione a livello europeo, conservando i vantaggi del sistema attuale e trovando al tempo stesso il giusto equilibrio tra dimensione europea e dimensione nazionale. Si deve puntare in particolare a migliorare l'accesso del settore privato al processo di standardizzazione e a rendere l'uso degli standard da parte delle PMI più agevole e meno oneroso.

### *Un sistema logistico e di trasporto flessibile, efficiente e senza soluzione di continuità*

Per sfruttare appieno i benefici di un mercato unico delle merci occorre un sistema logistico e di trasporto flessibile, efficiente e senza soluzione di continuità. Pur figurando nel trattato fin dall'inizio, tuttavia, la politica dei trasporti dell'UE è decollata piuttosto tardi e si è sviluppata in modo eterogeneo a seconda dei modi di trasporto. La frammentazione che questo ha comportato viene considerata sempre di più come un ostacolo alla libera circolazione. Le barriere amministrative e tecniche provocano delle "strozzature" che ostacolano la mobilità in Europa. Il mercato unico del trasporto marittimo è di fatto inesistente, poiché alle navi che viaggiano tra due porti europei continuano ad applicarsi formalità doganali identiche a quelle cui è soggetto il trasporto marittimo internazionale. Nel settore ferroviario sussistono differenze tra gli Stati membri a livello di scartamento, approvvigionamento energetico e sistemi di segnalazione, retaggio di quando le ferrovie erano monopolio dello Stato. Questo ostacola la circolazione transfrontaliera dei treni e aumenta il costo del materiale rotabile utilizzato nelle operazioni internazionali, che deve essere munito di tutta una serie di sistemi diversi. Inoltre, il mercato dei servizi di trasporto ferroviario di merci non funziona ancora a causa del recepimento inadeguato o incompleto del diritto UE da parte degli Stati membri. I mercati nazionali dei trasporti stradali si sono aperti solo di recente al "cabotaggio". La necessaria progressione dell'Europa verso il trasporto multimodale è frenata dal moltiplicarsi degli ostacoli giuridici, amministrativi e tecnici. Non esiste un documento di trasporto unico: la documentazione richiesta varia a seconda del modo di trasporto. La stessa mancanza di uniformità caratterizza le norme in materia di responsabilità. Un documento di trasporto unico (preferibilmente elettronico) e un sistema di responsabilità unico aumenterebbero la certezza giuridica e ridurrebbero considerevolmente i costi per le imprese e i cittadini.

Per creare un mercato unico moderno occorre ovviare alla mancanza di interoperabilità e alle lacune infrastrutturali che nuocciono all'efficienza e alla competitività globale dell'industria logistica dell'UE.

*Sbloccare la situazione in materia di brevetto europeo*

Uno dei principali ostacoli al buon funzionamento del mercato unico è la mancanza di un accordo sul brevetto UE. La base giuridica costituita dall'articolo 118 del trattato di Lisbona e la strategia Europa 2020 imprimono nuovo slancio al perseguimento di questo obiettivo, di cui ci si deve assolutamente avvalere per sbloccare la situazione riguardo al regime di traduzione applicabile al brevetto UE. La questione del brevetto europeo permetterà di valutare la serietà dell'impegno a rilanciare il mercato unico. Le imprese e gli innovatori hanno bisogno di un regime unico in materia di brevetti – e di un sistema giurisdizionale unico – applicabile in tutta Europa, che risulti attraente ed economicamente conveniente per i consumatori. Una tutela dei diritti di proprietà intellettuale poco costosa e giuridicamente sicura è di fondamentale importanza per le PMI. La Commissione deve mantenere inalterato il suo livello di ambizione in questo campo.

*Raccomandazioni principali*

- ⇒ Valutare gli effetti del pacchetto 2008 sul funzionamento del mercato interno delle merci e individuare le ulteriori iniziative possibili.
- ⇒ Riesaminare il sistema UE di fissazione degli standard trovando un giusto equilibrio tra livello UE e livelli nazionali.
- ⇒ Adottare nuove misure per eliminare gli ostacoli tecnici e amministrativi che ancora si frappongono alla creazione di un mercato unico per il trasporto ferroviario.
- ⇒ Introdurre un documento di trasporto e un regime di responsabilità unici per il trasporto multimodale.
- ⇒ Adottare urgentemente il brevetto UE e un sistema giurisdizionale unico per i brevetti.

## **2.6. Il mercato unico dei servizi: la forza trainante dell'economia europea**

I settori dei servizi, di fondamentale importanza per le nostre economie, rappresentano il 70% del PIL e sono al tempo stesso la prima fonte di investimenti esteri diretti e gli unici a vantare una creazione netta di posti di lavoro nell'UE. Sui mercati dei servizi sussiste tuttavia una notevole frammentazione (solo il 20% dei servizi forniti nell'UE ha una dimensione transfrontaliera), che mantiene il divario di produttività tra gli Stati Uniti e la zona euro a un livello nettamente superiore al limite accettabile (30% circa).

La direttiva sui servizi migliora notevolmente il funzionamento del mercato unico per i servizi, semplificando e modernizzando l'amministrazione e la vigilanza da parte delle autorità nazionali e rafforzando i diritti di utenti e consumatori. Si valuta che i guadagni economici potenziali derivanti dall'applicazione della direttiva sui servizi siano compresi tra 60 e 140 miliardi di euro, che rappresentano un potenziale di crescita dello 0,6-1,5% del PIL.

*Impegnarsi ad attuare rapidamente la direttiva sui servizi*

L'attuazione della direttiva sui servizi impone uno sforzo senza precedenti agli Stati membri, che devono introdurre grossi cambiamenti a livello amministrativo e legislativo tra cui un riesame approfondito del quadro normativo applicabile a tutta una serie di attività economiche a livello nazionale, regionale e locale.

I risultati ottenuti finora sono incoraggianti, ma non ci permettono di adagiarci sugli allori. Gli Stati membri devono attuare integralmente, e al più presto, la direttiva sui servizi, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti illustrati in appresso: gli Stati membri che non hanno ancora terminato l'esame della legislazione devono farlo con la massima urgenza. L'adozione della rimanente legislazione attuativa deve costituire una priorità politica per tutti gli Stati membri interessati. Gli Stati membri in cui il completamento di tutti i cambiamenti necessari rischia di subire notevoli ritardi devono dar prova del massimo impegno per accelerare il processo. Gli Stati membri che non hanno ancora predisposto sportelli unici o dove gli sportelli unici sono insufficienti devono prendere i provvedimenti necessari per conformarsi ai requisiti pertinenti della direttiva. Gli Stati membri devono inoltre garantire che le autorità nazionali utilizzino correttamente il sistema d'informazione del mercato interno (IMI) per rispettare i propri obblighi in termini di collaborazione.

La Commissione deve adottare tutte le misure di esecuzione necessarie e mantenere la pressione sugli Stati membri che tardano ad attuare integralmente la direttiva. La Commissione deve inoltre tenere informati sullo stato di attuazione della direttiva il Parlamento europeo, il Consiglio e le parti interessate, continuando nel contempo a lavorare con gli Stati membri per migliorare ulteriormente le procedure amministrative e i meccanismi di

cooperazione amministrativa. Gli sportelli unici sono destinati a trasformarsi in centri generali di *e-government* che potrebbero occuparsi anche di settori e procedure non contemplati dalla direttiva, come ad esempio la fiscalità.

Inoltre, gli Stati membri e la Commissione devono adottare un approccio ambizioso per quanto riguarda il processo di valutazione reciproca previsto dalla direttiva per il 2010, i cui risultati devono servire a orientare ulteriori azioni mirate.

### *Servizi industriali*

L'industria europea deve registrare ulteriori progressi nella prestazione di servizi per rimanere competitiva a livello mondiale. Le imprese che operano nei settori industriali e nel settore manifatturiero devono sviluppare nuove opportunità commerciali promuovendo i servizi connessi, come la manutenzione, il supporto, la formazione e i finanziamenti. Di norma, il potenziale di crescita di questi servizi è nettamente superiore a quello dell'attività relativa al prodotto stesso. L'UE deve potenziare il mercato unico dei servizi industriali e commerciali eliminando gli ostacoli che ancora si frappongono alla libera circolazione di questi servizi, migliorando il quadro UE per la standardizzazione dei servizi e promuovendo i servizi innovativi.

### *Rimuovere gli ostacoli alla prestazione transfrontaliera di servizi sanitari*

I mercati dei servizi si estendono oltre i settori contemplati dalla direttiva. In tale contesto, la Commissione deve riflettere in particolare sulle ulteriori misure da prendere riguardo ai numerosi tipi di servizi che attualmente non sono contemplati, o non integralmente, dalla direttiva.

Fra i settori che non rientrano nella direttiva sui servizi, merita particolare attenzione il settore sanitario. La direttiva proposta sull'assistenza sanitaria transfrontaliera mira a garantire un quadro chiaro e trasparente per la prestazione nell'UE di un'assistenza sanitaria sicura, efficiente e di ottima qualità ai pazienti che desiderano curarsi in uno Stato membro diverso da quello di origine. Secondo le norme proposte, i pazienti verrebbero rimborsati a concorrenza dell'importo che sarebbe stato pagato se avessero ricevuto il trattamento nel loro paese, ma sosterebbero il rischio finanziario di tutti gli eventuali costi supplementari. Urge adottare la proposta, che risale al 2008.

Occorre inoltre intraprendere una serie di azioni di sostegno per promuovere l'integrazione del mercato nel settore sanitario. La Commissione deve avviare insieme agli Stati membri un'analisi comparativa dei sistemi sanitari in tutta l'Unione europea, nonché ampliare e diffondere la conoscenza delle tecnologie migliori in campo sanitario partendo dal progetto pilota sulla tecnologia sanitaria. Si deve incoraggiare l'uso delle tecnologie *e-health* a sostegno del processo decisionale nei sistemi sanitari onde sistematizzare l'adozione delle

pratiche migliori identificate. Occorre inoltre adottare norme mirate che facilitino ulteriormente la libera circolazione dei pazienti nell'UE.

*Raccomandazioni principali*

- ⇒ Riflettere sulle iniziative necessarie per i settori dei servizi che non sono contemplati, o non integralmente, dalla direttiva sui servizi e presentare le proposte del caso.
- ⇒ Adottare la direttiva proposta sull'assistenza sanitaria transfrontaliera e intraprendere azioni di sostegno, avviando in particolare un'analisi comparativa dei sistemi sanitari negli Stati membri.

## 2.7. I lavoratori nel mercato unico: vecchi problemi e nuove sfide

La mobilità transnazionale dei lavoratori riveste grande importanza per l'Europa, poiché su essa si basa la più vasta mobilità occupazionale – tra posti di lavoro e settori diversi – e sociale – tra gruppi sociali, che viene generalmente considerata una *conditio sine qua* non perché l'Europa si affermi nell'economia che nascerà dalla recessione mondiale. Chiudere i mercati nazionali del lavoro o proteggere dalla concorrenza determinati settori professionali non servirà né ad aumentare l'occupazione né ad accelerare la crescita. La mobilità dei lavoratori è fondamentale anche per assorbire gli shock asimmetrici e adattarsi ai processi di ristrutturazione locali nella zona euro, dove le autorità nazionali non possono più utilizzare la politica di cambio e monetaria. In Europa, tuttavia, manca ancora la mobilità dei lavoratori necessaria per migliorare l'efficienza dei mercati occupazionali e garantire il buon funzionamento dell'unione monetaria.

La mobilità dei lavoratori tra gli Stati membri è frenata da una serie di ostacoli di fatto dovuti a fattori linguistici o culturali, ai modelli familiari e alla struttura del mercato abitativo. Nonostante gli ostacoli giuridici e amministrativi che ancora sussistono, la libera circolazione generale dei lavoratori è un successo dal punto di vista giuridico, su cui gravano però due paradossi di natura economica e politica.

Prima di tutto, la libera circolazione dei lavoratori è al tempo stesso la più contestata e la meno utilizzata delle quattro libertà. I dibattiti sull'allargamento e sulla ratifica del trattato costituzionale e del trattato di Lisbona dimostrano che una buona parte dei cittadini europei teme che la migrazione della manodopera provochi un abbassamento salariale, sottragga posti di lavoro ai lavoratori locali e diventi un onere per i regimi previdenziali. Paradossalmente, invece, l'Europa è caratterizzata da una scarsa mobilità. Attualmente, solo il 2,3% degli europei vive in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza. In un sistema federale e in un'economia unificata come gli Stati Uniti, la proporzione di cittadini che cambia Stato nello stesso anno è circa tre volte superiore. Il numero di persone che lavorano in un altro Stato membro è rimasto stabile nel tempo. Dal 2001 ad oggi, i cittadini UE che vivono in un altro Stato membro sono aumentati di circa 4 milioni. In confronto, la migrazione da paesi extra-UE costituisce un fenomeno molto più rilevante per i mercati occupazionali degli Stati membri. Nel 2008 vi erano nell'UE 19,5 milioni di cittadini di paesi terzi, pari al 3,9% della popolazione totale. Dalle indagini Eurobarometro si evince che la maggior parte degli europei non è interessata a lavorare in un'altra parte dell'UE o ritiene che gli ostacoli siano troppo numerosi. Questo scarso entusiasmo per la mobilità accomuna sostanzialmente vecchi e nuovi Stati membri.

Il secondo paradosso è che la libera circolazione dei lavoratori si scontra con un minor numero di ostacoli giuridici rispetto alle altre tre libertà economiche, ma questi ostacoli sono i più seri e insormontabili. Ci sono voluti 11 anni di negoziati per aggiornare la normativa sul coordinamento dei regimi previdenziali.

La recessione economica ha dimostrato che anche nei momenti di crisi rimangono posti di lavoro vacanti nell'UE. Per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020, l'Europa deve ovviare a questi paradossi nonché favorire una maggiore mobilità e un più vasto uso dei diritti alla libera circolazione. L'aumento dei livelli di disoccupazione e il persistere delle differenze di reddito e salariali tra le varie regioni europee non favoriranno necessariamente una maggiore mobilità, e comunque non un tipo di mobilità vantaggioso per l'Europa.

La mobilità di lavoratori molto qualificati in settori nuovi e innovativi risulterà estremamente benefica se l'Europa saprà adattarsi ai nuovi tipi dinamici di mobilità e incoraggerà forme di mobilità circolare intra-UE che compensino la fuga di cervelli. Ciò non significa riformulare le politiche già esistenti, ma adoperarsi con maggiore impegno per rimuovere alcuni ostacoli giuridici e amministrativi ben identificati e riflettere su come affrontare le nuove sfide poste da tipi nuovi e più diversificati di lavoratori mobili.

### *Garantire il coordinamento dei diritti previdenziali e la portabilità dei diritti pensionistici per tutti*

Uno dei requisiti fondamentali per la libera circolazione dei lavoratori è la salvaguardia dello status previdenziale delle persone che si spostano all'interno dell'UE. Il pacchetto sul coordinamento dei regimi previdenziali adottato nel luglio 2009 dopo lunghi e laboriosi negoziati ha modernizzato disposizioni comunitarie che risalgono agli anni '50. A questa svolta considerevole, però, hanno già fatto seguito ulteriori sviluppi. Le norme vigenti, elaborate per ovviare a problemi ed esigenze propri del tipo di migrazione dei lavoratori che ha caratterizzato in passato i mercati occupazionali, possono essere ulteriormente adattate in funzione della situazione di tipi nuovi e più diversificati di lavoratori mobili e della situazione specifica dei pendolari e dei lavoratori non assicurati nel paese di origine.

La portabilità delle pensioni integrative e dei diritti all'assicurazione sanitaria pone un problema specifico in questo ambito. Il quadro normativo attuale non comprende i diritti previdenziali, ma non può evitare le perdite connesse a forme non statutarie di protezione sociale. Questo mette in una situazione particolarmente difficile i lavoratori molto mobili, che nell'arco del loro percorso

professionale cambieranno più volte regime, oltre a passare a status occupazionali e incarichi diversi. Una proposta della Commissione in tale ambito è bloccata al Consiglio dal 2005 malgrado il forte sostegno del Parlamento europeo.

La Commissione deve considerare prioritaria la questione degli ostacoli alla mobilità transnazionale dei lavoratori nella sua prossima consultazione sui regimi pensionistici in Europa. In tale contesto, si potrebbe prendere in considerazione l'istituzione di un 28° regime dei diritti a pensione complementare interamente costituito da norme UE ma esistente in parallelo alle norme nazionali, e quindi facoltativo per le imprese e i lavoratori. Scegliendo questo regime, i lavoratori sarebbero soggetti in tutta Europa alle stesse norme per quanto riguarda le prestazioni previdenziali extra. Per facilitare le cose, si potrebbe anche limitare la possibilità di aderire a questo regime al primo contratto di lavoro, in modo da incentivare la mobilità di certi giovani lavoratori che sono quelli più attratti dalla mobilità internazionale.

Va prestata attenzione anche all'eliminazione degli ostacoli fiscali al lavoro transfrontaliero. Le diverse aliquote fiscali applicate dagli Stati membri impediscono di riservare un trattamento del tutto neutro alle attività economiche transfrontaliere. Poiché gli unici progressi in questo settore derivano dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, si può pensare a un'azione strategica volta a garantire la neutralità fiscale, ad esempio per le imposte riscosse sulle parti del reddito che dipendono dalle indennità di dislocazione.

