

Prima dell'attuazione del mercato unico, le aspettative circa l'impatto ambientale di quest'ultimo erano piuttosto pessimistiche. È troppo presto per valutare e quantificare definitivamente l'impatto ambientale del PMU, così da verificare se tale pessimismo fosse o meno giustificato. Tuttavia, dagli studi svolti ai fini della redazione della presente rassegna risulta che quando i provvedimenti relativi al mercato unico saranno pienamente attuati in settori come ad esempio quello dell'energia, i vantaggi di medio termine per l'ambiente saranno notevoli. Il mercato unico dell'energia dovrebbe infatti aumentare il consumo di gas, molto meno inquinante di altri combustibili, e diminuire le emissioni di CO₂ di 105 milioni di tonnellate all'anno.

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

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

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

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

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

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

3. EFFICACIA DEL PROGRESSO DEL MERCATO UNICO

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

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

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

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

3.1. Portata della sfida

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

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

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

3.2. Risultati delle indagini

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

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

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

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

3.3 Prodotti

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

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

L'abolizione delle formalità doganali e fiscali:

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

L'abolizione degli ostacoli tecnici agli scambi

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Servizi

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Capitali

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

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

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

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

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

	Barriere					
	Restrizioni sui servizi transfrontalieri	Restrizione allo stabilimento	Restrizioni sui flussi dei fattori	Barriere regolamentari/tecniche ¹	Questioni fiscali	Altro
Banche	✓✓ Condizioni discriminatorie per la vendita transfrontaliera di servizi ✓ Restrizioni relative al marketing e al contenuto dei servizi	✓✓ Condizioni discriminatorie per le autorizzazioni	✓✓ Controlli sui capitali	✓✓ Requisiti prudenziali ✓ Condizioni di vendita	⊗ Imposta sui risparmi ⊗ Imposta sui redditi da investimenti ⊗ Diritti di successione	
Assicurazioni	✓✓ Condizioni discriminatorie per la vendita transfrontaliera di servizi ✓ Restrizioni relative al marketing e al contenuto dei servizi	✓✓ Condizioni discriminatorie per le autorizzazioni	✓✓ Controlli sui capitali	✓ Protezione dei consumatori ✓ Condizioni di vendita	⊗ Imposizione delle riserve ⊗ Imposizione dei premi	⊗ Diritto applicabile ai contratti
Trasporti su strada	✓✓ Restrizioni bilaterali (quote) per l'accesso ad altri mercati comunitari ✓✓ Restrizioni di prezzo	✓✓ Condizioni discriminatorie per le autorizzazioni	✓ Restrizioni di cabotaggio ✓✓ Riconoscimento dei diplomi	✓✓ Pesi e dimensioni ✓ Norme di sicurezza stradale ✓ Limitatori di velocità ✓ Ore di riposo	✓✓ Accise	✓✓ Formalità di frontiera per le merci
Trasporti aerei	✓✓ Restrizioni bilaterali al libero accesso ad altri mercati comunitari ✓✓ Restrizioni di prezzo ⊗ Allocations di slot	✓✓ Diritti esclusivi per l'autorizzazione dei vettori aerei ⊗ Regole relative alla proprietà nei rapporti bilaterali con i paesi terzi	✓ Restrizioni di cabotaggio ✓✓ Designazione e restrizioni di capacità	✓✓ Condizioni di vendita ✓✓ Norme di sicurezza ⊗ Oneri aeroportuali	✓ IVA	✓ Formalità di frontiera per i passeggeri ✓✓ Accesso ai sistemi di prenotazione via computer ✓ Aiuti di Stato, pratiche sleali
Servizi di telecomunicazione liberalizzati	✓ Condizioni discriminatorie di accesso alla rete	✓✓ Diritti esclusivi per servizi mobili, di trasmissione dati e di trasmissione via satellite	✓✓ Diritti esclusivi di vendita dell'attrezzatura	✓ Condizioni tecniche riguardanti l'uso delle reti		⊗ Accesso equo alle reti
Servizi radiotelevisivi	✓ Restrizioni alla radiodiffusione transfrontaliera ✓ Diritti di affitto e di prestito ✓ Durata della protezione dei diritti di autore ✓ Diritti di autore applicabili al satellite e al cavo	⊗ Regole di autorizzazione nazionali per le società di radiodiffusione ⊗ Restrizioni sulla proprietà dei media		✓ Condizioni tecniche riguardanti l'uso delle reti		

¹ Questi tipi di barriere tendono ad aumentare i costi connessi alla prestazione transfrontaliera di servizi e potrebbero essere considerati equivalenti alle barriere tecniche nella produzione

Distribuzione (prodotti di consumo a rapida rotazione)	Nessuna restrizione	Nessuna restrizione	✓✓ Restrizioni alla libera circolazione delle merci	-	✓ IVA	✓✓ Formalità di confine per le merci ✓ Barriere tecniche sui prodotti
Pubblicità	⊕ Tipi di prodotti e di media ⊕ Pubblicità comparativa	Nessuna restrizione	✓ Restrizioni sui media	✓ Pubblicità ingannevole ⊕ Restrizioni di contenuto	-	

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

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

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

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

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

3.6 Appalti pubblici

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

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

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

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

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

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

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

4. OSTACOLI ANCORA ESISTENTI ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE

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

4.1 Attuazione inefficace, applicazione e mezzi di ricorso



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

• Recepimento

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

Gli Stati membri possono inoltre utilizzare tecniche di recepimento diverse: la legislazione che ne risulta può dare luogo, di conseguenza, ad incertezze giuridiche e presentare problemi di interpretazione. È possibile quindi che le parti interessate debbano conformarsi a norme diverse, a seconda dello Stato membro in cui

operano, e sostenere di conseguenza notevoli costi per adeguarsi alle differenti normative nazionali. Tipici esempi in tal senso sono gli appalti pubblici e il riconoscimento dei titoli di studio. I costi di queste disfunzioni non ricadono tuttavia solo sulle imprese e sui privati, visto che alcune recenti sentenze della Corte di giustizia hanno dimostrato che gli Stati membri possono essere chiamati a risarcire anche somme ingenti per i danni provocati da un recepimento inadeguato.

- **Applicazione**

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

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

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

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

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

- **Mezzi di ricorso**

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

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

4.2 Lacune del quadro normativo

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

certi casi, semplificare le norme comunitarie.
--

a) Mancata adozione delle misure del Libro bianco

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

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

- **Sistema di tassazione delle società**

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

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

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

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

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

- **Diritto societario**

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

- b) **Necessità di adeguare la normativa esistente**

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

- **Mancanza di chiarezza della normativa**

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

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

- **Limiti del campo di applicazione**

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

4.3 Norme eccessivamente complicate

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

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

4.4 Vecchi e nuovi ostacoli a livello nazionale

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

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

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

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

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

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

4.5 Gestione della legislazione comunitaria

a) Perizie scientifiche

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

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

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

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

b) Gli aspetti esterni del mercato unico

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

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

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

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

4.6 Il mercato unico e i servizi di interesse generale

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

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

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