



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27.12.2000
COM(2000) 881 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Riforma economica: Relazione sul funzionamento dei mercati comunitari dei prodotti e dei capitali

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Riforma economica: Relazione sul funzionamento dei mercati comunitari dei prodotti e dei capitali

INTRODUZIONE

Questa è la terza Relazione della Commissione sul funzionamento dei mercati dei prodotti e dei capitali. La Relazione viene presentata in risposta ad una richiesta dei capi di Stato e di governo in occasione del Consiglio europeo di Cardiff nella primavera 1998. I Consigli europei di Lisbona e Santa Maria de Feira hanno successivamente confermato il processo di riforma economica di Cardiff come uno dei tre pilastri interdipendenti del programma economico e sociale di Lisbona, insieme alla strategia macroeconomica e alle politiche occupazionali e sociali.

Le riforme dei mercati dei prodotti e dei capitali sono essenziali per gli obiettivi di crescita, competitività, piena occupazione e transizione ad un'economia basata sulla conoscenza definiti dal Consiglio europeo di Lisbona. Le riforme sono necessarie per migliorare l'efficienza dell'economia e le prestazioni del mercato, e sono indispensabili se vogliamo espandere il potenziale economico dell'Europa in termini di opportunità per le imprese e l'occupazione, potenziale produttivo, soddisfazione dei consumatori e tenore di vita dei cittadini.

Le riforme dei mercati dei prodotti e dei capitali non sono cominciate a Cardiff o a Lisbona. Analogamente, le riforme del mercato del lavoro, l'innovazione e la coesione sociale sono oggetto da tempo dell'attenzione politica europea. Ma senza dubbio il Consiglio europeo di Lisbona attribuisce a tali elementi un tono e un'importanza nuova e più significativa, per cui essi costituiscono ora una credibile strategia di riforme con obiettivi lungimiranti. Il futuro dell'Europa dipende dal successo con cui questa strategia sarà realizzata.

Il processo di riforma dell'economia iniziato a Cardiff si dimostra efficace ...

Vi è un accordo generale sulla necessità di riforme strutturali in Europa, sia a livello nazionale che comunitario. Le relazioni presentate dagli Stati membri nel mese di novembre dimostrano quali sono i progressi effettuati a livello nazionale in fatto di riforma dell'economia.

La riforma dell'economia è passata in testa all'ordine del giorno politico d'Europa. Le conclusioni dei Consigli europei di Lisbona e Santa Maria de Feira lo dimostrano, presentando una generale strategia micro-economica di politiche con ambiziosi obiettivi di competitività e trasformazioni strutturali.

Per conseguenza, sono già state prese o si stanno prendendo importanti iniziative politiche per trasformare il quadro normativo europeo alla luce di taluni principi fondamentali - creazione di un ambiente economico più dinamico, diffusione della nuova economia basata sulla conoscenza e, comunque, presa in considerazione delle priorità dei cittadini europei. Queste iniziative comprendono la strategia per l'eliminazione dei rimanenti ostacoli agli scambi nel settore dei servizi, la semplificazione della normativa, e infine l'apertura ad una maggiore concorrenza delle industrie su rete. Tutto ciò costituisce un esempio di iniziative politiche che hanno preso le mosse dalle conclusioni delle precedenti relazioni Cardiff.

Il coordinamento della politica micro-economica europea è migliorato perché gli elementi fondamentali a livello nazionale e comunitario vengono adesso coperti da un unico sistema di monitoraggio. Per conseguenza, la politica della concorrenza, quella delle imprese, e le politiche specifiche per le industrie su rete, come pure le altre politiche del Mercato interno, sono state perfezionate e rese più coerenti in termini delle riforme del mercato del lavoro e della pubblica istruzione.

Una relazione improntata alle conclusioni di Lisbona e agli obiettivi della Strategia per il Mercato interno ...

Già oggetto di successive revisioni e miglioramenti, il processo di quest'anno ha potuto approfittare del nuovo metodo di coordinamento stabilito a Lisbona, più decentralizzato e più aperto, che si basa su una serie di indirizzi di massima con obiettivi a breve, medio e lungo termine, e scadenze precise. Tali indirizzi europei sono destinati ad essere trasformati in una serie di politiche nazionali e regionali con la definizione di specifici obiettivi e misure di attuazione che tengano conto delle specificità nazionali e regionali. La presente relazione riporta gli indicatori quantitativi¹ e gli altri elementi utili per valutare il nostro successo dal punto di vista del raggiungimento degli obiettivi economici del Consiglio europeo di Lisbona. Questi elementi possono essere utilizzati per elaborare una nuova serie di indirizzi di massima per le politiche economiche e contribuire alla preparazione dello speciale Consiglio europeo di Stoccolma in primavera. Essi possono inoltre permettere di valutare l'attuazione degli indirizzi dell'anno scorso.