### *Accelerare e agevolare il riconoscimento delle qualifiche professionali*

Un altro grosso ostacolo allo sviluppo della mobilità transfrontaliera dei lavoratori è costituito dalle complesse modalità di riconoscimento internazionale delle qualifiche professionali. Il riconoscimento automatico delle qualifiche si applica solo a 7 professioni su oltre 800. Negli altri casi le prassi e le irregolarità amministrative, i ritardi accusati dai processi di riconoscimento e le resistenze corporativistiche a livello nazionale rendono più costoso e difficile l'esercizio di un'attività all'estero e creano di fatto ulteriori barriere all'ingresso nelle professioni regolamentate. Occorre pertanto chiarire e rafforzare il quadro giuridico vigente, definito dalla direttiva 2005/36/CE, per agevolare il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali tra gli Stati membri. La situazione attuale permette di mostrarsi più ambiziosi. Il trattato sull'Unione europea ha sostituito l'unanimità in sede di Consiglio dei ministri con la maggioranza qualificata. Si è inoltre più consapevoli che, nonostante il processo di Bologna, i contenuti della formazione nei diversi Stati membri non hanno ancora raggiunto una convergenza tale da rendere superfluo qualsiasi ulteriore intervento.

L'*acquis* pertinente deve essere modernizzato per agevolare il riconoscimento delle qualifiche professionali. Occorre estendere il riconoscimento automatico delle qualifiche a nuove professioni, oltre alle sette attuali, e in particolare alle nuove professioni necessarie per facilitare la mobilità dei lavoratori molto qualificati nelle industrie verdi e digitali.

È altrettanto fondamentale elaborare una classificazione europea delle capacità e delle competenze, affinché le capacità e le competenze di chi cerca lavoro o i requisiti connessi a un'offerta di lavoro vengano compresi allo stesso modo in tutta Europa e siano facilmente trasferibili.

### *Conciliare meglio le competenze con l'offerta di lavoro nel mercato unico*

Un terzo tipo di ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori è legato alla necessità di conciliare le competenze con l'offerta di lavoro transfrontaliera. Occorre intervenire su vari fronti, a livello UE e nazionale. La rete EURES, che sta dando ottimi risultati, gestisce attualmente un milione di offerte di lavoro e fornisce consulenze preziose ed esaurienti a chi cerca lavoro oltrefrontiera e alle imprese che intendono assumere, collegando i servizi pubblici per l'occupazione di tutti gli Stati membri. Col passare del tempo la rete ha ampliato le sue funzioni, trasformandosi da semplice banca dati a livello di UE in una piattaforma internazionale di collocamento in Europa. Si dovrebbe proseguire su questa via sviluppando i contatti di EURES con i servizi pubblici per l'occupazione, le parti sociali e le agenzie di collocamento private, migliorandone la capacità di conciliare competenze e offerta di lavoro e estendendo la copertura a tutte le fasi della mobilità. EURES deve sviluppare anche i contatti con le reti di informazione e risoluzione dei problemi, come SOLVIT, per rispondere a tutte le preoccupazioni e domande formulate dai cittadini nell'esercizio dei propri diritti alla mobilità. Occorre inoltre adoperarsi con maggiore impegno per fornire informazioni, consulenza e incentivi ai lavoratori che desiderano rientrare in patria dopo un'esperienza lavorativa all'estero. Il ritorno nel paese di origine rientra nella libera circolazione dei lavoratori e la collaborazione fra istituzioni UE e servizi nazionali per l'occupazione deve garantire che la mobilità comporti un valore aggiunto anche per i paesi di origine.

I servizi pubblici per l'occupazione e le politiche nazionali devono dare un notevole contributo, insieme alle parti sociali a livello nazionale, per creare in Europa un contesto più favorevole alla mobilità e verificare la corretta applicazione dei diritti e degli obblighi di lavoratori e imprese. I fondi strutturali dell'UE, e in particolare il Fondo sociale europeo, devono sostenere e agevolare le azioni volte a incoraggiare la mobilità intra-UE e potenziare i servizi di informazione e consulenza sui diritti connessi alla mobilità.

### *Raccomandazioni principali*

- ⇒ Coordinare i regimi previdenziali per le persone estremamente mobili, in particolare i ricercatori.
- ⇒ Introdurre un 28° regime dei diritti a pensione complementare per i lavoratori transfrontalieri.
- ⇒ Eliminare gli ostacoli fiscali al lavoro transfrontaliero.
- ⇒ Estendere il riconoscimento automatico delle qualifiche.
- ⇒ Migliorare la trasparenza e il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze, sviluppando sistemi nazionali di qualificazione e instaurando il sistema ESCT.
- ⇒ Potenziare il sistema EURES trasformandolo in una vera e propria piattaforma di collocamento nel mercato unico.

## **2.8. Il mercato unico dei capitali e dei servizi finanziari**

*Vigilanza su un mercato unico anziché frammentazione del mercato attraverso la vigilanza*

Il mercato unico dei capitali e il mercato unico dei servizi finanziari, a cui il primo è strettamente legato, sono di fondamentale importanza per un'allocazione efficiente delle risorse – un fattore trainante per la crescita e l'occupazione – e per la stabilità dell'economia. Il rigido sistema di restrizioni alla concorrenza e di vincoli all'allocazione delle risorse nel settore dei servizi finanziari in vigore negli anni '70 e '80, spesso concepito in modo da favorire il finanziamento dei disavanzi pubblici, ha avuto ripercussioni negative sugli investimenti e sulla crescita, specialmente in Europa. La successiva liberalizzazione finanziaria che è iniziata negli anni '90 senza essere accompagnata, soprattutto negli Stati Uniti, da miglioramenti corrispondenti in termini di regolamentazione prudenziale e di vigilanza, è stata uno dei principali fattori all'origine della crisi finanziaria.

L'Unione europea è impegnata, anche nell'ambito del G20, nell'attuazione di un programma ambizioso volto a creare un sistema di vigilanza adeguato. Il programma è stato varato in seguito alla relazione De Larosière, redatta su incarico della Commissione europea.

Il processo di definizione delle politiche in questo ambito è considerato prioritario dalle istituzioni dell'UE. Non si ritiene necessario, ai fini della presente relazione, esaminare il lavoro in corso.

Occorre invece sottolineare quanto sia importante che nelle prossime decisioni legislative del Parlamento e del Consiglio si tengano nella massima considerazione le implicazioni riguardanti il mercato unico dei servizi finanziari. Le strutture di vigilanza che saranno istituite sulla base di queste decisioni definiranno probabilmente a lungo il paesaggio finanziario dell'UE. Il Consiglio commetterebbe un grave errore strategico se si pronunciasse a favore di soluzioni troppo blande cedendo alle pressioni di Stati membri mossi da una propensione naturale a tutelare le competenze nazionali a livello di vigilanza. Potrebbe infatti risultarne un mercato unico frammentato e più vulnerabile.

*Sostenere il mercato unico e l'integrazione finanziaria mediante l'emissione di e-bond*

L'UE ha bisogno di un sistema finanziario moderno e sviluppato, basato su una categoria di attività liquide prive di rischio che, costituendo il parametro di riferimento per fissare i prezzi delle altre attività, consenta di svolgere in modo efficiente le funzioni essenziali dell'allocazione delle risorse,

dell'intermediazione tra risparmi e investimenti, dell'agevolazione di una migliore ripartizione del rischio e della garanzia di un'attuazione più uniforme della politica monetaria unica nell'area dell'euro. Questo rafforzerebbe il mercato unico, sosterebbe l'euro come moneta mondiale e favorirebbe il buon funzionamento delle economie dell'UE, sia in tempi normali che a seguito di shock esterni e di crisi finanziarie, aumentando in definitiva gli effetti positivi per gli Stati membri in termini di crescita e occupazione.

Il mercato dei titoli di Stato ha svolto un ruolo di catalizzatore promuovendo l'integrazione dei mercati finanziari europei sin dalla creazione dell'euro, con il sostegno di una nuova base di investitori più ampia e diversificata, riducendo i costi di transazione e di finanziamento per i governi e stimolando lo sviluppo dei mercati per altre categorie di attività collegate (come obbligazioni societarie, obbligazioni garantite, titoli obbligazionari cartolarizzati e una serie di strumenti derivati).

Il mercato dei titoli di Stato, tuttavia, è ancora frammentato, perché l'emissione del debito rimane a livello nazionale e a tutt'oggi non si è fatto niente, se non migliorare lievemente la trasparenza e il coordinamento delle emissioni, per realizzare le economie di scala consentite dall'euro. La frammentazione rende il mercato obbligazionario europeo meno liquido dei mercati statunitense e giapponese<sup>9</sup>, il che comporta costi per gli investitori, gli emittenti, gli altri debitori e, in definitiva, i cittadini europei. Le famiglie, ad esempio, pagano tassi di interesse ipotecari indebitamente elevati, fissati usando come riferimento i titoli di Stato<sup>10</sup>. Le imprese, soprattutto quelle più piccole, hanno difficoltà a ottenere il finanziamento delle obbligazioni, che le espone a rischi in termini di governo societario connessi al finanziamento del capitale proprio (*equity*). Le grosse infrastrutture pubbliche europee, come le reti transeuropee, sono transnazionali e poco adatte ai sistemi nazionali attualmente frammentati e il loro finanziamento risente della mancanza di un mercato dei titoli liquidi per scadenze molto lunghe, mentre gli investitori a lungo termine come i fondi pensione non trovano un'offerta di titoli corrispondente alle loro esigenze di investimento. Anche le operazioni finanziarie realizzate dalle istituzioni dell'UE sono probabilmente più costose del necessario. La frammentazione attuale scoraggia l'afflusso di capitali esteri in Europa (i fondi sovrani, ad esempio, non sono attratti dalle emissioni di modesta entità) che, quando avviene, richiede un premio per compensare l'illiquidità del mercato obbligazionario europeo, con un conseguente trasferimento netto di ricchezza al resto del mondo. Infine, il

---

<sup>9</sup> Come dimostrano lo scarso fatturato sul mercato a pronti e la migrazione della liquidità verso i mercati dei derivati, nonché il fatto che le emissioni sono ancora relativamente modeste e che non esiste uno strumento di riferimento efficiente e del tutto rappresentativo delle diverse scadenze e tipologie (ruolo che, malgrado le apparenze, non viene svolto dal Bund tedesco).

<sup>10</sup> Per un prestito ipotecario di 100 000 euro su dieci anni, ogni punto base di interesse che riflette l'inefficienza del mercato dei titoli di Stato comporta il pagamento di oltre 50 euro di interessi supplementari nel periodo in questione.

cattivo funzionamento dei mercati finanziari può frenare le riforme in altri settori<sup>11</sup>. Nel complesso, il potenziale dell'euro risente inevitabilmente del mancato sostegno di strumenti finanziari adeguati per gli investimenti di portafoglio in un mercato finanziario unico, il che rende la zona euro meno attraente per gli investimenti finanziari, specialmente in tempi di crisi finanziaria, con una conseguente riduzione del capitale disponibile per l'Europa e, pertanto, del suo potenziale di crescita e occupazione.

In Europa esiste un titolo di Stato considerato liquido e sicuro, il Bund tedesco, la cui forza riflette la preferenza relativa degli investitori rispetto ad altri titoli governativi presenti in Europa. Considerato in una prospettiva mondiale, tuttavia, il Bund è un'entità relativamente piccola. Il recente crollo dell'euro durante la crisi greca rispecchia un deflusso di capitali dall'Europa verso i titoli di Stato USA che neanche la qualità del Bund è riuscita ad arginare. L'Europa è chiaramente penalizzata dalla mancanza di un titolo di portata mondiale.

Per ovviare alla frammentazione del mercato dei titoli di Stato occorre creare un nuovo mercato europeo con una dimensione mondiale. Al tempo stesso, si deve tener conto delle preoccupazioni legittime: qualsiasi soluzione deve evitare che i paesi con una politica di bilancio responsabile siano costretti a salvare, in un modo o nell'altro gli Stati membri "indisciplinati". Il semplice timore di un'evoluzione in questo senso comprometterebbe la loro posizione attualmente favorevole sul mercato, rendendo immediatamente poco attraente qualunque proposta. Occorre quindi introdurre cambiamenti prudenti a livello di pratiche di emissione, perché possano migliorare il funzionamento del mercato unico e garantire al tempo stesso il rispetto della regola del "nessun salvataggio finanziario" ("*no bail-out*") sancita dal trattato. In aggiunta a una vigilanza multilaterale più efficace, imponendo una disciplina di mercato più rigorosa ai governi meno oculati si gestirebbe meglio l'azzardo morale (*moral hazard*)<sup>12</sup>. A tal fine si dovrebbe aumentare la sensibilità dei mercati all'andamento dei bilanci nazionali e rendere la possibilità di un inadempimento del debito nazionale più gestibile da parte degli altri paesi UE, di modo che i mercati possano fissarne il prezzo più facilmente e con maggiore probabilità.

In tale contesto, l'assunzione di prestiti su vasta scala tramite un organismo europeo e la successiva erogazione di prestiti agli Stati membri possono rappresentare una soluzione equilibrata. I prestiti successivamente concessi agli Stati membri non dovrebbero superare una determinata percentuale del PIL del paese (la stessa per tutti gli Stati membri) di modo che, per il loro fabbisogno di finanziamento non coperto da questo meccanismo, i governi continuerebbero a

---

<sup>11</sup> Consentendo agli operatori economici di compensare le perdite di reddito a breve termine e rendendo il consumo progressivamente meno irregolare, mercati finanziari funzionanti anticipano i benefici a lungo termine delle riforme.

<sup>12</sup> Dalla creazione dell'UEM, la disciplina di mercato non si è rivelata molto efficace nel prevenire l'accumulazione di squilibri e ha finito addirittura col compromettere il rispetto della regola del "nessun salvataggio finanziario" ("*no bail-out*") sancita dal trattato.

emettere il proprio debito nazionale per il quale rimarrebbero individualmente responsabili.

Gli Stati membri, che grazie a questo meccanismo avrebbero accesso a finanziamenti meno onerosi, considererebbero l'organismo europeo un creditore privilegiato rispetto ai detentori del loro debito fluttuante sul mercato, e ciò aumenterebbe in teoria la possibilità di un inadempimento limitato a quest'ultimo debito. A sua volta, questo potrebbe aumentare la pressione di mercato (e il rendimento) sul debito fluttuante, offrendo agli Stati membri un maggiore incentivo a ridurre rapidamente tale debito mediante sane politiche di bilancio.

Un meccanismo di questo genere potrebbe includere tutti i paesi dell'UE, consentendo anche ai paesi che non fanno parte della zona euro di ottenere prestiti denominati in euro e quindi offrendo loro maggiori incentivi a garantire la stabilità nei confronti dell'euro, in linea con i requisiti dell'ERM-II, a sostegno del processo di allargamento dell'area dell'euro. Più numerosi saranno i paesi dell'UE che partecipano al meccanismo, più grande sarà l'entità delle emissioni dell'organismo europeo e maggiori saranno i benefici in termini di liquidità e profondità del mercato obbligazionario europeo, il che comporterà, a termine, vantaggi anche per il mercato unico dell'UE.

Sarebbe opportuno cominciare con un numero limitato di paesi, purché si crei un emittente che abbia un certo peso a livello mondiale. Il meccanismo, quindi, risulterebbe già attraente se vi aderissero gli Stati membri dell'UE con un debito di modesta o media entità, e ancor di più se vi partecipassero paesi caratterizzati da un debito elevato. Solo una partecipazione volontaria della Germania, tuttavia, permetterebbe all'UE di trarne realmente vantaggio. Per l'Europa, ciò costituirebbe una svolta fondamentale verso un mercato finanziario più efficiente e un mercato unico più forte, che sostengano l'euro come moneta internazionale e l'intera economia europea. Per quanto riguarda la Germania, questo le consentirebbe di guidare un processo di estrema importanza politica ed economica per l'Europa e di orientare la definizione del meccanismo in funzione del suo desiderio di garantire una disciplina di bilancio più rigorosa nell'UE e di mantenere le sue condizioni di finanziamento favorevoli.

#### *Raccomandazioni principali*

- ⇒ Assicurare che la struttura della vigilanza finanziaria *non* provochi una frammentazione del mercato unico.
- ⇒ Vagliare la possibilità di rafforzare l'integrazione finanziaria mediante l'emissione di *e-bond*.

## **2.9. L'infrastruttura fisica del mercato unico: raccogliere la sfida degli investimenti**

È impossibile immaginare un mercato unico senza infrastrutture fisiche che colleghino le sue diverse parti: strade e altri collegamenti di trasporto, reti elettriche, reti di comunicazione elettronica e reti idriche. Le infrastrutture sono indispensabili per garantire la mobilità su cui si basa un mercato integrato funzionante e per promuovere la crescita e lo sviluppo sostenibile, come pure per garantire la coesione territoriale. Sebbene siano stati riconosciuti l'importanza della dimensione infrastrutturale del mercato unico e il ruolo centrale svolto dall'UE nello sviluppo delle reti transeuropee, sussiste una serie di ostacoli che impedisce di "pensare europeo" in questo settore.

