

COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Donner un contenu pratique à l'article 130V du traité concernant le développement d'une politique cohérente en faveur des pays en développement. L'avenir de Lomé.

Il apparaît dans la pratique que la politique de l'Union européenne touche à maints égards les intérêts des pays en développement. Aussi une bonne coordination de la politique est-elle nécessaire entre les conseils ministériels concernés. Outre la Commission, la Présidence a une responsabilité particulière à cet égard. Elle choisit une approche pragmatique axée à la fois sur les domaines d'intérêts déjà existants du Conseil et sur les questions d'actualité dont on vérifiera si besoin la cohérence. Dans le cadre de cette approche, on se penchera en particulier sur les thèmes suivants en raison de leur caractère multidisciplinaire et de leur actualité.

Sécurité alimentaire/pêche

Grande productrice de denrées alimentaires et dispensatrice d'aide alimentaire, l'Union européenne pourra faire le nécessaire pour concrétiser le Sommet mondial de l'Alimentation qui s'est tenu en novembre 1996. Dans le cadre de la sécurité alimentaire, on se penchera également sur la relation entre les accords bilatéraux de pêche et le développement du secteur de la pêche dans les pays en développement.

Coopération au développement et maîtrise des conflits

La Commission a promis de préciser plus avant la communication sur la prévention des conflits en Afrique. Étant donné la situation de fait en Afrique, il est logique de faire porter la discussion avant tout sur les possibilités de maîtrise des conflits, c'est-à-dire la désescalade dans les conflits existants. Outre l'aide au développement, l'examen de questions telles que la bonne gouvernance, les droits de l'homme, la démocratie et les élections constitue un élément important d'une approche intégrée du problème. Cela vaut également pour l'ampleur des dépenses militaires des pays en développement et la fourniture d'armes conventionnelles à ces pays.

Développement et migration

Étant donné l'ampleur du problème de la migration dans les pays en développement, il y a lieu de poursuivre l'examen de ce thème en se basant sur les conclusions correspondantes du Conseil Coopération de mai 1996. On contribue également de cette façon à la discussion intégrée sur la maîtrise des effets négatifs des flux migratoires pour les pays en développement comme pour l'Europe.

Post-Lomé

La Convention de Lomé IV expire en l'an 2000. La Commission publiera prochainement un livre vert sur l'avenir de cette coopération entre l'Union européenne et soixante-dix pays de Lomé dans le domaine de l'aide et du commerce. Soucieux de stimuler la discussion sur post-Lomé, la Présidence organisera une conférence ministérielle informelle sur la question à Maastricht, les 18 et 19 avril 1997.

Recherche, développement et coopération

La Présidence apportera une attention particulière au thème de la recherche, du développement et de la coopération sous la forme d'une conférence européenne intitulée « *Research, partnerships for sustainable development* » (Recherche, partenariats pour un développement durable), qui se tiendra à Leyde du 11 au 13 mars 1997. Sous la Présidence française, le Conseil Coopération a déjà souligné dans une déclaration, en juin 1995, l'importance de ce secteur.

Le Conseil Informel Coopération sera essentiellement placé sous le signe de la cohérence.

JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES

Lutte contre le trafic de drogues, la criminalité organisée internationale, le racisme et la xénophobie.

Dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures, la Présidence poursuivra les activités déjà engagées sur la base du programme de travail pluriannuel. Elle s'appuie pour ce faire sur la résolution adoptée par le Conseil le 14 octobre 1996 concernant les priorités de la coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures pour la période du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1998. Le Conseil a déclaré dans cette résolution qu'il entend se concentrer en priorité sur un nombre limité de sujets. La Présidence poursuivra dans ce sens en se basant également sur les conclusions du Conseil européen de Dublin. Celui-ci a en effet souligné qu'il mettra tout en œuvre pour lutter contre la criminalité organisée. La Présidence souligne l'importance du rapport dont l'achèvement incombera au Groupe à haut niveau institué par le Conseil européen.

La Présidence souhaite poursuivre la tradition des Conseils Informels Justice et Affaires Intérieures dont l'utilité a été prouvée.

La Présidence a en outre identifié quelques thèmes de coopération spécifiques, à savoir la lutte contre :

- le trafic de drogues ;
- la criminalité organisée internationale ; et
- le racisme et la xénophobie.

Elle s'est basée pour ce faire sur le fait que ces thèmes sont actuellement ressentis dans l'Union européenne comme les menaces les plus immédiates.

Dans le domaine de la lutte anti-drogue, la Présidence se concentrera sur l'amélioration de la coopération pratique en vue de la lutte contre le trafic de drogues, l'échange d'expériences dans le domaine de la prévention de la consommation de drogues et la mise en œuvre d'actions communes pour lutter contre la toxicomanie et prévenir et réprimer le trafic de drogues. Il est de la plus haute importance que les pays de l'Union européenne déploient dans ce domaine des efforts communs visibles pour les citoyens. Il faudra également donner une puissante impulsion à la prévention de la toxicomanie. L'instrument à cet effet sera notamment le programme d'action pour la prévention de la toxicomanie.

Une bonne coopération dans le domaine de l'asile et de l'immigration, de la police et de la douane et, pour la justice, dans le domaine des affaires pénales et civiles, est également nécessaire. L'accent sera mis sur l'élaboration de mesures pratiques.

Les Pays-Bas attachent en particulier une grande importance à ce qu'Europol devienne opérationnel le plus rapidement possible.

Programme de travail de la Présidence

Quelques-unes des priorités du programme de travail de la Présidence néerlandaise sont énoncées ci-après. Le fil conducteur en est la coopération pratique, qui est la plus visible pour le citoyen européen.