Il Consiglio europeo ha identificato numerosi settori politici che non hanno pienamente realizzato il potenziale miglioramento della situazione dei consumatori o della competitività delle imprese; le azioni individuate a Lisbona per rimediare a queste manchevolezze comprendevano in particolare la riforma del settore dei servizi, la semplificazione legislativa e normativa, e l'attuazione del piano d'azione per i servizi finanziari. La presente relazione dedica particolare attenzione a tali aspetti. Ma vengono esaminati anche altri settori citati nelle conclusioni di Lisbona, compresi gli appalti pubblici, i servizi di interesse generale e gli aiuti di Stato, con suggerimenti per le possibili azioni da intraprendere.

Per migliorare la valutazione continuativa dei mercati della Comunità, la relazione di quest'anno si basa sulla struttura della strategia del Mercato interno con i suoi quattro obiettivi strategici - "migliorare la qualità della vita dei cittadini, migliorare l'efficienza dei mercati dei prodotti e dei capitali, migliorare l'ambiente delle imprese e valorizzare i risultati del mercato interno in un mondo che cambia". Ciò dovrebbe significare un quadro più efficiente per valutare e migliorare il mercato interno, sulla base della strategia, come definita dal Consiglio europeo di Lisbona.

Consumatori e cittadini: l'argomento speciale di quest'anno ...

Il Consiglio europeo di Santa Maria de Feira ha sottolineato l'importanza per il processo di trasformazione dell'Europa dei consumatori e dei cittadini. La loro influenza deve essere decisiva per l'attuazione delle politiche e lo svolgimento delle riforme economiche. E' soprattutto nell'interesse dei consumatori e dei cittadini che il Consiglio europeo di Lisbona

¹ La presente relazione presenta gli indicatori relativi agli obiettivi del processo di Cardiff. In termini della relazione sugli indirizzi di massima al Consiglio ECOFIN del 7 novembre 2000, questi indicatori possono essere considerati del tipo 3. Essi non sono necessariamente identici agli indicatori del tipo 1 utilizzati nella relazione di sintesi o a quelli del tipo 2 utilizzati nel documento citato Vedi anche la Comunicazione COM (2000) 594 sugli indicatori strutturali.

ha fissato l'obiettivo di fare dell'UE “la più competitiva economia basata sulla conoscenza al mondo, in grado di assicurare uno sviluppo economico sostenibile con un maggior numero di posti di lavoro migliori e una maggiore coesione sociale”. Il Mercato interno è la chiave per raggiungere tale obiettivo, così come è stato e rimane uno strumento fondamentale per migliorare gli standard e la qualità della vita dei cittadini. Esso costituisce il valore economico aggiunto dell'Unione, e deve significare una ricerca costante dell'ambiente migliore per massimizzare i benefici economici. Allo stesso tempo, il Mercato interno garantisce ai cittadini specifici diritti, e deve quindi adoperarsi costantemente per garantire e rafforzare il godimento di tali diritti. In questo modo, la riforma economica colloca i cittadini al centro del Mercato interno.

Il ruolo dei consumatori e dei cittadini nel processo di riforma economica costituisce l'argomento particolare di quest'anno, per cui i problemi relativi al miglioramento della qualità della vita dei cittadini nell'ambito della strategia del Mercato interno vengono esaminati in profondità.

Da Lisbona a Stoccolma: sviluppo della strategia e realizzazione delle azioni politiche

L'attuale sfida è costituita dallo sviluppo della strategia definita a Lisbona. E' giunto il momento di passare dalla fase teorica a quello dell'attuazione pratica di tale strategia. Negli ultimi mesi sono stati realizzati progressi significativi per lo sviluppo degli strumenti necessari: indicatori sono stati selezionati e le prime iniziative politiche richieste dai Consigli europei sono state approvate. La presente relazione fornisce un resoconto degli sviluppi nel settore dei mercati dei prodotti e dei capitali. La relazione di sintesi della Commissione al Consiglio europeo di Stoccolma in primavera proporrà un resoconto completo dei progressi compiuti e nuove idee per ulteriori passi avanti.

MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DI VITA DEI CITTADINI

1. Le riforme economiche stanno fornendo sostanziali benefici ai cittadini ...

Le conclusioni del Consiglio del Mercato interno del 16 marzo 2000 hanno sottolineato un obiettivo fondamentale di tale mercato: fornire ai consumatori, a prezzi competitivi, una vasta gamma di prodotti sicuri e di alta qualità.

Il monitoraggio dell'andamento dei mercati dei prodotti e dei capitali nel corso dell'ultimo anno dimostra che i consumatori e i cittadini in generale stanno ricavando crescenti benefici economici dal Mercato interno. I prezzi continuano a convergere, particolarmente nel settore dei servizi (vedi tabella 5). Per conseguenza, la variazione dei prezzi nei mercati dei servizi sta diventando meno marcata, e più simile a quella riscontrata nei mercati dei prodotti. In particolare, le riforme economiche continuano a sollecitare una diminuzione in termini nominali dei prezzi praticati dagli enti erogatori e dalle industrie su rete. Anche le comunicazioni sono diventati molto meno care, nonostante la riequilibrio delle tariffe (vedi tabelle 1 e 2). I prezzi dell'elettricità sono scesi del 14% nel Regno Unito (imposte comprese) e del 14% in Spagna (imposte escluse, vedi tabelle 3 e 4). Il costo annuale dell'elettricità e del telefono per una “famiglia standard” in Austria nel 1999 era di 25% meno elevato che nel 1996. In Germania, i risparmi sono stati pari a € 125 all'anno, ed a € 105 in Francia (vedi riquadro 1).