La programmazione, il finanziamento e la gestione dei progetti infrastrutturali avvengono prevalentemente a livello nazionale. A mano a mano che aumenta l'integrazione della produzione e della distribuzione al di là delle frontiere nazionali e che settori come l'energia e le comunicazioni elettroniche richiedono nuove interconnessioni, si accentua il divario infrastrutturale tra i diversi paesi europei. Da un lato, il mercato unico presenta ancora diverse strozzature, specialmente nei nuovi Stati membri. Dall'altro, l'Europa deve dotarsi di nuove infrastrutture per poter accelerare la transazione verso un'economia verde, basata sulla conoscenza.

Colmare questo divario infrastrutturale pone problemi tecnici e di coordinamento, ma rappresenta anche una sfida finanziaria. La crisi economica ha un'incidenza considerevole sulla capacità degli Stati membri di finanziare nuovi progetti infrastrutturali in un momento in cui occorre privilegiare il risanamento di bilancio. Al tempo stesso, il settore privato deve far fronte a seri condizionamenti per il reperimento di fondi e ha bisogno di una certezza giuridica sotto forma di orientamenti chiari sull'attuazione della politica di concorrenza (antitrust e aiuti di Stato) in questo settore, così come di incentivi ad investire nelle reti in un contesto competitivo. L'Europa deve riflettere da un nuovo punto di vista sugli aspetti economici degli investimenti transfrontalieri e su modi innovativi di finanziarli. Il suo problema principale è come procurarsi nuove risorse per gli investimenti a medio-lungo termine di rilevanza europea. Un modo per affrontarlo è analizzare tutte le combinazioni tra finanziamenti pubblici e privati, compreso un maggiore uso di fonti di finanziamento innovative come i diritti di utenza. Il margine limitato di cui dispongono i governi in materia di bilancio accentuerà inevitabilmente l'importanza dei partenariati pubblico-privato quale strumento di attuazione per gli investimenti infrastrutturali. L'utilizzo dei fondi strutturali per agevolare questo connubio pubblico-privato sarà di vitale importanza in tale contesto.

Un'altra possibilità è quella di migliorare gli incentivi per gli investitori a lungo termine (istituzioni finanziarie con un mandato pubblico ma anche investitori privati, compresi i fondi pensioni) perché convogliano le proprie risorse verso i progetti infrastrutturali a lungo termine. Il volume dei fondi gestiti dagli investitori a lungo termine a livello mondiale è stimato a 30 000 miliardi di euro, di cui però solo una piccola parte viene usata per finanziare investimenti infrastrutturali. Le recenti esperienze innovative come il fondo Margherita (1,5 miliardi di euro), a cui partecipano la Banca europea per gli investimenti e le istituzioni finanziarie pubbliche di sei Stati membri, sono un buon punto di partenza. Occorre riflettere sull'opportunità di creare un quadro giuridico europeo *ad hoc* per gli investitori a lungo termine, che li incoraggi a concentrarsi sugli investimenti infrastrutturali, tenendo conto delle loro caratteristiche specifiche e della varietà propria di questa categoria di investitori.

Si potrebbero infine liberare risorse rilevanti per gli investimenti infrastrutturali sviluppando in Europa un mercato dei titoli liquidi per scadenze molto lunghe, in modo da reperire fondi per i grossi investimenti transfrontalieri a livello UE e da garantire un'offerta adeguata di titoli tale da soddisfare il fabbisogno di investimento degli investitori a lungo termine. Per sviluppare un mercato di questo genere occorre riflettere su come ovviare all'attuale frammentazione del mercato dei titoli di Stato in Europa.

*Raccomandazioni principali*

- ⇒ Facilitare l'uso combinato dei partenariati pubblico-privato e dei fondi strutturali.
- ⇒ Riflettere sull'opportunità di creare un quadro normativo europeo ad hoc per incoraggiare gli investitori a lungo termine a concentrarsi sui progetti infrastrutturali.
- ⇒ Garantire la massima certezza giuridica per quanto riguarda la politica di concorrenza relativamente agli investimenti infrastrutturali e ai relativi finanziamenti.

## **CAPITOLO 3**

### **GENERARE CONSENSO SU UN MERCATO UNICO PIÙ FORTE**

### **3.1. Un mercato unico per un'"economia sociale di mercato fortemente competitiva"**

La priorità assoluta di questa relazione è definire le modalità per ridare slancio al mercato unico. Colmare i divari e puntare a nuove frontiere è fondamentale per generare nuova energia e fiducia nel progetto del mercato unico. Creare il clima politico per un'azione durevole può non essere sufficiente se ampie fasce dell'opinione pubblica europea - compresi talvolta responsabili politici e addirittura dirigenti aziendali - mettono in dubbio i benefici dell'integrazione del mercato e ritengono che il processo di apertura del mercato sia andato oltre quanto necessario o auspicabile.

Con il tempo, il sistema dell'UE ha accumulato asimmetrie interne fra l'integrazione del mercato a livello sovranazionale e la protezione sociale a livello nazionale, che generano attriti e danno origine a disincanto e avversione nei confronti dell'apertura del mercato. Affinché il rilancio del mercato unico sia durevole è necessario rimuovere tali fonti di attrito in modo mirato. In alcuni casi ciò significa adeguare le norme esistenti che disciplinano il mercato unico per tenere conto delle esigenze dei contesti sociali e locali. In altri casi, è necessario coordinare maggiormente i sistemi normativi nazionali, per assicurare la loro coerenza con i principi dell'UE e l'aderenza a essi.

Nelle pagine seguenti, la relazione esamina le sfide strategiche e le possibili azioni in materia di libera circolazione dei lavoratori, servizi sociali d'interesse generale, appalti pubblici, politiche industriali, coordinamento delle politiche fiscali e politica regionale. Questi sono gli elementi fondamentali per riconciliare il mercato unico e la dimensione sociale e dei cittadini secondo la logica del trattato di un'"economia sociale di mercato fortemente competitiva".

### **3.2. Libertà economiche e diritti dei lavoratori dopo Viking e Laval**

Fra il 2007 e il 2008 le decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle cause Viking, Laval, Rüffert e Commissione contro il Granducato del Lussemburgo hanno riproposto una vecchia frattura mai sanata: la divisione fra i sostenitori di una maggiore integrazione del mercato e coloro che considerano l'appello alle libertà economiche e alla soppressione delle barriere normative la parola d'ordine per smantellare i diritti sociali tutelati a livello nazionale.

Riproporre questa scissione potrebbe allontanare dal mercato unico e dall'UE una parte dell'opinione pubblica - i movimenti dei lavoratori e i sindacati - che nel corso del tempo è stata una sostenitrice fondamentale dell'integrazione economica.

Le sentenze della Corte hanno evidenziato le fenditure createsi in due direzioni fra il mercato unico e la dimensione sociale a livello nazionale.

In primo luogo, le cause hanno portato alla luce le tensioni cui è soggetto l'attuale quadro normativo relativo al distacco dei lavoratori, in un contesto di condizioni di lavoro e sociali divergenti fra Stati membri, e la particolare sensibilità ai rischi di dumping sociale e di concorrenza sleale percepiti. In secondo luogo, le decisioni della Corte hanno dimostrato che il campo di applicazione del diritto dell'UE si estende al contenzioso collettivo di lavoro. Ciò ha portato le parti sociali e le azioni collettive direttamente al nocciolo della costituzione economica del mercato unico. Al tempo stesso, ciò significa che sia i sistemi nazionali di relazioni industriali sia l'esercizio del diritto di sciopero potrebbero doversi conformare alle libertà economiche stabilite dal trattato.

Gli aspetti concreti e normativi sono strettamente interconnessi. A livello pratico, la questione è stabilire se la direttiva sul distacco dei lavoratori costituisce ancora una base adeguata per gestire i crescenti flussi di lavoratori transfrontalieri temporaneamente distaccati e al contempo tutelarne i diritti. Sul piano normativo, la questione riguarda la collocazione del diritto dei lavoratori di intraprendere un'azione sindacale all'interno del mercato unico e il relativo status nei confronti delle libertà economiche.

I responsabili politici e le parti sociali sono ampiamente consapevoli che il compito di chiarire tali questioni non deve essere lasciato a future occasionali controversie dinanzi alla Corte di giustizia o ai tribunali nazionali. Le forze politiche devono impegnarsi a cercare una soluzione, conforme all'obiettivo del trattato di un'"economia sociale di mercato".

Il Presidente Barroso ha annunciato, davanti al Parlamento europeo, l'intenzione di presentare un regolamento per migliorare l'interpretazione e l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori. Il divario tra le posizioni e le richieste delle parti sociali sulla questione rende estremamente sensibile tale iniziativa.

Data la rilevanza della questione, nell'ambito dell'elaborazione della presente relazione è stata dedicata particolare attenzione alle opinioni e alle preoccupazioni delle parti sociali. È stata organizzata una consultazione comune con la Confederazione europea dei sindacati (CES) e BusinessEurope. Le parti sociali hanno avuto l'opportunità di discutere le loro preoccupazioni sulla base delle posizioni assunte nella Relazione sull'azione comune delle parti sociali europee in relazione alle sentenze della Corte di giustizia nelle cause Viking, Laval, Ruffert e Lussemburgo, adottata da quattro parti sociali il 19 marzo 2010 su invito della Commissione e della presidenza francese dell'UE.

Dalla consultazione è emerso che le posizioni sono ancora distanti ma ci sono aspetti condivisi da tutte le parti e che potrebbero essere il punto di partenza per un avvicinamento. Un modo per agevolare questa convergenza consisterebbe nell'affrontare gli aspetti sia normativi sia concreti in causa nel dibattito. Cionondimeno i due aspetti richiedono strategie diverse per equilibrare le esigenze del mercato unico e le esigenze sociali.

### *Maggiore chiarezza nell'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori*

Per garantire un quadro giuridico equo ed equilibrato ai lavoratori distaccati occorre ridurre i margini di ambiguità nell'interpretazione e attuazione della direttiva in questione. Gli Stati membri nei quali sono sorti i problemi più significativi hanno adattato, talvolta mediante un difficile processo politico, la legislazione di recepimento. Sarebbe tuttavia utile un intervento a livello europeo volto a dissipare le ambiguità che ancora affliggono l'interpretazione della direttiva per agevolare l'accesso alle informazioni, rafforzare la collaborazione fra amministrazioni nazionali e sanzionare più efficacemente gli abusi. In questo contesto è altresì fondamentale intensificare la lotta alle cosiddette società di comodo (*letter box companies*) e potenziare l'accesso dei lavoratori distaccati ai mezzi di ricorso contro le violazioni dei propri diritti subite nel paese ospite.

### *Proteggere i diritti dei lavoratori, rifiutare il protezionismo*

In secondo luogo, è importante stabilire in che modo rispondere alla preoccupazione dei sindacati secondo la quale l'esercizio delle libertà economiche riduce la tutela del diritto di sciopero.

Le sentenze della Corte di giustizia precedono l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, che fissa esplicitamente l'economia sociale di mercato come uno degli obiettivi dell'Unione e rende la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vincolante a livello del trattato. Questi elementi dovrebbero definire un nuovo contesto giuridico nel quale le preoccupazioni e i problemi sollevati dai sindacati dovrebbero trovare una risposta adeguata. Tuttavia, se così non fosse, andrebbero esaminati i margini per ulteriori azioni strategiche.

In teoria, per equilibrare le libertà economiche e il diritto di sciopero sono possibili due strategie opposte.

Da un lato, i sindacati propongono di modificare il trattato allo scopo di introdurre una clausola che escluda il diritto di sciopero dal suo campo di applicazione, la cosiddetta clausola sul progresso sociale. Tale clausola sarebbe formulata conformemente all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2679/98 del

Consiglio sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri. Una clausola sul progresso sociale blinderebbe il diritto di sciopero, così come è riconosciuto a livello nazionale, dall'impatto delle norme che disciplinano il mercato unico. Modificare il trattato non sembra tuttavia un'opzione realistica nel breve termine.

D'altro canto, l'opposta strategia possibile consisterebbe nel regolamentare il diritto di sciopero a livello dell'UE. Tale soluzione è vietata esplicitamente dal trattato.

La logica di un mercato unico coerente con l'"economia sociale di mercato", adottata come modello dal trattato di Lisbona, suggerisce una terza strategia: un intervento mirato per coordinare più efficacemente l'interazione fra diritti sociali e libertà economiche all'interno del sistema UE. Si tratta di garantire uno spazio d'azione adeguato ai sindacati e ai lavoratori per difendere i loro interessi e tutelare i loro diritti ad azioni sindacali senza sentirsi indebitamente ostacolati dalle norme che disciplinano il mercato unico. In questo contesto il regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio, sebbene focalizzato su situazioni molto diverse dalle vertenze di lavoro, può rappresentare un punto di riferimento ai fini di una soluzione.

Lo scopo del regolamento, infatti, è rinnovare l'impegno a favore della libera circolazione delle merci, escludendo al tempo stesso qualsiasi pregiudizio all'esercizio del diritto di sciopero. Vieta le azioni che "possono perturbare gravemente il corretto funzionamento del mercato interno e causare danni gravi ai privati lesi da tali azioni" riconoscendo al contempo che tale divieto non pregiudica il diritto di sciopero. Onde promuovere la fiducia reciproca, è stato istituito un sistema di allerta precoce per segnalare ostacoli alla libera circolazione delle merci e uno scambio di informazioni fra gli Stati membri interessati. La Commissione ha una funzione arbitrale, in quanto può richiedere agli Stati membri interessati di rimuovere, entro una determinata scadenza, gli ostacoli individuati alla libera circolazione delle merci.

Senza bisogno di toccare la direttiva sul distacco dei lavoratori, se vengono adottate misure per chiarirne l'applicazione, la Commissione e le parti sociali possono valutare l'opportunità di basarsi sul modello proposto dal regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio. A tal fine occorrerebbe introdurre una disposizione volta a garantire che il distacco dei lavoratori, nel quadro della prestazione transfrontaliera di servizi, non incida sul diritto di intraprendere azioni sindacali e sul diritto di sciopero, tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e conformi con il diritto e le prassi nazionali che rispettano la legislazione dell'UE. In ultima analisi, una disposizione analoga che tutela il diritto del lavoro è stata introdotta nel testo della direttiva sui

servizi, con una formulazione leggermente differente da quella usata nel regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio<sup>13</sup>. Tale disposizione potrebbe essere integrata da un sistema per la composizione informale delle vertenze relative all'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori quando queste rischiano di ostacolare significativamente il funzionamento del mercato unico. In tali casi, le parti sociali devono sottoporre la questione allo Stato membro ospite. Lo Stato membro ospite deve cercare di raggiungere una soluzione informale tenendo informati la Commissione, lo Stato membro di origine dei lavoratori distaccati e le imprese interessate. Se le parti respingono la soluzione proposta, esse sono libere di difendere i loro interessi in tribunale.

La soluzione proposta risponderebbe alle preoccupazioni relative alla collocazione del diritto di sciopero nel contesto della libera circolazione dei lavoratori e potrebbe fungere da strumento per potenziare la fiducia fra le parti sociali. Sarebbe un modo concreto per dare un segnale che il mercato unico è pienamente compatibile con un'economia sociale di mercato.

*Principali raccomandazioni:*

- ⇒ Chiarire l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori e consolidare la diffusione di informazioni sui diritti e gli obblighi dei lavoratori e delle imprese, la cooperazione amministrativa e le sanzioni nel quadro della libera circolazione delle persone e della prestazione transfrontaliera di servizi.
- ⇒ Se vengono adottate misure per chiarire l'interpretazione e l'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, introdurre una disposizione che garantisca il diritto di sciopero sul modello dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio e un meccanismo per la composizione informale delle vertenze di lavoro relative all'applicazione della direttiva.

---

<sup>13</sup> Articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2006/123/CE, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno. Cfr. anche il considerando 14.

### 3.3. Servizi sociali e mercato unico

Dagli anni novanta, la collocazione dei servizi pubblici all'interno del mercato unico ha costituito un tema sempre molto controverso nel dibattito pubblico europeo. La discussione circa il ruolo attribuito ai servizi pubblici all'interno del trattato dovrebbe essere giunta a una soluzione con il trattato di Lisbona. Il nuovo protocollo del trattato e l'articolo 14 modificato del TFUE costituiscono una base coerente che consente alle autorità competenti di assicurare che i cittadini di tutta l'UE possano beneficiare di servizi di interesse generale di elevata qualità.