- **Asile et immigration**

Dans ce domaine, les Pays-Bas sont notamment attachés à la coopération pratique dans la mise en œuvre de l'Accord de Dublin et à la poursuite des discussions concernant le système Eurodac ainsi qu'à la coopération pratique dans la question du retour des ressortissants de pays tiers.

- **Coopération policière et douanière**

Dans le cadre de la coopération policière et douanière, les Pays-Bas entendent en priorité faire en sorte qu'Europol devienne réellement opérationnel. Outre les efforts à déployer par tous les États membres en vue de l'approbation de la Convention Europol dans leurs pays, il s'agira encore de finaliser quelques règlements d'application. Dans ce cadre, la priorité est également accordée à la lutte anti-drogue là où il est nécessaire d'améliorer la coordination pratique, au sein de l'Union, dans la lutte contre la criminalité organisée, en particulier en liaison avec la drogue. L'attention sera également accordée à la prévention de certaines formes de criminalité organisée liée à la drogue.

- **Coopération judiciaire en matière pénale et civile**

Dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, les Pays-Bas continueront de lutter sans relâche contre la fraude et la corruption. Il faudra pour ce faire continuer à développer les instruments déjà créés sous les Présidences précédentes, par exemple arrêter les exposés des motifs et le premier Protocole de la Convention sur la fraude afin que cette convention puisse être rapidement approuvée par les États membres. Les Pays-Bas accordent en outre une attention particulière à des sujets spécifiques tels que le recours à des méthodes transfrontalières de recherche particulières, la coopération dans le domaine de l'interception des communications par satellites et l'approfondissement de la coopération dans la lutte contre les délits de diffusion en liaison avec Internet.

- **Sujets « horizontaux »**

Sujets requérant une attention spécifique dans divers domaines de coopération, notamment :

- la lutte contre le trafic de personnes, y compris le trafic d'enfants à des fins d'exploitation sexuelle ; et

- la lutte contre la criminalité organisée, y compris la diffusion de pornographie enfantine sur Internet.

Relations avec les pays tiers

Enfin, les Pays-Bas accordent la priorité au dialogue structuré avec les pays d'Europe centrale, notamment pour ce qui concerne la description, consignée dans le programme de travail destiné à ces pays, de l'acquis JAI en matière d'asile.

IMPATTO

ED

EFFICACIA

DEL

MERCATO UNICO
(VERIFICA '96)

PAGINA BIANCA

RIPERCUSSIONI ED EFFICACIA DEL MERCATO UNICO

Comunicazione della Commissione
al Parlamento europeo e al Consiglio

30 ottobre 1996

RIPERCUSSIONI ED EFFICACIA DEL MERCATO UNICO**QUADRO RIASSUNTIVO****1 RIPERCUSSIONI ECONOMICHE DEL PROGRAMMA DEL MERCATO UNICO**

- 1.1 Introduzione
- 1.2 Scambi ed investimenti diretti esteri
- 1.3 Strutture di mercato
- 1.4 Reddito, occupazione e convergenza

2. UN MERCATO UNICO VANTAGGIOSO PER I CITTADINI

- 2.1 Libera circolazione delle persone
- 2.2 Mercato unico e politica sociale
- 2.3 Interessi dei consumatori
- 2.4 Protezione dell'ambiente

3. EFFICACIA DEL PROGRAMMA DEL MERCATO UNICO

- 3.1 Portata della sfida
- 3.2 Risultati delle indagini
- 3.3 Prodotti
- 3.4 Servizi
- 3.5 Capitali
- 3.6 Appalti pubblici

4. OSTACOLI ANCORA ESISTENTI ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE

- 4.1 Attuazione inefficace, applicazione e mezzi di ricorso
- 4.2 Lacune del quadro normativo
- 4.3 Norme eccessivamente complicate
- 4.4 Vecchi e nuovi ostacoli a livello nazionale
- 4.5 Gestione della legislazione comunitaria
- 4.6 Il mercato unico e i servizi di interesse generale

5. UN RINNOVATO IMPEGNO PER IL MERCATO UNICO

- 5.1 Assicurare l'effettiva applicazione ed il rispetto del diritto comunitario
- 5.2 Riduzione dell'eccesso di regolamentazione
- 5.3 Completamento del quadro legislativo a livello comunitario
- 5.4 Misure complementari a livello comunitario
- 5.5 Conclusioni: l'esigenza di un rinnovato impegno a favore del mercato unico

Allegato 1: Fonti informative consultate per la presente relazione

RIPERCUSSIONI ED EFFICACIA DEL MERCATO UNICO: QUADRO RIASSUNTIVO

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

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

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

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

libera circolazione e l'efficienza economica. La situazione che si osserva attualmente, nell'ambito del mercato unico, è in netto contrasto con quella riscontrata verso la metà degli anni '80, quando:

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

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

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

1 RIPERCUSSIONI ECONOMICHE DEL PROGRAMMA DEL MERCATO UNICO

1.1 Introduzione

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

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

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

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

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

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

1.2 Scambi ed investimenti diretti esteri

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

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

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

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

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

1.3 Strutture di mercato

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

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

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

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

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

1.4 Reddito, occupazione e convergenza

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

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

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

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

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

2. UN MERCATO UNICO VANTAGGIOSO PER I CITTADINI

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

2.1 Libera circolazione delle persone

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Mercato unico e politica sociale

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

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

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

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

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

2.3 Interessi dei consumatori

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Protezione dell'ambiente

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

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