Benché complessivamente nel Mercato interno i prezzi tendano alla convergenza (vedi tabella 5), quelli del Regno Unito e Irlanda si differenziano dalla media dell'UE, con un andamento divergente (vedi grafico 1). La complessiva convergenza nasconde anche la crescente

divergenza dei prezzi dei combustibili a causa dell'andamento divergente dei paesi agli estremi della distribuzione dei prezzi. Occorrono ulteriori sforzi per valutare impatto e natura di tali differenze (vedi riquadro 2).

... e non sembra abbiano minacciato la prestazione dei servizi di interesse generale ...

Le prestazioni dei servizi di interesse generale sono state oggetto di particolare attenzione negli ultimi mesi, in seguito agli orientamenti forniti dal Consiglio europeo di Lisbona e dal Consiglio del Mercato interno. La Commissione ha pubblicato una comunicazione su “I servizi di interesse generale in Europa” [COM(2000)580] in settembre, allo scopo di provvedere una maggiore certezza del diritto sull'applicazione del Mercato interno e delle regole della concorrenza in questo settore, e di incrementare l'importanza attribuita agli interessi dei cittadini.

Si temeva che la riforma della normativa dei servizi di interesse generale potesse causare l'insoddisfazione dei consumatori. E' difficile formulare con certezza conclusioni a carattere generale, perché la soddisfazione dei consumatori varia da un settore e da un paese all'altro. Tuttavia, nel caso delle telecomunicazioni mobili, la soddisfazione dei consumatori è maggiore laddove la riforma è più avanzata (Grafico 2), almeno per taluni aspetti. Gli obblighi del servizio universale devono essere mantenuti per assicurare la prestazione universale di taluni servizi di interesse generale a prezzi abbordabili, ma in pratica questo non è stato un ostacolo all'apertura di questi mercati alla concorrenza.

2. Soltanto un alto livello di protezione ambientale, sanitaria e dei consumatori permetterà di migliorare le prestazioni del mercato e la qualità della vita dei cittadini in Europa ...

Le conclusioni del Consiglio del Mercato interno del 16 marzo 2000 hanno indicato la necessità di un livello elevato di protezione e fiducia del consumatore per il buon funzionamento del Mercato interno. Ciò richiede mercati trasparenti, informazioni attendibili e procedure efficienti per la soluzione delle controversie. Tuttavia, questo non è sempre sufficiente per garantire la salute e la sicurezza. E' questo il punto di partenza del Libro bianco sulla sicurezza alimentare, che entra adesso in fase di implementazione, sulla base di una serie di azioni per evitare future disfunzioni della normativa o dei mercati che comportino rischi per la salute del pubblico. In un contesto più ampio, l'iniziativa corrente sulla responsabilità dei produttori permetterà di individuare nuove direzioni di intervento tenendo conto del relativo impatto economico sulle imprese.

Le crescenti preoccupazioni dei cittadini in materia di ambiente e l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile richiedono il rafforzamento dell'integrazione simbiotica delle politiche per l'ambiente e delle riforme economiche nell'ambito del Mercato interno. Questa integrazione può essere fruttuosamente conseguita aumentando l'impiego di strumenti basati sul mercato per realizzare gli obiettivi ambientali. Un impiego più largo delle imposte ecologiche, differenziate in ragione degli impatti ambientali e compatibili con i principi del mercato interno, potrebbe migliorare le prestazioni economiche facendo sì che i prezzi di mercato riflettano gli effettivi costi (a livello UE, queste imposte rappresentano il 6,7% del totale delle entrate fiscali nel solo 1997 - vedi tabella 8). L'impiego di altri strumenti economici, come permessi di emissione trasferibili, permetterebbe di cogliere gli stessi obiettivi. La normativa sugli appalti pubblici permette di tenere conto di considerazioni ambientali; le direttive

proposte² indicano ulteriori chiarimenti su questa possibilità. Nuove linee d'azione proposte nella Comunicazione [COM(1999)263] sul Mercato interno e l'ambiente devono ancora essere sviluppate. Ciò è necessario per conseguire una piena integrazione del processo di riforma economica con l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile.

3. Le correnti riforme economiche nel settore dei servizi finanziari sono destinate espressamente a tener conto degli interessi dei consumatori e dei cittadini ...