Nonostante questo rinnovato impegno assunto con il trattato di Lisbona, il dibattito sulla corretta interazione fra le norme dell'UE e il potere discrezionale delle autorità nazionali e locali continua a essere d'attualità. Infatti, mentre il dibattito europeo era inizialmente incentrato sulla macroquestione posta dalla liberalizzazione delle industrie di rete, oggi il fulcro si è spostato sui servizi pubblici sociali e locali. La sfida fondamentale per la fornitura di questi servizi è mantenere la loro qualità e portata nel contesto della crescente pressione sulle finanze pubbliche, il che talvolta richiede difficili compromessi. Poiché tali servizi sono essenzialmente finanziati dagli Stati membri, spetta principalmente a loro, più che all'UE, affrontare questa sfida. Tuttavia, è possibile coadiuvare gli Stati membri nella modernizzazione di questi servizi per adeguarli ad un ambiente in evoluzione e alle nuove esigenze dei cittadini rispetto alla loro portata e qualità. Al tempo stesso la Commissione può contribuire ad assicurare che, qualora a questi servizi siano applicabili le norme UE, queste siano prevedibili e proporzionate.

*Prevedibilità e flessibilità: assicurare che i servizi d'interesse generale possano assolvere le proprie funzioni di servizio pubblico*

Dalla discussione in corso e da numerose consultazioni è emerso che la prevedibilità e proporzionalità del quadro UE, in particolare per quanto riguarda l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato e delle norme relative alla selezione dei prestatori, sono tra le principali preoccupazioni di molti soggetti interessati. Nel corso degli anni la Commissione si è pertanto adoperata per chiarire le implicazioni delle norme UE applicabili al fine di assicurare che i servizi di interesse generale possano assolvere le loro funzioni e contribuiscano a una migliore qualità della vita per i cittadini europei.

Vi è margine per rafforzare ulteriormente l'impostazione generale adottata nel 2005 per il pacchetto di misure volto ad accrescere la certezza del diritto relativa alla compensazione finanziaria versata in contropartita di un gran numero di servizi pubblici piccoli e spesso a carattere locale, accolta favorevolmente da molti dei soggetti interessati. La Commissione dovrebbe esaminare, in base alle

conclusioni della valutazione che sta effettuando sul pacchetto, tutte le possibilità di aumentare ulteriormente la flessibilità delle norme applicabili alla compensazione finanziaria, anche innalzando le soglie e/o ampliando l'elenco delle attività per le quali non occorre notificare la compensazione indipendentemente dagli importi in gioco.

Per quanto riguarda l'applicazione delle norme UE alla selezione dei prestatori, sono state espresse preoccupazioni analoghe circa la mancanza di certezza del diritto e di flessibilità e circa gli oneri amministrativi creati dalle norme UE in materia di appalti pubblici. Tuttavia, nel settore degli appalti pubblici, la Commissione non ha ancora adottato un'iniziativa analoga al pacchetto adottato per la compensazione finanziaria. Vista la reazione complessiva molto positiva al pacchetto sugli aiuti di Stato, la Commissione dovrebbe riesaminare le norme in materia di appalti per allinearle alle norme sulla compensazione al fine di garantire un'impostazione coerente per i piccoli servizi di interesse economico generale.

*Partecipazione: garantire che tutti i cittadini possano beneficiare del mercato unico*

Per poter partecipare effettivamente al mercato unico, i cittadini devono avere accesso a vari servizi di base di interesse economico generale, soprattutto nel settore delle industrie di rete, come i servizi postali, di trasporto o di telecomunicazione. Pertanto, nelle industrie di rete, l'apertura del mercato a livello dell'UE è sempre stata accompagnata da misure volte a garantire la continuità nella fornitura di un servizio universale.

Il nuovo articolo 14 del TFUE ribadisce la responsabilità comune dell'Unione europea e dei suoi Stati membri ai fini del buon funzionamento dei servizi di interesse economico generale e fornisce una specifica base giuridica per i regolamenti dell'UE. È stato proposto di disciplinare i servizi di interesse economico generale in un regolamento quadro orizzontale. Tuttavia, la consultazione ha mostrato con chiarezza che una proposta di regolamento quadro avrebbe un valore aggiunto limitato, o nullo, e che la possibilità che venga adottato è molto scarsa. Non sembra pertanto opportuno che la Commissione presenti una tale proposta in questa fase.

Tuttavia, un rilancio del mercato unico dovrebbe esaminare i divari che caratterizzano la fornitura di servizi universali a livello dell'UE e che possono di fatto impedire a un numero significativo di cittadini dell'Unione di accedere realmente al mercato unico. In questo contesto la Commissione dovrebbe valutare la possibilità di presentare, eventualmente sulla base dell'articolo 14 del TFUE, una proposta di regolamento che garantisca che tutti i cittadini abbiano diritto a una serie di servizi bancari di base. Oggigiorno, avere un conto corrente

è diventata una condizione preliminare per accedere a vari servizi e per beneficiare a pieno del mercato unico. Tuttavia, secondo uno studio svolto per conto della Commissione europea nel 2008, il 20% degli adulti nell'UE-15 e quasi la metà nell'UE-10 (il 47%) non hanno ancora un conto bancario e le risposte strategiche sono estremamente diverse da uno Stato membro all'altro. Un quadro a livello di UE per l'inclusione finanziaria, che completi la riforma generale in corso della regolamentazione sui servizi finanziari nell'UE, permetterebbe a una parte considerevole della popolazione, in particolare nei nuovi Stati membri, di sfruttare pienamente i vantaggi del mercato unico.

Analogamente, il pieno potenziale di un mercato unico online può essere sfruttato solo mediante una connessione Internet a banda larga. Alla luce dei risultati della consultazione pubblica in corso sul servizio universale nel settore delle comunicazioni elettroniche, la Commissione dovrebbe anche valutare se sia il caso di utilizzare l'articolo 14 del TFUE per estendere il servizio universale nel settore delle comunicazioni elettroniche alla fornitura di servizi di connessione a banda larga.

Inoltre, dovrebbero essere valutati gli obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti e i diritti dei passeggeri aerei dovrebbero essere rafforzati sulla scorta degli insegnamenti tratti dalle conseguenze della recente eruzione del vulcano Eyjafjallajökull in Islanda.

*Principali raccomandazioni:*

- ⇒ Incrementare ulteriormente la flessibilità delle norme in materia di aiuti di Stato applicabili alla compensazione finanziaria.
- ⇒ Riesaminare le norme in materia di appalti per allinearle alle norme sulla compensazione.
- ⇒ Presentare una proposta di regolamento, eventualmente sulla base dell'articolo 14 del TFUE, che garantisca che tutti i cittadini abbiano diritto a una serie di servizi bancari di base.
- ⇒ Valutare l'opportunità di estendere, possibilmente sulla base dell'articolo 14 del TFUE, il servizio universale nel settore delle comunicazioni elettroniche alla fornitura di servizi di connessione a banda larga; consolidare i diritti dei passeggeri aerei.

### **3.4. Mettere gli appalti pubblici al servizio degli obiettivi politici dell'UE**

Gli acquisti pubblici – cioè l'acquisizione da parte di autorità o enti pubblici, di beni, opere e servizi sul mercato - rappresentano una quota considerevole del PIL dell'Europa. Nel 2008 gli appalti pubblici dell'UE ammontavano a 2 155 miliardi di euro circa, pari al 17%-18% del PIL dell'Unione europea. Su questo totale, le gare di appalto pubbliche disciplinate dalle norme stabilite nelle direttive dell'UE sugli appalti pubblici hanno rappresentato circa 389 miliardi di euro.

La disciplina UE in materia di appalti pubblici svolge un ruolo chiave per la creazione e il mantenimento del mercato unico. Essa fa in modo che i fornitori e i prestatori di servizi di altri Stati membri non siano esclusi dal mercato degli acquisti pubblici e che la naturale preferenza delle autorità pubbliche ad acquistare all'interno del proprio paese non compartimenti il mercato dell'UE. Assicurando l'accesso non discriminatorio alle offerte pubbliche, la legislazione UE mira a ottenere anche obiettivi di buona *governance* e di efficienza.

La disciplina UE in materia di appalti pubblici ha avuto indubbiamente un grande successo, diventando uno dei settori più sviluppati e tecnicamente sofisticati del mercato unico. Il numero di bandi di gara pubblicati nell'UE è in costante aumento. Le procedure sono certamente più trasparenti che in passato. Anche l'impatto sulla concorrenza è notevole. In media, cinque offerenti rispondono a ogni gara d'appalto pubblicata nell'UE. Anche le aspettative circa un migliore uso delle risorse sono state soddisfatte: secondo le stime, le autorità pubbliche hanno risparmiato fra il 5% e l'8% del prezzo pagato.

È comunque sempre più sentita l'esigenza di una revisione delle politiche in materia di appalti pubblici, per differenti motivi e con diversi obiettivi. Due sono le questioni al centro del dibattito: se la politica degli appalti pubblici debba essere riveduta e se tale revisione debba condurre a una maggiore integrazione degli obiettivi strategici orizzontali negli appalti pubblici. La Commissione ha avviato una valutazione generale delle direttive sugli appalti pubblici del 2004, come base per una riforma futura. Tale valutazione delinea il quadro di riflessione sulla questione. Una rielaborazione delle politiche sembra certa, innanzitutto per semplificare, continuare a modernizzare e rendere più rigorose le norme sugli appalti pubblici.

#### *Semplificare e modernizzare ulteriormente le norme sugli appalti pubblici*

Una migliore applicazione delle norme e una maggiore apertura a offerenti transfrontalieri permettono di conseguire vantaggi economici. Le riduzioni dei prezzi sono differenti da un settore di attività a un altro e tendono ad

avvantaggiare solo le autorità aggiudicatrici (o gli enti aggiudicatori) di grandi dimensioni o centralizzati. Gli appalti transfrontalieri diretti riscuotono ancora un successo limitato e riguardano in media solo il 2% dei contratti. Inoltre, ad alcune categorie di servizi non si applicano appieno le direttive UE sugli appalti pubblici. Mentre per alcuni servizi, quali taluni servizi sociali, occorre una maggiore flessibilità, il riesame dovrebbe valutare se altre categorie di servizi, attualmente fuori dal campo di applicazione, siano ancora da escludere.

La riforma degli appalti pubblici dovrebbe essere l'occasione per risolvere i problemi propri della fase iniziale, quali la complessità, gli oneri amministrativi e la scarsa praticabilità per le PMI. Vanno pertanto usati tutti i mezzi per raggiungere la semplificazione. Gli Stati membri dovrebbero inoltre essere invitati ad analizzare a fondo la propria legislazione nazionale sugli appalti pubblici che, in molti casi, è causa della complessità e degli oneri amministrativi che gravano sulle autorità aggiudicatrici e sulle piccole imprese.

Gli Stati membri dovrebbero fare largo uso del Codice di buone pratiche, adottato all'interno dello "Small Business Act" per migliorare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici.

#### *Integrare meglio gli obiettivi strategici orizzontali*

Il riesame delle norme sugli appalti pubblici dovrebbe anche affrontare quelli che sono considerati temi di attrito con l'autonomia delle autorità nazionali o locali in questo settore. Da un lato, infatti, vi è la sensazione che le norme UE in materia di appalti limitino la capacità dei comuni di fornire servizi ai cittadini nella forma che preferiscono o che tradizionalmente privilegiano. Tale caso si verifica ad esempio quando i comuni auspicherebbero una fornitura di servizi interna o l'instaurarsi di una cooperazione pubblico-pubblico. D'altro lato si ritiene che le norme UE non incoraggino a sufficienza o non richiedano che gli appalti pubblici promuovano obiettivi strategici più ampi, quali quelli nel campo del cambiamento climatico, dell'innovazione, dell'uguaglianza fra uomo e donna, dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

Per il primo aspetto, sarebbe utile fornire qualche altro chiarimento sul concetto di "fornitura interna", in base alla recente giurisprudenza della Corte dell'Unione europea. Tutti i margini di manovra previsti dall'accordo OMC sugli appalti pubblici vanno utilizzati per ampliare la portata dell'azione delle autorità pubbliche. Consentire l'utilizzo della procedura negoziata con pubblicazione preliminare come procedura standard nel "settore classico" potrebbe offrire un grande contributo. Ciò potrebbe comprendere anche l'applicazione alle autorità aggiudicatrici (soprattutto locali) del regime più flessibile previsto dalla direttiva "settori speciali" relativamente agli elenchi di qualificazione.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, è probabilmente possibile utilizzare maggiormente gli appalti pubblici come strumento per conseguire obiettivi strategici definiti a livello UE. Gli appalti pubblici possono incoraggiare i prodotti e le tecnologie innovative in materia di cambiamento climatico e dell'energia. Possono dare un impulso alla ricerca e all'innovazione, promuovere la coesione sociale e contribuire a ridurre la povertà e a conseguire gli obiettivi di occupazione definiti nella strategia. Per adeguare gli appalti pubblici in funzione del raggiungimento di questi obiettivi occorrerebbe valutare la possibilità di imporre requisiti obbligatori relativi agli obiettivi strategici di cui sopra nelle direttive sugli appalti pubblici. La legislazione basata su atti delegati dovrebbe fornire maggiori chiarimenti relativi al funzionamento concreto dei requisiti.

*Principali raccomandazioni:*

- ⇒ Rielaborare le politiche in materia di appalti pubblici per renderle più semplici, efficaci e meno onerose per le autorità nazionali e locali; rafforzare la partecipazione delle PMI applicando il codice di condotta dello "Small Business Act".
- ⇒ Chiarire le norme applicabili alle forniture interne.
- ⇒ Utilizzare gli appalti pubblici per promuovere l'innovazione, la crescita verde e l'inclusione sociale.

### **3.5. La dimensione fiscale del mercato unico: collaborare per salvaguardare la sovranità fiscale**

La politica fiscale è una materia non gradita né ai sostenitori del mercato unico né ai critici radicali. Paradossalmente, ci sono dei motivi per i quali entrambi dovrebbero interessarsene.

*Ridurre gli oneri amministrativi e i costi di conformità di natura fiscale per le imprese e i cittadini*

Il panorama fiscale europeo è estremamente frammentato. In molti settori, l'esistenza di 27 normative differenti comporta considerevoli costi di conformità e oneri amministrativi per i cittadini e le imprese che operano a livello transfrontaliero. Quando esiste un quadro fiscale a livello di UE, questo non è trasparente, lascia aperte possibilità di evasione e incertezze per quanto riguarda le norme applicabili e dà adito a casi di doppia imposizione o di discriminazione fiscale. È interesse delle imprese e dei cittadini rimuovere le barriere alle transazioni intra-UE affrontando la questione della compensazione transfrontaliera per le imprese, semplificando e modernizzando le norme sulla fatturazione dell'IVA per agevolare la fatturazione elettronica, introducendo un sistema vincolante per la composizione delle controversie riguardante la doppia imposizione subite dai privati ed estendendo il campo di applicazione della direttiva sulla tassazione del risparmio per colmare le lacune esistenti.

Inoltre, in alcuni settori, i progressi compiuti nella politica fiscale possono offrire all'UE la possibilità di utilizzare l'imposizione come strumento per completare la normativa al fine di conseguire gli obiettivi strategici concordati. Ad esempio, la mancanza di accordo sulla proposta relativa all'IVA sui servizi postali indebolisce la prospettiva di liberalizzare tali servizi all'interno del mercato unico entro il 2010. Le imposte ambientali potrebbero fornire sostegno alle iniziative strategiche di lotta al cambiamento climatico.

*Affrontare l'orientamento sfavorevole al lavoro della concorrenza fiscale nell'UE*

Esiste tuttavia un secondo importante aspetto che conferisce alla questione fiscale un'importanza sistemica nel processo di integrazione economica. Il funzionamento del mercato unico - assieme al più ampio processo di globalizzazione - costituisce una sfida crescente per il funzionamento dei regimi fiscali nazionali e nel lungo termine può eroderne la capacità di gettito, nonché la capacità di perseguire politiche sociali e redistributive a livello nazionale. Affrontare questi attriti fondamentali fra l'integrazione del mercato e la sovranità

fiscale è uno dei modi per riconciliare il mercato e la dimensione sociale del mercato unico.

La concorrenza fiscale è una prassi ampiamente usata in un mercato integrato, in quanto i regimi nazionali possono avvalersi dello strumento fiscale per accrescere la propria attrattiva agli occhi delle imprese e dei capitali. Sebbene svolga in qualche misura un'utile funzione spingendo i governi a tenere le spese sotto controllo, la concorrenza fiscale presenta tuttavia un'asimmetria preoccupante. La liberalizzazione dei mercati finanziari e l'espansione del mercato unico consentono alle imprese di perseguire strategie di minimizzazione dell'imposizione e di "shopping normativo" alla ricerca della localizzazione più conveniente dal punto di vista fiscale. In risposta a questo fenomeno, l'onere fiscale negli Stati membri si è spostato progressivamente da basi imponibili più mobili (reddito da capitale e reddito d'impresa) verso una maggiore tassazione di basi imponibili meno mobili, in particolare il reddito da lavoro. Negli ultimi due decenni quasi tutti gli Stati membri hanno abbassato le aliquote legali d'imposta sulle società, entrando in concorrenza per attrarre capitali mobili a livello internazionale. La media dell'UE-15 dal 1985 è scesa da quasi il 50% a poco meno del 30%. Nei dodici paesi entrati nell'Unione nel 2004 e nel 2007 la media è inferiore di circa 10 punti percentuali. Allo stesso tempo gli Stati membri hanno allargato le basi imponibili per eliminare le possibilità di evasione fiscale e salvaguardare il loro gettito fiscale. Nel 2007 nell'UE gli oneri fiscali sul lavoro hanno rappresentato, in media aritmetica, il 46% delle entrate fiscali totali, contro il 9,8% delle imposte sul reddito delle società. Nel 2007 nell'UE-25 l'aliquota fiscale implicita sul reddito delle società ammontava in media al 25,5%, contro il 34,8% di quella sul reddito da lavoro.

Sulla base di questi elementi, l'onere fiscale in Europa nell'ultimo decennio si è concentrato in proporzione maggiore sulle basi imponibili meno mobili, ovvero sul lavoro, mediante le imposte sul reddito delle persone fisiche e gli oneri sociali. Il mercato unico non è all'origine di questa tendenza, tuttavia il suo funzionamento contribuisce - involontariamente - ad accentuarla. Tale fenomeno incide sull'equità dei regimi fiscali e sulla loro capacità a lungo termine di riscuotere entrate per finanziare programmi sociali, in quanto l'evasione e l'elusione fiscale creano dei divari. Di conseguenza è importante studiare delle soluzioni che minimizzino la concorrenza fiscale dannosa ed eliminino la propensione intrinseca a tassare le basi imponibili meno mobili. Ciò non significa privare i regimi nazionali di uno strumento per sfruttare appieno il potenziale del mercato unico. Da sondaggi condotti presso le imprese emerge che il livello d'imposizione sulle società è solo uno dei fattori che esse prendono in considerazione per valutare l'attrattività di siti alternativi dove realizzare investimenti diretti.

Altri fattori, come la stabilità del contesto politico e normativo, le infrastrutture, la produttività e i costi della forza lavoro sono reputati più importanti dell'imposizione sul reddito delle società.

Al fine di una migliore efficienza ed equità della riscossione delle imposte, sarebbe inoltre opportuno migliorare gli scambi automatici di informazioni fiscali e, in generale, la cooperazione fra amministrazioni fiscali degli Stati membri.

È quindi possibile studiare misure di coordinamento fiscale che attenuerebbero le differenze – fonti di distorsioni o di incentivi all'evasione fiscale – nel rispetto della sovranità fiscale. Le soluzioni bilaterali potrebbero non ottenere gli stessi effetti e non sarebbero giuridicamente sostenibili. L'armonizzazione non dovrebbe essere, di per sé, un obiettivo. La sovranità fiscale rispecchia le preferenze locali per diversi livelli d'imposizione ed è radicata nel processo democratico. Essa poggia pertanto su solide basi che rendono inutile e poco realistica ogni iniziativa di armonizzazione non riguardante aspetti limitati più strettamente connessi al funzionamento del mercato unico (in particolare l'IVA e le accise).

#### *Strategie di bilancio per uscire dalla crisi e coordinamento fiscale*

Le difficoltà che le autorità fiscali dovranno affrontare per predisporre credibili strategie di uscita a livello di bilancio costituiscono un ulteriore argomento a favore dell'adozione di misure di coordinamento delle politiche fiscali. La crisi economica e finanziaria ha provocato un'esplosione del debito pubblico in Europa e nel mondo. All'interno dell'UE, i consistenti pacchetti di stimolo adottati dai governi, su iniziativa e con il coordinamento della Commissione, hanno provocato un brusco aumento del disavanzo e del debito pubblico. Secondo le stime, nell'insieme dell'UE, i disavanzi pubblici nominali raggiungeranno in media il 7,5% nel 2010 e il 6,9% nel 2011, mentre il debito salirà all'83,7% nel 2011. È realistico ipotizzare che in vari paesi, per ridurre l'enorme debito pubblico, non basterà ridurre le spese e imporre una disciplina di bilancio, ma occorrerà anche aumentare le imposte. Si può anche ragionevolmente immaginare che gli sforzi di risanamento del bilancio determineranno uno spostamento dalle imposte sui redditi verso imposte indirette e saranno imperniati su imposte con minori effetti distorsivi sulla crescita, in particolare le imposte ambientali. In queste condizioni, il coordinamento delle politiche fiscali potrebbe costituire un elemento importante di una strategia di consolidamento di bilancio a livello dell'UE e potrebbe migliorare l'efficacia dell'azione nazionale. Il coordinamento avrebbe un primo vantaggio di colpire più efficacemente le basi imponibili mobili e di colmare le lacune che consentono l'evasione e l'arbitraggio fiscale. Un secondo vantaggio è

che permetterebbe di minimizzare le conseguenze sulla concorrenza derivanti da imposte che colpiscono prodotti che sono fattori produttivi per la produzione industriale, come esempio nel caso della tassazione dell'energia. Un terzo vantaggio è dato dal fatto che un'azione coordinata limiterebbe la frammentazione normativa e fiscale, che falsa la concorrenza nel mercato unico e aumenta i costi di conformità per le imprese. Un'azione coordinata ridurrebbe inoltre il rischio di shock asimmetrici connessi alla fiscalità nell'area dell'euro, facilitando così la gestione della politica monetaria da parte della Banca centrale europea. In sintesi, l'adozione di alcune misure di coordinamento all'interno del mercato unico potrebbe trasformare un gioco a somma negativa in un gioco dal quale tutti i partecipanti traggono beneficio.

### *Individuare i settori adatti per le misure di coordinamento delle politiche fiscali*

Tre sono i settori che potrebbero offrire la possibilità di coordinamento fiscale.

Il primo è quello delle imposte sulle società. I lavori per arrivare a una definizione comune di basi imponibili relative alle imprese che sostituisca la pluralità di norme esistenti in ogni Stato membro risalgono al 2001. L'elaborazione specifica della proposta richiede un'attenzione particolare ma sembra giunto il momento per progredire. Il gruppo "codice di condotta" (in materia di tassazione dannosa delle imprese) - costituito in seno al Consiglio conformemente alla risoluzione del consiglio ECOFIN del 1° dicembre 1997 – ha svolto un prezioso lavoro individuando le prassi fiscali dannose e assicurandone la soppressione. Tuttavia, nel contesto del rilancio del mercato unico, il ruolo e lo status del codice dovrebbero essere riveduti al fine di rafforzare ancora di più il coordinamento delle politiche in questo settore, analizzando più approfonditamente le conseguenze di regimi dannosi, le discrepanze e altri effetti negativi della concorrenza fiscale. Il gruppo "codice di condotta" potrebbe così estendere la sua azione ad aspetti limitati delle imposte sul reddito delle persone fisiche che sono pertinenti nel contesto della concorrenza dannosa derivante dalla tassazione delle imprese e potrebbe esaminare più attentamente le definizioni adottate di abuso fiscale.

Un secondo settore possibile è quello delle imposte sui consumi. Le differenze fra le aliquote IVA si ripercuotono sulla circolazione dei capitali e sugli scambi commerciali, almeno a breve e medio termine, e incidono quindi sul funzionamento del mercato unico. Considerando che le imposte sui consumi tendono a crescere, può essere utile coordinare le politiche volte ad innalzare le aliquote IVA normali o a limitare l'applicazione di aliquote IVA ridotte.

Un terzo settore eventualmente adatto al coordinamento è quello delle imposte ambientali, che probabilmente avranno un ruolo fondamentale in futuro. Sarebbe

estremamente utile inserire le discussioni su tale imposizione nel più ampio contesto del coordinamento fiscale in modo tale da far emergere con chiarezza i benefici in termini di alleggerimento dell'onere fiscale sul lavoro.

### *Un gruppo per la politica fiscale*

Una cooperazione e un coordinamento più intensi richiedono una sede adeguata per la discussione in materia di politica fiscale. Finché le questioni fiscali sono affrontate in modo frammentario e puramente tecnico, le posizioni saranno inamovibili, provocando spesso uno stallo per la mancanza di più ampie possibilità di giungere a un compromesso. Per sbloccare la situazione, occorrerebbe creare un'istanza in seno alla quale la Commissione e le autorità fiscali degli Stati membri potrebbero condurre un dialogo politico più intenso al più alto livello politico. Un gruppo per la politica fiscale, presieduto dal Commissario per la fiscalità e composto da rappresentanti dei ministeri delle Finanze degli Stati membri, sarebbe il contesto migliore per avviare un dialogo strategico sui possibili benefici e limiti della cooperazione e del coordinamento fiscale all'interno del mercato unico. Tale gruppo fornirebbe un aiuto sostanziale alla Commissione che potrebbe esercitare il suo potere d'iniziativa appoggiandosi su un dialogo politico aperto e costruttivo che incoraggerebbe gli Stati membri a condividere le loro aspettative e preoccupazioni. In quanto strumento che permette alla Commissione di elaborare le sue iniziative con piena conoscenza delle opinioni degli Stati membri, il gruppo per la politica fiscale dovrebbe essere presieduto dal Commissario per la fiscalità. Un precedente è offerto dal gruppo per la politica fiscale, costituito nel 1996 e presieduto dal Commissario competente, che ha permesso di raggiungere l'accordo del consiglio ECOFIN sulla risoluzione del dicembre 1997.

#### *Principali raccomandazioni:*

- ⇒ Proseguire i lavori per eliminare le barriere fiscali all'interno del mercato unico, modernizzare le norme sulla fatturazione elettronica, aggiornare le norme relative alla compensazione transfrontaliera, introdurre un sistema vincolante per la composizione delle controversie riguardante la doppia imposizione subita da privati e riesaminare la direttiva sulla tassazione del risparmio.
- ⇒ Lavorare ad una definizione comune delle basi imponibili relative alle imprese e proseguire l'attività del gruppo "codice di condotta" in materia di tassazione delle imprese.
- ⇒ Riformare le norme che disciplinano l'IVA in modo favorevole al mercato.

- ⇒ Sviluppare il settore dell'imposizione ambientale nel contesto più ampio delle politiche fiscali e studiare i suoi effetti sulla crescita e l'occupazione.
- ⇒ Accordarsi sull'istituzione, su iniziativa della Commissione, di un gruppo per la politica fiscale presieduto dal Commissario per la fiscalità e composto da rappresentanti dei ministeri delle Finanze degli Stati membri, che rappresenterebbe un'istanza di dibattito strategico e approfondito sulle questioni di politica fiscale.

### 3.6. Competitività e coesione: la dimensione regionale del mercato unico

Il nesso tra una maggiore integrazione economica e monetaria e lo sviluppo delle regioni fa da filo conduttore attraverso le varie fasi dell'integrazione europea, dalla relazione Werner all'era Delors, allorché una politica regionale comunitaria riformata divenne una componente essenziale dell'accordo globale elaborato per il rilancio del mercato unico.

Nella visione politica di Delors, informato dalle conclusioni della relazione di Padoa-Schioppa in merito a "Efficienza, stabilità ed equità", l'integrazione del mercato avrebbe potuto apportare un guadagno netto solo se accompagnata da interventi dell'UE in grado di correggere gli squilibri strutturali a livello subnazionale. Questi interventi sarebbero serviti a dare impulso alle regioni periferiche, che altrimenti non avrebbero potuto partecipare pienamente al mercato unico, e ad evitare che si ampliasse il divario tra le economie regionali più in ritardo di sviluppo e quelle più avanzate.

Nel tempo, l'accento della politica di coesione dell'UE si è spostato sempre più dalla *ratio* iniziale dell'"adeguamento strutturale" verso una prospettiva più lungimirante intesa a sostenere la realizzazione degli obiettivi politici dell'UE e a promuovere lo sviluppo sostenibile. La strategia della Commissione "Europa 2020" conferma che la politica di coesione è ancorata a priorità politiche di più ampio respiro dell'Unione e che i fondi strutturali sono uno dei tanti canali utili per la realizzazione degli obiettivi strategici, compresa l'inclusione sociale. Mentre si anima il dibattito sul futuro della politica di coesione dell'UE, vale la pena analizzare anche le implicazioni territoriali del prospettato rilancio del mercato unico.

La transizione verso un'economia verde e digitale, il riorientamento dei settori manifatturieri verso l'high-tech e l'accresciuta mobilità del lavoro all'interno dell'UE sono destinati a produrre diversi cambiamenti. Per tutte le regioni dell'Unione ne conseguirà un mix di opportunità e necessità di adeguamento. La politica di coesione continuerà inoltre a svolgere un ruolo chiave nell'ammodernamento infrastrutturale dei nuovi Stati membri, fattore essenziale ai fini dell'interconnessione del mercato unico. Nel contempo, con l'aumento della pressione di bilancio negli Stati membri, si accentuerà l'importanza dei partenariati pubblico-privato quale strumento di attuazione. L'utilizzo dei fondi strutturali per agevolare questo connubio pubblico-privato sarà di vitale importanza in tale contesto. Queste considerazioni rendono necessaria un'analisi approfondita dei requisiti di un mercato unico esteso e dinamico per la politica regionale.

Questa riflessione dovrebbe valutare anche che tipo di politica di coesione riformata, basata su una forte condizionalità per garantire efficienza, sarebbe la più adatta a mettere tutte le regioni in condizione di sfruttare le potenzialità del mercato unico.

*Fare appello alla politica di coesione per promuovere l'osservanza delle regole del mercato unico negli Stati membri*

Se lo scopo di una politica di coesione riformata dovrà consistere nel consentire a tutte le regioni e a tutti gli Stati membri di cogliere i frutti della loro partecipazione al mercato unico, e se occorrerà potenziare l'applicazione del principio di condizionalità, appare allora logico che il sostegno finanziario dell'UE venga usato anche come leva per incentivare il tempestivo recepimento delle regole del mercato unico. Un'idea potrebbe consistere nell'accantonare, all'inizio del periodo di programmazione di una riserva di efficacia, un importo pari ad esempio all'1% del bilancio per la coesione di ciascuno Stato membro. Questa riserva verrebbe assegnata agli Stati membri sulla base di un indicatore oggettivo che misuri i risultati ottenuti in termini di recepimento, quali le notifiche delle misure di recepimento delle direttive sul mercato unico. Lo Stato membro assegnerà allora i fondi ai programmi nazionali che hanno ottenuto le migliori prestazioni.

*Rafforzare le norme anti-delocalizzazione previste dai regolamenti sulla politica di coesione*

C'è grande apprensione nell'opinione pubblica per l'ipotesi che, nel decidere di delocalizzare le attività in un altro Stato membro, le imprese siano attratte dalla possibilità di beneficiare di sovvenzioni nel paese di accoglienza, sovvenzioni che potrebbero essere in parte pagate con fondi UE. Nell'attuale periodo di programmazione sono state introdotte norme intese a scoraggiare circostanze di questo tipo, norme che hanno provato solo in parte la loro efficacia. Per il prossimo periodo di programmazione, occorrerebbe pensare a potenziare le norme anti-delocalizzazione contenute nei regolamenti sulla politica di coesione e garantire inoltre la presenza di canali che consentano di coordinare in modo adeguato l'uso dei finanziamenti UE per la coesione e l'autorizzazione degli aiuti di Stato in favore di una stessa impresa.

*Principali raccomandazioni:*

- ⇒ Valutare l'impatto potenziale del rilancio del mercato unico sulle regioni UE.
- ⇒ Introdurre una clausola di condizionalità per i Fondi strutturali che permetta di ricompensare gli Stati membri più disciplinati nel recepire le direttive sul mercato unico.
- ⇒ Rafforzare la normativa intesa a prevenire l'impiego dei fondi strutturali a sostegno della delocalizzazione delle imprese.

### 3.7. Il mercato unico e la politica industriale

Non è più un tabù: i dirigenti europei stanno di nuovo discutendo su vantaggi e limiti di una politica industriale attiva. La rinascita dell'interesse per la politica industriale va di pari passo con una rinnovata attenzione all'importanza dell'industria manifatturiera per l'economia europea e ad una diffusa preoccupazione per la profonda trasformazione della base industriale europea causata dalla crisi.

In certi ambienti si teme che la politica industriale e le regole di concorrenza siano elementi antagonisti. Secondo questa logica, in Europa potrebbe emergere una politica industriale soltanto se le norme in materia di concorrenza e di aiuti di Stato fossero applicate in modo meno rigoroso. In realtà, una sana politica sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato non è in contrasto con una sana politica industriale, anzi: la concorrenza è necessaria per creare le diversità, i vantaggi comparativi e gli incrementi di produttività che nutrono la crescita e l'innovazione.