Le riforme strutturali dei servizi finanziari al dettaglio hanno un impatto diretto e significativo sui consumatori. Il Piano d'azione per i servizi finanziari riflette chiaramente tutto ciò. La proposta direttiva sui Fondi pensione³ potrebbe costituire un utile strumento a vantaggio dei consumatori e dei cittadini; essa permetterebbe di facilitare i trasferimenti in altri Stati membri a fini professionali grazie a sistemi pensionistici internazionali ed anche rendendo più interessanti e meno costosi i piani per pensioni supplementari. Tuttavia, l'attuale situazione dei trasferimenti finanziari transfrontalieri è preoccupante. Sono stati fatti progressi rispetto all'anno scorso, ma i prezzi applicati per l'effettuazione di tali trasferimenti sono ancora inaccettabilmente elevati (vedi tabella 9).

4. Per concludere, i consumatori potrebbero ottenere risultati ancora maggiori dalla riforma economica ...

... se vi fosse un miglioramento dell'informazione. Ciò è particolarmente vero in mercati nei quali sussistono serie incertezze a carattere informativo (ad esempio, in materia di tariffe della telefonia mobile e di qualità dei prodotti). Altrettanto dicasi nei casi in cui i diritti dei consumatori non possono essere considerati “conoscenza comune” (si veda ad esempio il settore dei trasporti aerei di passeggeri fino alla recente diffusione della carta dei diritti del passeggero).

... se venissero intraprese azioni specifiche per smantellare gli ostacoli mantenendo nel contempo livelli elevati di protezione dei consumatori in settori che richiedono un diretto intervento politico. Potrebbe essere il caso dei trasferimenti bancari transfrontalieri. Sono già in corso azioni in altri settori, come quello della sicurezza alimentare.

... se la politica della concorrenza diventasse più attiva a livello nazionale. Questo potrebbe permettere di eliminare alcune delle rimanenti differenze importanti nei prezzi relativi da un paese all'altro (tabella 5). E' necessario anche controllare le fusioni a livello nazionale per salvaguardare un elevato livello della concorrenza nei mercati nazionali. Decentralizzare l'applicazione degli artt. 81 e 82 del trattato potrebbe avere un impatto molto positivo sulla concorrenza nei mercati nazionali.

... se venissero migliorati i canali delle comunicazioni fra i consumatori e le autorità pubbliche, e venissero sviluppati meccanismi efficienti per ricorsi, mancato rispetto della normativa e risoluzione delle controversie. In questo settore, è necessario definire la prassi migliore. Il dialogo con i cittadini dovrebbe facilitare tale compito a livello comunitario. Nei settori particolarmente sensibili, come quello dei servizi finanziari o dell'e-commerce,

² COM(2000) 275 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori e COM(2000) 276 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto.

³ COM (2000) 507 sul coordinamento dei provvedimenti relativi alle attività di enti pensionistici per lavoratori autonomi o subordinati.

andrebbe prestata particolare attenzione ai problemi che interessano i consumatori e i cittadini, ma senza aggravare gli oneri amministrativi sulle imprese.

... se venissero regolarmente riesaminate l'efficacia e l'utilità dei regolamenti ambientali e delle norme sul servizio universale. Col passare del tempo, i regolamenti e la normativa devono evolversi parallelamente allo sviluppo dei mercati. Un aggiornamento regolare permetterebbe di evitare inutili oneri normativi. Inoltre, è necessaria una maggiore integrazione dell'ambiente con le riforme economiche. Un maggiore impiego di strumenti di mercato ai fini ambientali è utile per un'integrazione di politiche a sostegno dell'ambiente con politiche destinate a migliorare globalmente le prestazioni del mercato. Occorre un attento monitoraggio della riforma della normativa in settori sensibili dal punto di vista dell'ambiente come quello dei trasporti e dell'energia.

Un corollario politico ...

La riforma economica sta cambiando l'amministrazione dell'UE, attraverso la creazione di un nuovo ambiente economico nel quale i cittadini e i consumatori svolgono un ruolo molto più importante del passato. Man mano che le riforme economiche si sviluppano e incidono sul numero e sulle dimensioni delle attività economiche protette dalla concorrenza, aumenta il numero di opportunità aperte all'iniziativa privata nella nuova economia europea. Ciò permette ai cittadini di svolgere un ruolo sempre più importante in qualità di attori economici, mentre il miglioramento simultaneo delle prestazioni del mercato li avvantaggia in quanto consumatori.

Il ruolo del settore pubblico si sta anch'esso evolvendo in seguito alla riforma dell'economia. Un numero crescente di settori nei quali in passato le iniziative dei cittadini non erano consentite o incoraggiate si sta aprendo alla concorrenza. Questo è un fatto positivo, in quanto le autorità pubbliche non sono necessariamente in condizioni migliori per intervenire in molti dei settori un tempo ad esse riservati, e ancor meno per esercitare in tali settori una responsabilità esclusiva.