*Il controllo delle concentrazioni non ostacola il dinamismo industriale, ma dev'essere coerente*

L'Europa ha bisogno di una politica industriale che non sia in conflitto con le regole di concorrenza, ma al contrario si basi su di esse. Le regole di concorrenza non impediscono certo alle società europee di ricercare la scala e le dimensioni più adatte per affrontare la concorrenza globale. Non hanno impedito la nascita di numerosi campioni europei, da EADS a AirFrance-KLM, per citare solo due esempi, né quella di campioni nazionali: anche se l'Europa avesse avuto un regime più permissivo, gli accordi sarebbero rientrati nella giurisdizione delle autorità garanti della concorrenza americane e giapponesi e sarebbero stati comunque invalidati. L'Europa ha bisogno di campioni europei capaci di svilupparsi grazie ai loro meriti e di correre sulle loro gambe nella gara mondiale. Politiche nazionali che difendessero campioni nazionali susciterebbero coalizioni di veti che paralizzerebbero il mercato unico e ne limiterebbero il potenziale in quanto motore dell'innovazione industriale e dei cambiamenti strutturali. Per costruire campioni europei e non nazionali, restano indispensabili i meccanismi di controllo delle concentrazioni. Conviene quindi rendere più convergenti i metodi per valutare le concentrazioni nel merito e le procedure di riesame a livello nazionale. Per raggiungere una parità di condizioni (neutralizzando l'effetto delle preoccupazioni delle autorità pubbliche sui casi transnazionali) e un trattamento delle concentrazioni a "sportello unico" (evitando riesami simultanei da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza) occorre che, laddove una concentrazione ha effetti transnazionali, le autorità nazionali garanti della concorrenza applichino le regole dell'UE per il

controllo sostanziale delle concentrazioni anche a livello nazionale. Parallelamente deve aumentare la cooperazione tra le autorità nazionali garanti della concorrenza, in modo da garantire una convergenza procedurale e sostanziale tra le autorità stesse e con l'UE. Un'opzione più radicale consisterebbe nel rivedere i meccanismi previsti dal regolamento sulle concentrazioni per quanto riguarda l'assegnazione e la riassegnazione dei casi: andrebbe cioè abolita la cosiddetta regola dei due terzi, secondo la quale per le concentrazioni che sarebbero in linea di principio soggette al controllo delle autorità UE in virtù del regolamento sulle concentrazioni vengono comunque trattate dalle autorità nazionali garanti della concorrenza se più di due terzi del fatturato delle parti è realizzato in un unico Stato membro. In tal modo si otterrebbe un trattamento più coerente delle concentrazioni in settori chiave dell'economia dell'UE.

### *L'importanza dei controlli in materia di aiuti di Stato*

Se il controllo delle concentrazioni è diffuso in tutto il mondo, il controllo rigoroso degli aiuti di Stato è piuttosto una specificità europea. Questo significa che l'Europa dovrebbe esaminare in modo molto più lassista le sovvenzioni pubbliche concesse a livello nazionale? Alcuni sostengono che, poiché l'Europa applica agli aiuti di Stato un regime più severo dei suoi principali concorrenti, le industrie situate fuori dall'UE hanno più opportunità di migliorare la loro competitività, mentre quelle situate nell'UE sono sempre più indotte a trasferirsi all'estero. L'argomento è debole tanto sul piano normativo quanto sul piano fattuale.

Dal punto di vista normativo, la necessità di un regime rigoroso in materia di aiuti di Stato si basa sul fatto che l'Europa non è uno Stato, ma un sistema sovranazionale contenente una pluralità di sistemi nazionali. Il controllo degli aiuti di Stato è uno strumento essenziale per mantenere il mercato unico aperto, integrato e competitivo. Se gli Stati membri si impegnassero in una corsa alle sovvenzioni per le imprese nazionali, il mercato unico sarebbe perturbato, poiché gli Stati più ricchi avrebbero la meglio sui più piccoli. In questo processo, grandi quantità di fondi pubblici sarebbero assorbite da investimenti inefficaci.

Non è vero nemmeno che le regole dell'UE in materia di aiuti di Stato siano di per sé un ostacolo agli interventi finanziari dei governi. Esse formano piuttosto un quadro che orienta gli aiuti di Stato in una direzione favorevole agli obiettivi generali della politica pubblica e compensa le lacune del mercato. Il sostegno alle imprese non è più basso nell'UE che in altre giurisdizioni. Studi indipendenti mostrano che le sovvenzioni dirette ad aumentare la competitività ammontano allo 0,34% del PIL in Francia, allo 0,43% in Germania, allo 0,35%

in Giappone e allo 0,24% negli Stati Uniti. Anche nel settore RSI si registrano livelli di sostegno pubblico molto simili in Europa, in Giappone e negli Stati Uniti. In ogni caso, la maggior parte degli interventi di sostegno al settore RSI concessi dagli Stati Uniti, dal Giappone, dalla Cina e dalla Corea del Sud sarebbe stata autorizzata anche dall'attuale disciplina in materia di RSI. L'argomento secondo cui il controllo degli aiuti di Stato rende l'Europa una destinazione meno attraente per i capitali stranieri è contraddetto dai fatti: per la maggior parte dell'ultimo ventennio, l'UE è stata uno dei principali beneficiari di flussi di IED. Risultano in aumento sia la percentuale degli IED rispetto al PIL, sia il numero di progetti stranieri presentati all'esame preliminare della Commissione in materia di aiuti di Stato nell'ambito della disciplina multisettoriale e degli orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale. Infine, le sovvenzioni agli investimenti possono influire sulla decisione di situare un'impresa in un paese o l'altro dell'UE, ma non sulla scelta se situarla nell'UE o in altre giurisdizioni come gli Stati Uniti, il Giappone, la Cina e la Corea del Sud. La differenza dei prezzi dei fattori di produzione è tale che ammorbidire le norme in materia di aiuti di Stato non modificherebbe le decisioni sulla localizzazione, piuttosto aumenterebbe i costi di opportunità.

### *Progredire nella definizione di una nuova politica industriale*

L'Europa dovrebbe quindi continuare a essere convinta che il suo mercato unico costituisce la sua prima e migliore politica industriale. Tuttavia, come ricordano tutti i documenti strategici a partire dalla comunicazione del 2002 sulla politica industriale, il dinamismo di un mercato su scala europea produce i massimi benefici quando è accompagnato da una politica industriale a lungo termine. È giusto ed è possibile elaborare una strategia attiva, giudiziosa ed efficace a sostegno delle imprese e dell'imprenditorialità. Tale strategia dovrebbe sfruttare tutte le sinergie tra la politica di concorrenza e la politica industriale e avvalersi in modo flessibile di tutti gli strumenti normativi e politici. La comunicazione "Europa 2020" descrive a grandi linee questa moderna politica industriale, che combina elementi orizzontali con il sostegno alla competitività dei singoli settori, da quelli messi in crisi dalla globalizzazione a quelli che devono confrontarsi con la transizione verso l'economia verde e digitale. È inoltre generalmente riconosciuto che un'azione a livello dell'UE dovrebbe comprendere alcuni elementi verticali, per aiutare le politiche nazionali a concentrarsi su determinati settori molto promettenti quali l'energia, le industrie innovative e i veicoli puliti, senza dimenticare le esigenze del settore manifatturiero. L'UE dovrebbe progredire nella formulazione del suo nuovo concetto di politica industriale attiva per completare il rilancio del mercato unico.

*Raccomandazioni principali*

- ⇒ Rivedere il regolamento sulle concentrazioni abolendo la cosiddetta regola dei due terzi.
- ⇒ Sviluppare una nuova impostazione nella politica industriale, basata su una relazione di reciproco potenziamento con il mercato unico e le regole di concorrenza.

### **3.8. Aperto, ma non disarmato: la dimensione esterna del mercato unico**

L'apertura agli scambi e agli investimenti mondiali è fondamentale per la prosperità a lungo termine dell'Europa. L'economia europea è la prima esportatrice mondiale di investimenti esteri diretti (IED), con il 36% degli IED nel 2006, e per la prima esportatrice mondiale di merci, con una percentuale del 16,2% delle esportazioni globali. In seguito alla creazione di catene globali del valore e alla frammentazione geografica dei processi di produzione, le economie dell'UE sono sempre più interdipendenti rispetto al resto del mondo, in particolare alle economie emergenti. Il 65% delle merci importate dall'UE sono fattori per la fabbricazione di altri prodotti dell'UE.

Eppure l'Europa ha sentimenti ambivalenti riguardo alla dimensione esterna del suo mercato unico. Gli Stati membri e le industrie dell'UE sono perfettamente consapevoli degli enormi vantaggi offerti sulla scena globale da un mercato unico su scala europea: questo fa dell'UE una destinazione estremamente attraente per gli investimenti stranieri e le conferisce una posizione di forza nei negoziati con i partner commerciali sull'accesso ai mercati. Il mercato unico crea un ambiente concorrenziale che permette alle imprese europee di espandersi all'estero.

Allo stesso tempo, molti pensano che le imprese europee siano soggette a un regime rigido in materia di aiuti di Stato, mentre i concorrenti nel resto del mondo possono beneficiare di varie forme di sostegno pubblico meno controllate. Società europee operanti in settori come la costruzione navale, l'industria aerospaziale e i semiconduttori si lamentano spesso del fatto che le restrizioni a cui sono sottoposte nei loro paesi le collocano in una posizione di svantaggio nella competizione globale con concorrenti meno vincolati. Al sentimento di discriminazione provato dalle imprese europee che operano su mercati stranieri si aggiunge la concorrenza sleale: all'estero le sovvenzioni sono concesse in modo meno trasparente e le gare sono maggiormente dirette a mantenere gli appalti pubblici all'interno dei mercati nazionali. Un altro settore considerato problematico è quello dei diritti di proprietà intellettuale. Infine, l'aumento degli investimenti sponsorizzati dallo Stato alimenta la preoccupazione che i beni dell'UE siano troppo esposti a divenire preda di investitori stranieri nei settori che sono stati liberalizzati.

Per riconciliare questi sentimenti ambivalenti circa l'incidenza del mercato unico sulla posizione dell'UE nel mondo, l'Europa deve coordinare meglio le iniziative volte ad espandere lo spazio competitivo delle sue imprese con gli sforzi di creare una parità di condizioni normative a livello mondiale. La politica commerciale comune conferisce all'UE il potere e gli strumenti giusti per agire efficacemente sulla scena globale; questi strumenti vanno usati per difendere e

promuovere gli interessi europei in maniera attiva e determinata di fronte ai partner commerciali, in modo da assicurare l'accesso ai mercati e favorire la convergenza normativa.

*Promuovere la convergenza normativa e la trasparenza delle politiche di sovvenzione a livello globale*

La comunicazione del 2006 "Europa globale" mostra chiaramente come il rifiuto del protezionismo all'interno del mercato unico debba essere accompagnato da un attivo programma volto ad aprire i mercati e a garantire una parità di condizioni per gli scambi commerciali. Su questo piano i risultati non sono stati all'altezza delle ambizioni. L'Europa dovrebbe dedicare più risorse e più capitale politico all'impegno per eliminare gli ostacoli oltre frontiera, dalle specifiche tecniche ai diritti di proprietà intellettuale, affrontando in via prioritaria la questione delle sovvenzioni. Occorre impegnarsi di più per aumentare la trasparenza e rafforzare le regole internazionali in materia di sovvenzioni, sia a livello multilaterale, sia nel quadro degli accordi bilaterali e regionali. L'UE non può dare alle sue imprese l'impressione di rimanere l'unica zona del mondo in cui le norme in materia di concorrenza e di aiuti di Stato vengono applicate con rigore. Il dibattito mondiale sul modo di uscire dalla crisi costituisce un'occasione da non perdere.

La precedenza francese del G20 nel 2011 offre l'opportunità di porre la questione all'ordine del giorno e suscitare un dibattito su scala mondiale. L'Europa dovrebbe anche insistere per maggiori interventi nell'ambito dell'OMC, dove i partner commerciali dell'UE non si conformano ancora in maniera ottimale agli obblighi di notifica e trasparenza. L'UE dovrebbe altresì guidare il dibattito sulle sovvenzioni nell'ambito dell'OCSE, premendo affinché siano elaborati codici di condotta e orientamenti comuni. Andrebbe sfruttato pienamente il potenziale del consiglio economico transatlantico per promuovere la convergenza con gli Stati Uniti e il Canada.

Parallelamente, l'Europa dovrebbe intensificare gli sforzi per mettere sul tavolo dei negoziati bilaterali le questioni relative a sovvenzioni e normative. Disposizioni sulle sovvenzioni figurano in tutti gli accordi di libero scambio (ALS), ma sono prive di peso e raramente applicate nella pratica. L'ALS concluso recentemente con la Corea segna un cambiamento di impostazione: contiene infatti obblighi "OMC plus" sulle sovvenzioni, che instaurano maggiori salvaguardie contro le sovvenzioni sleali sulla base di uno scambio di informazioni e di un dialogo regolare volto a sanare eventuali conflitti. L'UE dovrebbe chiedere che disposizioni analoghe siano incluse in alcuni degli ALS attualmente in corso di negoziato, a cominciare da quelli con l'India, l'ASEAN, l'America centrale, il Canada e l'Ucraina.

Dovrebbe inoltre insistere affinché i mercati dei suoi partner commerciali siano più aperti sul piano degli appalti pubblici, assicurandosi che gli impegni presi a livello internazionale siano pienamente rispettati. Tenendo conto dell'apertura relativamente superiore dei mercati UE degli appalti pubblici, occorre cercare il modo di aumentare l'influenza dell'Unione nei negoziati internazionali sugli appalti pubblici.

Per lottare contro la concorrenza sleale sul piano fiscale, l'UE dovrebbe inoltre dare un seguito ai lavori del G20 sulla governance in questo settore, tentando di inserire più sistematicamente negli accordi internazionali disposizioni sui tre principi di buon governo in materia fiscale.

*Stabilire le regole della concorrenza globale definendo norme e standard in via preventiva*

L'Europa dovrebbe inoltre impegnarsi per inserire maggiormente la dimensione internazionale nell'elaborazione delle nuove normative, per agevolare la convergenza a livello globale e per ridurre le barriere che ostacolano l'accesso delle imprese ai mercati esteri. Laddove opportuno, le analisi contenute nelle valutazioni d'impatto su cui si basano le nuove proposte legislative dovrebbero segnalare le soluzioni normative adottate nei sistemi giuridici dei nostri principali partner commerciali.

Infine, l'UE dovrebbe prendere l'iniziativa per quanto riguarda la definizione di standard europei su prodotti e tecnologie innovativi, ad esempio nel settore dei prodotti e tecnologie a bassa emissione di carbonio e delle TIC. Tali standard possono essere difficili da esportare, ma disponendone l'Europa potrebbe influire di più sugli sviluppi a livello internazionale.

*Elaborare una nuova politica sugli investimenti esteri diretti a livello dell'UE*

Gli investimenti costituiscono una parte crescente degli scambi a livello mondiale e hanno ormai un ruolo importante negli accordi bilaterali conclusi dagli Stati membri. Con il trattato di Lisbona, gli investimenti esteri diretti diventano una parte della politica commerciale, che è una politica esclusiva dell'UE. L'UE dovrebbe agire rapidamente e sviluppare una nuova politica globale in materia di investimenti, che serva nella stessa misura gli interessi delle imprese e quelli degli investitori.

*Raccomandazioni principali*

- ⇒ Promuovere un programma attivo in materia di accesso ai mercati nell'ambito del G20 e in altri consessi multilaterali, con un'attenzione specifica alle sovvenzioni.
- ⇒ Insistere perché vengano introdotte disposizioni sulle sovvenzioni negli accordi di libero scambio.
- ⇒ Insistere per una maggiore apertura dei mercati degli appalti pubblici, in particolare nei paesi BRIC.

## **CAPITOLO 4**

### **PER UN MERCATO UNICO FORTE**

#### 4.1. Regolamentare il mercato unico, ma non troppo

Oggi l'*acquis* dell'Unione consta di 1 521 direttive e 976 regolamenti connessi ai vari settori del mercato interno. Un'eventuale azione per approfondire il mercato interno non dovrebbe pertanto più richiedere l'ondata di nuovi regolamenti e direttive che aveva suscitato il Libro bianco del 1985. Per giunta, l'iniziativa UE "Legiferare meglio" definisce criteri rigorosi per il processo di formazione dei nuovi atti legislativi. Ciò non esime tuttavia dall'affrontare la questione di quali siano gli atti e i metodi di regolamentazione più appropriati per il mercato unico.

Attualmente l'80% delle norme che disciplinano il mercato unico sono dettate da direttive. Il vantaggio della direttiva è che permette di adattare le norme alle preferenze e situazioni locali; gli svantaggi sono l'intervallo di tempo che intercorre tra l'adozione a livello UE e l'attuazione nazionale e i rischi di non attuazione o sovra regolamentazione a livello nazionale. Il recente dibattito sulla regolamentazione dei mercati finanziari ha messo in luce i meriti di un codice unico europeo. Sono sempre di più, quindi, gli argomenti a favore del regolamento rispetto alla direttiva come tecnica legislativa più idonea a regolamentare il mercato unico. Il regolamento comporta il vantaggio della chiarezza, della prevedibilità e dell'efficacia, pone cittadini e imprese su un piano di parità e ha maggiori potenzialità in termini di applicazione delle norme su iniziativa dei privati (il cosiddetto *private enforcement*). Il regolamento però non è una panacea, è solo lo strumento appropriato quando ricorrono precisi presupposti giuridici e sostanziali. Vi è peraltro il rischio che non assicuri nemmeno una maggiore efficacia se la discussione che si sarebbe svolta a livello nazionale nella fase del recepimento si sposta a livello europeo, in sede di Consiglio e Parlamento europeo, nella fase di adozione.