La riforma economica obbliga le autorità pubbliche a prestare maggiore attenzione ad alcuni settori. I cittadini e i consumatori devono avere una protezione migliore e più efficace. E' necessario elaborare la normativa e la legislazione per poi collaudarla dal punto di vista dei vantaggi e dei costi che ne derivano. Occorre uno sforzo permanente di revisione del quadro legislativo e normativo in vista di una maggiore semplificazione, razionalizzazione ed efficienza. I consumatori devono anche essere informati dei loro diritti. Sono necessari meccanismi di informazione efficienti e a basso costo. Vi è tutta una serie di problemi normativi che devono essere risolti in seguito alla riforma dell'economia.

PROMOZIONE DELL'INTEGRAZIONE E DELLA CONCORRENZA PER RENDERE PIÙ EFFICIENTI I MERCATI UE

Andare avanti con le riforme economiche destinate all'integrazione dei mercati dell'UE è l'elemento fondamentale della strategia di Lisbona per fare dell'UE “la più competitiva e dinamica economia basata sulla conoscenza”. La presente sezione illustra le prestazioni del mercato nelle industrie dei servizi, compresi i servizi di interesse generale, prodotti, servizi finanziari, appalti pubblici e, infine, evoluzione degli aiuti di Stato.

1. La crescente importanza di integrare le industrie dei servizi nell'UE

Le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona hanno sottolineato esplicitamente l'importanza del settore dei servizi, con l'invito allo sviluppo entro la fine del 2000 di una strategia per l'eliminazione degli ostacoli rimanenti agli scambi intracomunitari nel settore dei servizi. Ciò si giustifica con l'importanza economica di questo settore e le sue prestazioni insufficienti rispetto agli USA: se il tasso di occupazione dell'UE nel settore dei servizi fosse pari a quello americano, in Europa vi sarebbero 36 milioni di nuovi posti di lavoro.

Anche se i fornitori di servizi sono condizionati da fattori socio-culturali e legati alla distanza, diverse barriere normative continuano a confinare il settore dei servizi nell'ambito delle frontiere nazionali, almeno nel settore dei servizi commerciali (vedi grafico 8). Un'indagine sui fornitori di servizi commerciali che svolgono attività transfrontaliere (vedi riquadro 4 in allegato) ha riscontrato che il 47% delle imprese che prestano servizi commerciali in altri paesi dell'UE ricava soltanto il 10% del giro d'affari, e anche meno, da mercati comunitari diversi da quello nazionale. Gli ostacoli a carattere normativo comprendono la necessità di ottenere autorizzazioni locali, di essere rappresentati da agenti locali o di assumere particolari forme giuridiche, ed i costi inerenti alla costituzione di filiali locali con relative procedure giuridiche e amministrative (vedi tabella 11).

La rivoluzione delle tecnologie dell'informazione significa che questi problemi devono essere affrontati con urgenza

Spesso i fornitori di servizi non devono più essere geograficamente situati vicino ai loro clienti. Questo costituisce una sfida per le tradizionali strutture europee del mercato dei servizi, con potenziale di una competitività molto maggiore anche laddove i mercati continuano ad essere segmentati dalle normative. Il completamento del mercato interno dei servizi nell'UE avrebbe l'effetto di intensificare la concorrenza nei servizi in generale e di creare le condizioni per consentire alle imprese europee di competere in maniera più efficiente sui mercati mondiali; astenersi da qualsiasi azione non è possibile se si vuole che gli obiettivi proclamati dal Consiglio europeo di Lisbona vengano realizzati.

In risposta alla richiesta di Lisbona, la Commissione sta elaborando una strategia per l'eliminazione degli ostacoli ai servizi. Tale strategia ha l'obiettivo di promuovere il mercato interno come mercato naturale di tutti i fornitori di servizi dell'UE, in particolare per le PMI e i consumatori, permettendo il libero movimento dei servizi all'interno come all'esterno delle frontiere, e rendendo lo shopping oltre frontiera non meno facile di quello all'interno. A tal fine, la Commissione intende presentare proposte nel 2001 e 2002 come seguito della strategia di cui sopra. Dovrebbero essere coperti tutti i settori dei servizi, il che significa sostituire l'attuale approccio segmentato o settoriale con un approccio veramente integrato. La strategia sottolinea la necessità dell'applicazione delle fondamentali libertà del trattato, e di utilizzare i principi della proporzionalità e del riconoscimento reciproco per eliminare inutili stratificazioni di normative nazionali in conflitto. Ove necessario, l'eliminazione delle barriere potrebbe giovare di procedure di armonizzazione. L'ambiente normativo dei servizi dovrebbe essere reso abbastanza elastico per tenere il passo con le trasformazioni della tecnologia dell'informazione, mentre occorre fare attenzione per salvaguardare la coerenza con le altre politiche comunitarie, in particolare la politica della concorrenza.

2. I mercati dei prodotti manifatturieri sono generalmente ben integrati

Gli scambi transfrontalieri di questi prodotti si stanno sviluppando ad un tasso superiore alla crescita del PIL, e gli investimenti esteri diretti continuano ad essere un importante motore dell'integrazione.

Tuttavia, nei settori non armonizzati, gli ostacoli tecnici agli scambi intra-UE possono rimanere un problema, particolarmente in alcuni mercati ...

Il numero dei presunti casi di problemi relativi al principio del riconoscimento reciproco nel settore alimentare è relativamente elevato (vedi tabelle 14 e 15). Molti di questi casi si devono all'enorme gamma di prodotti disponibili nel settore e all'intensità dei controlli attuati sui flussi commerciali in risposta alle legittime richieste dei consumatori di norme potenziate in materia di sicurezza alimentare. Tuttavia, è necessario assicurare che le eccezioni all'applicazione del principio di riconoscimento reciproco siano debitamente giustificate. La delicatezza degli scambi commerciali in questo settore, da un lato, e la sua importanza economica, dall'altro, richiedono una scrupolosa attenzione politica in vista dell'elaborazione di soluzioni soddisfacenti.

Nell'area armonizzata, vengono sollevate alcune preoccupazioni circa l'impatto dei periodi di transizione legislativa sull'efficienza del nuovo approccio al superamento degli ostacoli tecnici. Le risposte a un'indagine sul settore delle apparecchiature mediche mostrano chiaramente che è molto più facile offrire i propri prodotti sul mercato di molteplici Stati membri, ma che il Mercato interno di queste apparecchiature rimane incompleto (vedi tabella 16). Ciò dimostra la necessità di sostenere le direttive del nuovo approccio con la ratifica di norma armonizzate e con un approccio restrittivo all'introduzione nelle direttive di lunghi periodi di transizione. Tali periodi, in alcuni casi, potrebbero limitare l'impatto sugli scambi del nuovo approccio.

3. Le imprese e i cittadini europei hanno pagato e continuano a pagare un prezzo elevato per il grado di integrazione relativamente basso dei mercati dei servizi finanziari

Le modifiche introdotte di recente nel quadro normativo, lo sviluppo di infrastrutture comuni e l'entrata in vigore dell'Euro hanno rapidamente integrato il mercato monetario come pure quelli degli swap e dei derivati. Ciò ha rivelato l'enorme entità dei costi relativi al mantenimento di mercati segmentati a livello nazionale. Vi è stata una ridistribuzione della liquidità in tutta la zona Euro, con relativo sviluppo delle attività transfrontaliere e riduzione dei differenziali di prezzo.

... occorre fare di più per promuovere l'integrazione ...

Non tutti i mercati, peraltro, hanno raggiunto l'integrazione dei mercati monetari. L'apparente mancanza di integrazione negli altri mercati si riflette nella marcata predilezione nazionale dei portafogli. Per permettere agli investitori e alle imprese di cogliere tutti i benefici di questa rapida crescita, alcune iniziative sono diventate urgenti, e in particolare:

- **La creazione di sistemi di compensazione e pagamento paneuropei.** Ciò metterebbe su un piede di maggiore parità le transazioni nazionali e transfrontaliere, permettendo considerevoli risparmi di costo. L'assenza di un tale sistema tra le borse valori europee costituisce in parte il motivo del basso livello di partecipazione transfrontaliera ai mercati azionari nazionali.

- **L'eliminazione delle inutili restrizioni sugli investitori istituzionali.** L'importanza di questi investitori per la gestione degli investimenti finanziari sta crescendo a livello mondiale: essi offrono ai consumatori la possibilità di portafogli più diversificati e di combinare i loro risparmi per realizzare migliori investimenti. Il mercato europeo di tali investitori, peraltro, rimane piuttosto frammentato e subordinato ai dettati delle legislazioni nazionali. Per conseguenza, è ancora soltanto la metà di quello degli USA (vedi grafico 13). Sono in corso nuovi provvedimenti, mentre quelli esistenti vengono adattati allo scopo di promuovere un vero Mercato unico per gli investitori istituzionali: la recente proposta della Commissione sulle pensioni alternative mira allo sviluppo di un mercato paneuropeo, pari attualmente a 2.300 miliardi di Euro ma che si prevede debba salire a 3.500 miliardi entro il 2005, essenzialmente a causa dell'invecchiamento della popolazione. Altri provvedimenti comprendono l'emendamento di due proposte nell'importante settore dei fondi di investimento (un mercato che vale 2.930 miliardi di Euro); ciò permetterebbe di aumentare sia la gamma delle attività finanziarie che le aree geografiche (con l'introduzione di un passaporto europeo unico) in cui tali fondi possono investire.
- **Gli investitori hanno crescente bisogno di attendibili informazioni finanziarie.** Nei mercati obbligazionari privati pan-europei, è aumentata l'entità e la frequenza delle emissioni (vedi tabella 17), mentre la ricerca di maggiori rendimenti ha aperto il mercato a imprese con rating di livello inferiore (BBB). Il numero delle imprese europee che hanno attualmente un rating di livello internazionale o rilasciano informazioni patrimoniali in conformità alle norme IAS rimane piuttosto basso rispetto agli USA. Ciò permetterebbe di incrementare la sicurezza e l'accessibilità di questi mercati. La Commissione ha già pubblicato una comunicazione che prevede che le società quotate rilascino informazioni in conformità alle norme IAS⁴
- **Il quadro normativo deve essere ristrutturato per soddisfare le esigenze dell'attuale quadro finanziario.** L'internazionalizzazione dei mercati, il numero crescente di partecipanti al dettaglio, la crescente quota di mercato delle società al di sotto del grado BBB, il nuovo atteggiamento nei confronti dei mercati azionari e relativo rischio, la loro maggiore importanza, unitamente alla possibilità di una volatilità più elevata, esigono un aggiornamento del quadro normativo, come indicato nella relazione Cardiff dell'anno scorso.