Il regolamento può essere il mezzo migliore per armonizzare quando si regolamentano nuovi settori dal nulla ed è più facile armonizzare con regolamenti quando i settori interessati lasciano poca interazione fra le norme UE e i sistemi nazionali. In altri casi, quando armonizzare in anticipo non serve è preferibile esplorare l'idea di un 28° regime, di un quadro giuridico, cioè, di norme UE che si pone in alternativa alle norme nazionali senza sostituirle. Il vantaggio del 28° regime è che moltiplica le possibilità per imprese e cittadini attivi nel mercato unico: se questo è il loro principale orizzonte, possono optare per un quadro standard e unico valido in tutti gli Stati membri; se invece si muovono prevalentemente in un contesto nazionale, risponderanno alle norme nazionali. Questo modello ha l'ulteriore vantaggio di costituire un punto di riferimento e un incentivo per la convergenza di sistemi nazionali. Sino ad oggi il 28° regime ha ricevuto poca attenzione, salvo che per lo statuto della società europea.

Bisognerebbe invece esaminarlo meglio per i lavoratori espatriati o nell'ambito dei contratti commerciali, nel cui ambito un quadro di riferimento per i contratti commerciali potrebbe rimuovere gli ostacoli che impediscono le operazioni transnazionali.

Ai fini di una regolamentazione intelligente, i metodi di elaborazione delle politiche sono altrettanto importanti delle tecniche legislative. La regolamentazione è intelligente quando è informata da una precisa conoscenza dei fattori in gioco e da un'acuta consapevolezza del proprio impatto potenziale economico, sociale e ambientale. L'impegno in tal senso va mantenuto. Si confermano i vantaggi della valutazione d'impatto e della consultazione delle parti interessate in termini di qualità della regolamentazione, di trasparenza e responsabilità, in quanto fattori essenziali per una riforma effettiva del mercato unico. Bisognerebbe accordare più attenzione alla dimensione sociale mantenendo l'impegno a favore di vere "valutazioni d'impatto sociale" basate sullo sviluppo di metodologie più sofisticate e statistiche aggiornate. Quanto alle parti interessate, è fondamentale, ai fini di un processo legislativo democratico e legittimo che si rispetti, assicurare un accesso vasto e paritetico a tutte le categorie. Uno degli aspetti positivi del sistema dell'UE è quello di rimanere più impermeabile alla *regulatory capture* di molti sistemi politici nazionali, vantaggio che andrebbe salvaguardato. L'introduzione di un registro delle lobby segna un passo in avanti. Per giunta la Commissione dovrebbe assicurare l'accesso di tutte le organizzazioni di interesse ai suoi gruppi di lavoro e comitati, specie quelli che rappresentano interessi diffusi come le ONG ambientaliste o le organizzazioni di consumatori. Tutti i comitati e i gruppi di lavoro andrebbero registrati in un registro pubblicamente accessibile e se necessario la Commissione dovrebbe esercitare un controllo sul loro numero. Il proliferare di comitati ostacola la coerenza politica e può contrastare la piena partecipazione delle organizzazioni della società civile che dispongono di poco personale e risorse limitate.

Potrebbe giovare ai fini di una regolamentazione efficace del mercato unico spostare il baricentro dal singolo intervento strategico alla totalità del settore, e dalla misurazione ex ante dell'impatto alla valutazione ex post di cosa effettivamente funziona e cosa no in quel settore. Dal riesame del mercato unico del 2007 va crescendo l'attenzione per l'uso del controllo del mercato come mezzo per individuare le esigenze di regolamentazione basate su un'analisi globale del funzionamento dei mercati lungo l'intera catena delle forniture. A giudicare dalle sue prime applicazioni, il metodo risulta idoneo allo scopo ma non privo di difficoltà. Il controllo del mercato presuppone un investimento sostanziale in termini di tempo e risorse, un obiettivo preciso e un ambito ben definito. Bisognerebbe farne un uso mirato all'esame di alcuni settori selezionati che rivestono carattere prioritario per le azioni future.

Fra questi potrebbero figurare non soltanto vecchi settori di cui sia già possibile identificare le strozzature e il cattivo funzionamento, ma anche settori nuovi e emergenti, e ciò al fine di esaminare come potrebbe l'intervento dell'Unione contribuire allo sviluppo del loro pieno potenziale di crescita. Dovrebbero costituire parte integrante del controllo del mercato anche la dimensione "consumatori" e la valutazione dello stato di attuazione delle norme dell'UE.

Per funzionare i mercati hanno bisogno di regole, ma di regole che funzionino e diano il giusto incentivo all'attività economica. La regolamentazione intelligente è quindi una regolamentazione di qualità, ma è anche una regolamentazione che non grava le imprese e i cittadini di inutili oneri amministrativi né impone costi di conformità eccessivi. Portare avanti con determinazione il programma di semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi significa moltiplicare le possibilità delle PMI e degli imprenditori di lottare contro la crisi economica. È poi fondamentale anche dissipare la percezione negativa del mercato unico quale sinonimo di regolamenti minuziosi e inutili. La Commissione non dovrebbe risparmiarsi nel tendere verso l'obiettivo di un taglio del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012. Gli Stati membri dovrebbero a loro volta impegnarsi a non reintrodurre oneri amministrativi sottoforma di regole aggiuntive (il cosiddetto *gold plating*).

#### *Raccomandazioni principali*

- ⇒ Preferire il regolamento alla direttiva, quando è possibile.
- ⇒ Ricorrere al 28° regime come soluzione ad hoc, quando è opportuno.

## **4.2. Rafforzare il processo di attuazione**

Il mercato unico è una costruzione basata sulla legge. È quindi indispensabile che gli Stati membri prendano sul serio l'obbligo di recepire nei tempi e attuare correttamente le norme che loro stessi hanno approvato.

L'ultimo quadro di valutazione del mercato interno della Commissione riporta un deficit di recepimento che, con una media dello 0,7%, si situa al livello più basso mai registrato nell'UE, inferiore persino all'obiettivo dell'1% stabilito dai capi di Stato e di governo. Da un'analisi più attenta risulta poi persistente e allarmante.

Il mercato unico è tuttora altamente frammentato. A fine 2009 le 74 direttive sul mercato unico non avevano ancora piena efficacia sul territorio dell'Unione, e questo perché almeno uno Stato membro non aveva preso le necessarie disposizioni di attuazione a livello nazionale.

In altre parole, il mercato unico è un motore che funziona al 95% circa del suo potenziale. Gli stessi Stati membri hanno un atteggiamento alquanto lassista rispetto ai termini del recepimento; di media si concedono nove mesi supplementari prima di adottare la normativa di attuazione; alcuni, più generosi, hanno impiegato più di due anni per 16 direttive. Il risultato è che il 55% delle direttive UE non è attuato entro i termini. Anche quando le norme del mercato unico sono recepite nei tempi e correttamente, non è detto che siano attuate in maniera uniforme. Sommando al non recepimento l'errata attuazione, si ottiene un deficit medio di conformità UE degli ultimi anni che si situa tra l'1,5 e l'1,8%. La situazione non è più rosea sul fronte delle infrazioni. A fine 2009 i casi aperti erano 1 206. Se è vero che il numero delle infrazioni è piuttosto stabile negli anni, i tempi di soluzione dei casi non lo sono affatto. In realtà aumentano e sono passati da 16 mesi per gli UE 12 ai 28 mesi attuali per gli UE 15. Perché un caso su cinque sia risolto o portato dinanzi alla Corte sono necessari più di tre anni. Anche per i regolamenti possono insorgere problemi in sede di applicazione amministrativa. Applicata sul campo la legge del codice unico risulta deformata. Questo "mosaico di norme" è una vera minaccia per la credibilità e la reputazione del mercato unico.

Paradossalmente, i 12 Stati membri che meno rispettano i termini di recepimento appartengono alla zona euro. E sono ancora i membri della zona euro a distinguersi per numero di direttive recepite in ritardo o in modo errato. Che le disposizioni nazionali di attuazione arrivino perlopiù in ritardo non crea soltanto problemi di coerenza giuridica e di trasparenza del sistema. I ritardi di attuazione nuocciono all'efficacia della norma. In media, e una volta di più, i membri della zona euro riportano risultati molto peggiori rispetto ai non membri in termini di procedure di infrazione.

Se intende rilanciare il mercato unico, l'UE ha buoni motivi per prendere molto sul serio il problema dell'attuazione delle norme. Non aiuta il fatto che il quadro generale dell'attuazione è un mix di successi e insuccessi, innovazione e vecchie problematiche. La Commissione ha fatto della corretta applicazione del diritto dell'UE una priorità nell'ambito dell'iniziativa "legiferare meglio". È stata intensificata l'azione preventiva in partenariato con gli Stati membri e la procedura di infrazione viene attivata in modo più efficace e mirato. Sono state introdotte garanzie di trasparenza in risposta alle pressioni del Parlamento europeo e del Mediatore europeo, ad esempio con il sistema CHAP di trattamento delle denunce. Sono stati attivati nuovi strumenti, di grande efficacia, per facilitare la soluzione informale dei problemi, come SOLVIT e il progetto pioniere EU-pilot. Ciò nondimeno, il modo in cui funziona il processo di attuazione non è poi così diverso rispetto al passato. Per molti, è lungi dall'essere soddisfacente.

La cruda verità è che un sistema decentrato in cui compete agli Stati membri attuare il diritto dell'UE e alla Commissione controllarne l'operato ha molti vantaggi ma non garantisce un recepimento assoluto e omogeneo. Strumento complementare è il *private enforcement*, che però ha i suoi limiti. Nel contempo, non è possibile né auspicabile controllare il mercato unico soltanto da Bruxelles. Per uscire dal vicolo cieco di un recepimento subottimale occorre rafforzare l'attuazione a livello centrale facendo leva sulla procedura di infrazione e su un'applicazione delle norme "dal basso", da parte cioè dei privati. È poi altrettanto cruciale esplorare con determinazione il modo in cui applicare un nuovo approccio di governance e partenariato basati su reti. La migliore applicazione di tale nuovo approccio sarebbero i modi alternativi di risoluzione delle controversie e la cooperazione tra Commissione e amministrazioni nazionali. L'obiettivo ultimo sarebbe concepire un sistema di attuazione coerente in cui i procedimenti di infrazione, i meccanismi per la soluzione informale dei problemi e l'applicazione delle norme su iniziativa dei privati con ricorso dinanzi ai giudici nazionali vadano a costituire una rete ininterrotta di misure correttive contro la violazione del diritto dell'Unione. Quel che serve è un moto concertato verso la conformità, con passaggi e procedure di coordinamento adeguati tra i diversi elementi del sistema.

### *Un'attuazione proattiva*

La procedura di infrazione è un meccanismo centrale e vitale per l'attuazione effettiva delle regole del mercato unico. La Commissione ha giustamente attribuito un valore prioritario alla politica in materia di infrazioni in un'Europa allargata e più diversificata. Partendo dalla strategia varata nel 2007, sono stati conseguiti progressi significativi su molti fronti. La Commissione dovrebbe fare uso della procedura di infrazione con maggiore determinazione, anche nei casi che espongono più direttamente gli Stati membri al rischio di misure vincolanti, come le azioni per mancata conformità alle sentenze della Corte e le decisioni della Commissione che vietano gli aiuti di Stato e ordinano il recupero degli importi versati. Affrontare gli Stati membri può generare tensioni e avere un certo costo politico, eppure l'attuazione oggettiva del diritto dell'UE risponde all'interesse a lungo termine di tutti gli Stati membri. Quanto all'azione della Commissione in tal senso, bisogna evitare che sia influenzata da considerazioni politiche; la "distanza" rispetto a uno strumento di orientamento politico andrebbe per l'appunto garantita definendo procedure e competenze appropriate.

Occorre accelerare il trattamento dei casi di infrazione, specie per mancato recepimento. La Commissione dovrebbe assumere l'impegno politico di limitare a sei mesi la durata massima dei casi per mancata comunicazione delle disposizioni nazionali di attuazione (attualmente la media è 14 mesi) e a 12 mesi la durata di tutti gli altri casi ai sensi dell'articolo 260 del TFUE (dagli attuali 26

mesi). Entro queste scadenze la Commissione dovrebbe essere in grado di decidere se adire la Corte oppure chiudere il caso. Il rispetto di tali *benchmark* andrebbe poi assicurato con riesami periodici interni. Occorre perfezionare i criteri di selezione dei casi in funzione delle priorità e riferire opportunamente in ordine all'applicazione di tali criteri nella relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione. Serve poi un'azione decisa diretta a decretare la chiusura dei casi più vecchi e annosi.

Sul più lungo periodo, ci si potrà chiedere se non sia opportuno equiparare i poteri della Commissione ai sensi della procedura di infrazione ai poteri di cui gode nell'ambito della politica della concorrenza. Idealmente, non appena la Commissione constati l'infrazione, la decisione dovrebbe creare in capo allo Stato membro l'obbligo immediato di conformarsi fermo restando il diritto di quest'ultimo di impugnare la decisione dinanzi la Corte. A maggiori poteri di esecuzione devono corrispondere opportune garanzie amministrative a favore di Stati membri e privati cittadini.

Al fine di preservare condizioni di parità nel mercato unico, sarebbe opportuno modernizzare e potenziare i mezzi di cui dispone la Commissione per indagare sull'osservanza da parte degli Stati membri delle regole sugli aiuti di Stato. Tali regole sono di gran lunga meno mature rispetto alle norme applicabili in materia di concentrazioni e antitrust. La modifica dell'attuale regolamento procedurale potrebbe contribuire a riformare e modernizzare gli strumenti di indagine nel settore degli aiuti di Stato.

#### *Raccomandazioni principali*

- ⇒ Stabilire un *benchmark* per la durata media massima dei procedimenti di infrazione, limitandoli a sei mesi per mancata comunicazione e a 12 mesi per tutti gli altri casi.
- ⇒ Esplorare l'opportunità di equiparare i poteri della Commissione in materia di infrazione a quelli di cui gode nell'ambito della politica della concorrenza.
- ⇒ Modificare il regolamento procedurale sugli aiuti di Stato per modernizzare le procedure e potenziare i poteri di indagine della Commissione, equiparandoli a quelli di cui gode in materia di concentrazioni e antitrust.

*Gestire l'attuazione a livello di Stati membri: azione preventiva, controllo dell'attuazione e valutazione reciproca*

Perché sia efficace, l'attuazione deve essere una preoccupazione costante in tutte le fasi dell'iter legislativo. La qualità delle norme prodotte dalle istituzioni dell'UE assume importanza proprio nella fase dell'attuazione. La facilità attuativa deve costituire parte integrante del processo di formazione delle politiche e delle normative. Chiarezza dell'enunciato, semplicità delle disposizioni e termini di recepimento adeguati agevolano di gran lunga il lavoro di *follow-up* degli Stati membri. Bisognerebbe promuovere una sensibilizzazione precoce alle problematiche di attuazione mediante piani di attuazione da elaborare in parallelo alle nuove iniziative legislative importanti. Anche il Consiglio e il Parlamento dovrebbero fare la loro parte fino in fondo accettando di includere nei nuovi atti l'obbligo per gli Stati membri di predisporre tavole di concordanza quando adottano le disposizioni di attuazione. Quanto alla Commissione, dovrebbe prestare assistenza tecnica tramite gruppi di esperti, orientamenti e la cooperazione amministrativa, allo scopo di preparare il terreno per la corretta applicazione dei nuovi regolamenti.

Le azioni preventive andrebbero coniugate con un'attenzione particolare per il controllo della corretta applicazione nazionale e la valutazione degli effetti reali della regolamentazione. Trasparenza, pressione reciproca e cooperazione amministrativa sono le parole magiche. Il quadro di valutazione del mercato interno è stato efficacissimo nel garantire la trasparenza e fare pressione reciproca e andrebbe dunque esteso. Una volta notificate le disposizioni di attuazione, comincia per la Commissione il compito ingrato di verificarne la conformità. Oggi come oggi, queste verifiche sono un autentico incubo amministrativo. Basti un esempio: il servizio che si occupa delle professioni regolamentate è composto da 20 persone incaricate di valutare la conformità di oltre 6 000 pagine di disposizioni nazionali in 23 lingue ufficiali. Soltanto per il diritto delle imprese e il riciclaggio dei proventi di reato, gli Stati membri hanno notificato all'incirca 10 000 pagine di disposizioni nazionali di attuazione. Per far fronte a tale pila di atti, una possibilità è l'analisi dei rischi. Una seconda ovvia possibilità è incrementare le risorse destinate al controllo e alla verifica della corretta applicazione. In una prospettiva di lungo periodo, un'idea sarebbe quella di creare sportelli del mercato unico presso le rappresentanze della Commissione negli Stati membri, con il compito di effettuare una prima verifica delle disposizioni nazionali di attuazione, avvertendo i servizi centrali della Commissione soltanto in caso di problemi specifici.

Le relazioni periodiche degli Stati membri e la reciproca valutazione possono avere un impatto estremamente positivo sul grado di conformità della normativa di attuazione.