La relazione sull'applicazione della direttiva sui servizi finanziari ha identificato nuove priorità e nuove azioni politiche. La Relazione Interinale del gruppo Lamfalussy su “La regolamentazione dei mercati azionari europei” approva queste priorità e suggerisce di compiere ulteriori sforzi politici per accelerare il processo al fine di non rimanere indietro rispetto agli sviluppi del mercato. L'attuazione dei provvedimenti FSAP è pertanto urgente.

4. Sono stati fatti progressi per rendere gli appalti pubblici più trasparenti

La necessità di un miglior funzionamento dei mercati degli appalti pubblici è contenuta implicitamente in due conclusioni esplicite del Consiglio europeo di Lisbona - l'invito a concludere il lavoro sull'aggiornamento della normativa in proposito, con particolare importanza per l'apertura del mercato alle PMI, e l'invito ad accelerare la diffusione dell'e-government. Riuscire ad aumentare il reale impatto economico di un mercato degli appalti

⁴ COM (2000) 359 def. - La strategia dell'UE in materia di informativa finanziaria: la via da seguire

pubblici efficiente e competitivo è particolarmente importante dati gli attuali sforzi per migliorare la qualità e sostenibilità della finanza pubblica.

Il nuovo quadro legislativo dovrebbe potenziare i già elevati livelli di trasparenza dei mercati degli appalti pubblici, rendendoli più competitivi (vedi tabella 18 e grafico 15). L'impatto economico della nuova direttiva proposta potrebbe essere aumentato attraverso provvedimenti pratici per facilitare l'accesso internazionale a tali mercati (vedi grafico 16). Le nuove tecnologie potrebbero aumentare l'impatto della concorrenza consentendo un accesso più facile a un maggior numero di imprese, particolarmente PMI, di un maggior numero di paesi. Dati i potenziali effetti transfrontalieri, la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione potrebbe richiedere un intervento a livello comunitario, ma, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, dovrebbero prima essere esplorate le alternative nazionali. Il quadro legislativo comprende tutta una serie di elementi per incoraggiare l'impiego delle nuove tecnologie negli appalti pubblici.

5. Grazie alle riforme della normativa, le prestazioni del mercato hanno fatto progressi nel settore degli enti erogatori e delle industrie su rete

I prezzi stanno diminuendo, la qualità migliora e l'efficienza aumenta. L'introduzione della concorrenza ha stimolato l'innovazione e le trasformazioni organizzative, col risultato di una maggiore produttività in molti di questi settori. Pertanto, non vi è motivo di dilazionare ulteriormente l'apertura alla concorrenza dei mercati postali, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, purché gli interessi dei consumatori siano presi integralmente in considerazione. In questo processo, la Commissione intende continuare a procedere con un metodo graduale basato sulla valutazione delle riforme e sulla consultazione delle varie parti interessate, compresi i consumatori, come indicato nella comunicazione sui servizi di interesse generale. Tale procedura richiede un'applicazione più intensiva dei necessari strumenti per valutare il funzionamento, le prestazioni e la competitività dei servizi di interesse generale, allo scopo di adeguare la normativa all'evoluzione tecnologica (che moltiplica le occasioni di prestazione di servizi oltre frontiera nell'ambito del mercato interno, ai nuovi fabbisogni dei consumatori e alle nuove esigenze di interesse pubblico.

L'ulteriore liberalizzazione dovrebbe tenere attentamente conto delle lezioni ricavate dalle recenti riforme. In particolare, il quadro normativo deve essere opportunamente strutturato. In industrie come quelle del gas, dell'elettricità e dei trasporti ferroviari, la necessità di sostanziali investimenti fissi limita le possibilità di concorrenza, creando un serio rischio di fallimento del mercato. Si consideri ad esempio il caso degli aeroporti, dove l'accumulo di slot da parte delle linee aeree dominanti potrebbe esercitare un effetto limitativo sulla riduzione delle tariffe aeree (vedi tabelle 19 e 20). Questi rischi richiedono un'attenta ridefinizione del quadro normativo.