La procedura di valutazione reciproca prevista dalla direttiva sui servizi per il 2010 è un modo innovativo di usare la pressione reciproca per migliorare la qualità dell'attuazione, facilitare lo scambio di buone pratiche e dare il *feedback* necessario per apportare modifiche alla normativa in vigore. Il modello potrebbe essere esteso ad altre importanti iniziative legislative. La valutazione reciproca potrebbe essere anche un buon punto da iscrivere all'ordine del giorno dei programmi di cooperazione macroregionale, ad esempio nel Mar Baltico o prossimamente nella regione del Danubio. I quadri macroregionali possono agevolare il dialogo tra sistemi nazionali senza beninteso ricreare barriere fra gruppi di Stati membri. La valutazione delle regole del mercato unico per un dato settore dovrebbe altresì essere integrata agli studi di controllo del mercato che la Commissione svolge per stabilire se il cattivo funzionamento del mercato sia riconducibile all'attuazione inadeguata delle direttive.

Bisogna mettere a frutto in questo ambito anche il peso e la legittimità del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Il trattato di Lisbona rafforza i poteri del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nel processo legislativo. Gli organi legislativi dovrebbero leggere anche l'altra metà della storia, e controllare il modo in cui le norme dell'Unione sono recepite e attuate. Dopo tutto i parlamenti nazionali partecipano spesso direttamente all'approvazione della normativa di attuazione. Ogni anno il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali potrebbero selezionare un atto normativo o un ambito della legislazione in materia di mercato unico e esaminarne l'attuazione a livello nazionale in modo da individuare inadeguatezze o effetti negativi imprevisti. La COSAC potrebbe essere pienamente associata al processo e gli esiti di tale esame potrebbero dare l'imbeccata per un'azione a livello UE o nazionale.

#### *Raccomandazioni principali*

- ⇒ Rafforzare l'azione preventiva con una regolamentazione favorevole all'attuazione delle norme basata sulla valutazione d'impatto, l'introduzione sistematica di tavole di corrispondenza e una maggiore assistenza tecnica a beneficio delle amministrazioni nazionali.
- ⇒ Creare sportelli del mercato unico presso gli uffici della rappresentanza della Commissione con il compito di fare un primo screening del grado di conformità fra la normativa in materia di mercato unico e le disposizioni nazionali di attuazione e mantenere i contatti con le amministrazioni nazionali competenti per l'attuazione.
- ⇒ Estendere il processo di valutazione reciproca alle nuove iniziative legislative.
- ⇒ Integrare la valutazione ex post dell'attuazione in un dato settore nell'analisi condotta nell'ambito del controllo del mercato.

⇒ Selezionare ogni anno una o più normative dell'Unione da sottoporre all'esame del Parlamento europeo in associazione con i parlamenti nazionali e la COSAC.

*Approccio basato su reti e partenariato: meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie e cooperazione tra amministrazioni nazionali*

Per un'attuazione efficace è indispensabile che i cittadini siano consapevoli dei diritti di cui godono e possano accedere facilmente a un meccanismo informale di risoluzione delle controversie.

La *conditio sine qua non* perché i cittadini azionino i diritti ai sensi del trattato e contrastino la non applicazione è la consapevolezza. Non si può certo dire che manchino le fonti di informazioni sul diritto e le politiche dell'Unione promosse dalla stessa UE. Eppure le informazioni spesso non sono di facile accesso, non sono sempre pertinenti e a volte sono frammentarie. I centri che forniscono informazioni di base o consulenza giuridica sulle questioni UE sono numerosissimi (la rete Europe Direct, il portale "La tua Europa", il Servizio di orientamento per i cittadini, la rete Enterprise Europe Network, la Rete di cooperazione per la tutela dei consumatori, solo per citarne alcuni) ma hanno destinatari diversi, offrono servizi diversi e perseguono finalità diverse. Non è sempre chiaro in quali rapporti reciproci siano e gli utenti sono spesso reindirizzati da un centro all'altro o hanno difficoltà a capire perché la loro richiesta non sia accettata. Per giunta, non sono connessi bene alle reti per la soluzione dei problemi, del tipo SOLVIT.

Negli ultimi anni la rete SOLVIT si è notevolmente ampliata, eppure continua ad essere sottoutilizzata, con appena 1 600 casi l'anno. Dato che copre i 30 paesi dello spazio economico europeo, ciò significa che in media ciascun centro nazionale tratta appena più di un caso a settimana. Avvalendosi di centri gestiti dalle amministrazioni nazionali, la rete deve fare i conti con una serie di carenze, innanzitutto di personale adeguato e di vigilanza da parte della Commissione, e con una varietà di procedure e standard di qualità. Un'altra esperienza riuscitissima sul fronte della risoluzione informale delle controversie è il progetto EU Pilot varato dalla Commissione nell'aprile del 2008 per trovare una soluzione precoce alle violazioni del diritto dell'Unione senza dover attivare la procedura di infrazione. Il sistema copre però soltanto 15 Stati membri e non è ancora chiaro come si articoli esattamente con la procedura di infrazione da un lato e SOLVIT dall'altro.

La prima cosa da farsi per migliorare la situazione è rafforzare i meccanismi esistenti in grado di risolvere le controversie in via informale. In altri termini bisogna potenziare SOLVIT conferendo alla rete una base giuridica più chiara, norme minime sul personale e una qualche forma di cofinanziamento dell'Unione. Quanto al progetto EU Pilot, occorre estenderlo a tutti gli Stati membri procurando di articolarlo con i procedimenti d'infrazione senza però rischiare di prolungare indirettamente la durata di questi ultimi.

Una soluzione più radicale sarebbe quella di una rete UE di centri di risoluzione alternativa delle controversie sul modello applicato per il decentramento della politica della concorrenza con la creazione nel 2004 della Rete europea della concorrenza (ECN). L'idea sarebbe riunire tutti i centri (di informazione, consulenza giuridica e soluzione dei problemi) di uno Stato membro in un unico sportello per i cittadini che si occupi sia dei casi di applicazione scorretta delle norme dell'UE, sia delle violazioni minori del diritto dell'Unione. Tale sportello unico rimarrebbe presso l'amministrazione nazionale in modo da conservare i vantaggi della vicinanza ai cittadini e della conoscenza delle leggi locali, il tutto nel rispetto della sussidiarietà. Con un atto dell'Unione andrebbero definiti l'assetto, i poteri e le procedure dei centri e si potrebbe considerare una qualche forma di cofinanziamento a carico del bilancio dell'Unione. Ai centri nazionali corrisponderebbe un partner all'interno della Commissione incaricato di sorvegliarne il funzionamento, prestare consulenza giuridica, se richiesta, o intervenire nel procedimento se chi sporge denuncia non si accontenta delle soluzioni proposte o non si trovano soluzioni. A coordinare questa rete di centri per la soluzione dei problemi dovrebbe essere, con un'applicazione centralizzata, la Commissione, avvalendosi di regole e procedure appropriate; tutto ciò allevierebbe parte dell'aggravio sulle procedure di infrazione.

Una cooperazione amministrativa transnazionale più semplice e rapida permetterebbe poi a cittadini e imprese di godere più agevolmente dei loro diritti nel mercato unico. Il sistema d'informazione del mercato interno (IMI) introdotto con la direttiva sui servizi si è dimostrato uno strumento efficacissimo per mettere in contatto tra loro le amministrazioni nazionali; andrebbe esteso ad altri settori oltre ai servizi. La Commissione a sua volta dovrebbe investire per animare reti, insieme alle amministrazioni nazionali, che affrontino i problemi dell'attuazione promuovendo lo scambio di buone pratiche, la formazione e il dibattito sugli orientamenti per una corretta applicazione delle regole del mercato unico.

### *Raccomandazioni principali*

- ⇒ Estendere il progetto EU Pilot a tutti e 27 gli Stati membri e potenziare la rete SOLVIT prevedendo un cofinanziamento dell'UE e una base giuridica più chiara.
- ⇒ Intensificare la cooperazione amministrativa estendendo il sistema IMI a altri ambiti legislativi.
- ⇒ Nel lungo periodo, stabilire una rete UE di centri di risoluzione alternativa delle controversie.

### *Private enforcement*

L'ordinamento giuridico dell'Unione dà ai cittadini e alle imprese la facoltà di difendere i propri diritti in giudizio, dinanzi al giudice nazionale. L'applicazione delle norme su iniziativa dei privati è quindi un mezzo privilegiato per contribuire a ridurre il deficit di conformità e assicurare l'efficacia del mercato unico. Il cosiddetto *private enforcement* può essere rafforzato in due modi.

In primo luogo, il ruolo dei giudici nazionali nell'interpretare e applicare il diritto dell'Unione, oltre al diritto nazionale, è cruciale. La Commissione dovrebbe, in partenariato con gli Stati membri, dare maggiore sostegno a programmi e strutture di formazione che consentano ai giudici nazionali e ai professionisti legali di acquisire una solida conoscenza delle regole del mercato unico che più di frequente devono applicare.

In secondo luogo, se il diritto al risarcimento del danno causato dalla violazione delle norme del diritto UE è lo stesso per tutti i cittadini dell'Unione, l'accesso a tale diritto non lo è. I mezzi di ricorso e le procedure variano da uno Stato membro all'altro poiché a definirli sono gli ordinamenti giuridici nazionali. Il risultato è una forte disuguaglianza fra gli Stati membri quanto al livello di protezione del diritto al risarcimento. Stando agli esperti, l'entità dei risarcimenti di cui le vittime sono private ogni anno nell'Unione potrebbe superare i 20 miliardi. Vi sono buoni motivi per affrontare il problema, soprattutto quando la violazione riguarda le regole della concorrenza. Con un'iniziativa legislativa si potrebbero introdurre, in tutti gli Stati membri, garanzie minime che consentano alle vittime di violazioni delle regole della concorrenza di rivendicare efficacemente il diritto al risarcimento dinanzi al giudice nazionale.

### Raccomandazioni principali

- ⇒ Intensificare le iniziative di formazione in diritto dell'Unione a beneficio di giudici e professionisti legali, in partenariato con gli Stati membri.
- ⇒ Adottare norme minime sul diritto al risarcimento del danno.

## **CAPITOLO 5**

### **UN'INIZIATIVA POLITICA PER RAFFORZARE IL MERCATO UNICO (E L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA)**

## **5.1. Una nuova iniziativa politica**

Il Presidente Barroso ha individuato il mercato unico quale obiettivo strategico fondamentale da perseguire con rinnovata determinazione politica. Il Presidente ha altresì annunciato l'intento della Commissione di condurre questo processo, coinvolgendo pienamente il Parlamento europeo, il Consiglio, gli Stati membri e tutti gli interessati.

Lo scopo della presente relazione, commissionata dal Presidente Barroso, è di fornire indicazioni per l'articolazione di una nuova strategia, che la Commissione potrà ritenere opportuno seguire.

La strategia proposta, preceduta da un approfondito processo di consultazione, si iscrive in una logica globale e contempla iniziative intese a consentire lo sviluppo di un mercato unico più forte, a catalizzare il consenso e a conseguire realizzazioni a tal fine, proponendo una sorta di pacchetto globale.

A tal fine sarà necessario investirsi in un'iniziativa politica a tutto tondo, in grado di infondere un nuovo impulso che consentirà peraltro di velocizzare l'adozione di proposte già da tempo sul tavolo.

Perché tutto ciò si realizzi, appare necessario non solo lavorare alle singole iniziative ma anche rinnovare l'interesse delle istituzioni UE per il mercato unico e ridefinire il posto del mercato unico nell'alveo decisionale dell'Unione.

## **5.2. Rinnovare l'interesse delle istituzioni UE per il mercato unico**

La Commissione, che è riuscita a difendere il mercato unico anche durante le estreme tensioni della recente crisi, dovrà continuare a garantire e, se necessario, intensificare il pieno esercizio della funzione esecutiva che le è propria. La Commissione, che ha il potere di iniziativa legislativa, dovrà sostenere attivamente l'integrità del processo legislativo, in modo tale che le sue proposte, per quanto pienamente aperte all'influenza decisiva del Parlamento e del Consiglio, non finiscano con l'essere snaturate, come è accaduto a volte. In alcuni casi è preferibile ritirare una proposta piuttosto che accontentarsi di un risultato decisamente insoddisfacente. La Commissione dovrà inoltre spronare il Consiglio a fare pieno uso del voto a maggioranza qualificata, nei numerosi settori in cui è previsto, senza indulgere in estenuanti processi per cercare di trovare un accordo tra tutti gli Stati membri, spesso a discapito dell'incisività del risultato finale.

Quanto al modus operandi interno della Commissione, che spetta ovviamente solo al Presidente e al Collegio decidere, parrebbe adeguato adottare un approccio più globale nella formulazione delle politiche riguardanti il mercato unico, che richiedono il fondamentale coinvolgimento di numerosi portafogli.

Il Presidente ha un ruolo guida particolarmente importante nell'affermazione di una visione d'insieme. Un gruppo di commissari che copra tutti gli aspetti dell'integrazione economica, presieduto dal Presidente o, in sua assenza, dal Commissario per il mercato interno e i servizi, potrebbe essere l'organo idealmente preposto alla formulazione delle politiche. D'altro canto, è opportuno che l'applicazione delle norme esistenti sia quanto più possibile di esclusiva responsabilità dei singoli commissari competenti, onde garantire che l'azione esecutiva non sia oggetto di più ampie mediazioni.

Il Parlamento europeo potrebbe valutare, anch'esso, in che modo favorire una visione unitaria in un settore attualmente di competenza della Commissione mercato interno e consumatori, ma che, secondo l'approccio qui proposto, chiama ampiamente in causa le competenze di molte altre commissioni, quale la Commissione per i problemi economici e monetari e le commissioni che si occupano di politica industriale, di politiche sociali e di materie affini.

Un problema analogo si pone anche a livello del Consiglio. Le questioni riguardanti il mercato unico sono in larga misura di competenza del Consiglio Competitività, anche se alcuni aspetti del mercato unico chiamano fondamentalmente in causa il Consiglio Ecofin, il Consiglio Affari sociali e altre formazioni.

Il Consiglio europeo è oggi posto nella condizione, anche tramite il ruolo del Presidente permanente, di garantire maggiore continuità alla direzione del governo economico dell'UE e sarebbe utile che il contributo del Consiglio a questo pilastro fondamentale dell'integrazione europea si avvallesse di una guida unitaria ai massimi livelli. Laddove il potere esecutivo e di iniziativa legislativa dovranno, per ovvi motivi, rimanere saldamente nelle mani della Commissione (sotto il controllo della Corte), il processo teso a approfondire maggiore impulso al mercato unico potrebbe beneficiarne nel suo insieme se il Consiglio europeo decidesse di comprenderlo tra i principali settori degni di costante attenzione, conferendo al Presidente il mandato di garantire che ciò avvenga secondo una visione politica e garantendo una concreta continuità, in stretta collaborazione con il Presidente della Commissione.

Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione dovrebbero poi prendere in considerazione l'adozione di una procedura legislativa veloce per i provvedimenti contemplati da un'iniziativa strategica in favore del mercato unico, come fu fatto su impulso del Libro bianco del 1985.

Al fine di garantire un adeguato seguito, potrebbe essere individuato un momento dell'anno in cui le tre istituzioni, con il coinvolgimento delle parti interessate, facciano il punto sullo "stato dell'Unione", per quanto riguarda l'integrazione economica.

### **5.3. Il posto del mercato unico nel processo decisionale dell'Unione**

La constatazione che emerge dalla presente trattazione è che il mercato unico, per quanto manchi di una forte identità e visibilità in termini di percezione politica, svolge un ruolo propriamente strumentale in numerosi ambiti decisionali dell'UE, che catalizzano invece l'attenzione politica. Tuttavia, privati del pieno contributo di un mercato unico solido, questi ambiti rischiano di non raggiungere i risultati voluti.

L'"Europa 2020", iniziativa politica promettente e di ampio respiro destinata a svolgere un ruolo fondamentale per il futuro dell'Europa, riconosce correttamente la centralità del mercato unico. Perché si possa dar slancio a diverse iniziative attinenti al mercato unico previste dalla strategia, appare fondamentale catalizzare nuove energie politiche. Il rilancio del mercato unico sulla base di un nuovo consenso e di un rinnovato impegno, come qui proposto, potrebbe contribuire ad attirare queste energie.

Come illustrato nei precedenti capitoli, l'unione economica e monetaria è resa debole dal fatto che, in molti Stati membri, il mercato unico e la concorrenza rimangono a livelli insufficienti.

La decisione coraggiosa di condividere la stessa moneta pone questi paesi, quanto meno, nella necessità di condividere, ad un grado elevato e in modo effettivo, un mercato unico integrato e flessibile, prerequisito di un'area monetaria ottimizzata e vettore di miglioramenti della produttività e della competitività.

L'Eurogruppo dovrebbe insistere sulla necessità che, per quanto riguarda il mercato unico e la concorrenza, tutti gli Stati membri partecipanti raggiungano un grado di partecipazione e di conformità reali quanto meno pari a quello degli Stati membri che non fanno parte della zona euro.

Lo sforzo inteso a dar vita ad una forma di governo economico, con cui si è espressa l'ambizione dell'UE di controllare il proprio destino economico, dovrebbe parimenti tener conto del mercato unico quale punto forte del programma.

Si tratta senza dubbio di un impegno e di una politica condivisi da tutti e 27 Stati membri, un tema che si presenta quindi come candidato naturale nell'ambito delle discussioni sistematiche che porteranno alla nascita dell'elemento costitutivo del governo economico.