L'accelerazione delle fusioni e acquisizioni negli ultimi due anni ha portato ad una sostanziale concentrazione delle industrie su rete, concentrazione il cui impatto sulla concorrenza deve essere oggetto di attento monitoraggio. Gran parte di tali attività hanno avuto carattere puramente nazionale, il che può essere fonte di serie preoccupazioni, perché una maggiore concentrazione del mercato può attutire l'impatto economico positivo derivante dall'apertura di tali settori alla concorrenza. Nel settore dell'energia, che stava entrando in una fase decisiva del processo di apertura alla concorrenza, il valore delle operazioni concluse a livello interno nel 1999 è stato il doppio della cifra del 1995 (vedi grafici 17 e 18).

E' in fase di accelerazione la riforma dei settori dell'energia, dei servizi postali e dei trasporti, come richiesto dal Consiglio europeo di Lisbona. A tal fine, la Commissione ha presentato

proposte in maggio per il settore postale [COM(2000)319]. Gli sviluppi del mercato rendono imprescindibile l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali. La direttiva attuale prevede l'apertura alla concorrenza di un mero 3% delle entrate dei fornitori del servizio universale: eppure, nonostante questo, uno Stato membro non l'ha recepita integralmente e quattro altri Stati sono oggetto di procedure di violazione, una situazione altamente insoddisfacente. Un'ulteriore apertura del 20% entro il 2003, come previsto dalla nuova proposta di direttiva, costituisce un obiettivo ragionevole e prudente. La Commissione ha presentato in luglio nuove proposte in tema di obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti [COM (2000) 7] e ne presenterà fra breve per l'ulteriore apertura dei mercati dell'energia e dei trasporti.

Per diventare più efficienti, i mercati delle industrie su rete hanno bisogno di una maggiore integrazione, particolarmente nel settore energetico, come sottolineato nella relazione dello scorso anno, nonostante le indubbie difficoltà. Anche nel settore ferroviario occorre procedere sulla via dell'integrazione, nonostante le difficoltà tecniche. In altri settori ove gli aspetti tecnici non costituiscono un ostacolo, è assolutamente necessario adoperarsi per una maggiore integrazione. Nelle telecomunicazioni mobili, ad esempio, le divergenze delle tariffe internazionali non sono compatibili con un mercato perfettamente integrato, e con comportamenti di mercato competitivi.

6. Ridurre l'impatto distorsivo degli aiuti di Stato

Gli aiuti di Stato stanno generalmente continuando a scendere (vedi grafico 19). Per l'UE nel suo complesso, gli aiuti al settore manifatturiero sono passati dal 2,3% al 2,0% del PIL dal 1997 al 1998. I dati preliminari per il 1999 sembrano confermare il proseguimento della tendenza alla diminuzione dei livelli complessivi degli aiuti di Stato nel settore manifatturiero dell'UE. Tuttavia, l'incidenza degli aiuti settoriali, che sono quelli più distorsivi, rimane troppo elevata (vedi grafico 21) nonostante che la quota di aiuti a determinati settori manifatturieri sia diminuita nel 1999. E benché nel complesso gli aiuti settoriali "ad hoc", che sono forse il tipo peggiore, sono scesi drammaticamente, vi è stato un forte aumento nel caso dei servizi finanziari - fino a tre volte i livelli del 1993 (vedi grafico 24). E' chiaro che gli aiuti al settore dei servizi finanziari devono essere oggetto di attento monitoraggio, e che gli Stati membri dovrebbero cercare di limitare la relativa tendenza al rialzo.

L'evoluzione complessiva degli aiuti di Stato può essere positiva, ma vi sono buone ragioni per incrementare il monitoraggio dei relativi effetti distorsivi, e per valutarne l'impatto. L'introduzione di un registro e di un quadro di riferimento degli aiuti di Stato da parte della Commissione può costituire un utile strumento a tal fine. Vi è ragione di ritenere che i paesi con livelli elevati di aiuti abbiano anche elevati livelli di regolamentazione, per cui mercati già distorti vengono distorti ancora di più (vedi grafico 25). Questo è un aspetto importante che merita ulteriore considerazione. Per il processo di riforma economica, è fondamentale sapere se ci troviamo di fronte a Stati membri ove si verifica un cumulo di regolamenti e sovvenzioni, o se i vari Stati membri utilizzano strumenti politici diversi con impatto sui mercati. E' quindi essenziale un'analisi più approfondita dell'impatto combinato degli aiuti di Stato e degli oneri normativi per identificare i settori e i paesi nei quali le riforme economiche sono più urgenti.

PROMOZIONE DELL'IMPRENDITORIALITÀ

Dall'inizio degli anni 1990 si è interrotto il recupero sugli USA in termini di tenore di vita, mentre è aumentato il divario in termini di competitività. Ciò è stato sottolineato di recente dalla Commissione [SEC(2000)1823]. Per decenni, l'UE ha accorciato le distanze con i suoi

principali concorrenti, ma ora tale tendenza sembra essersi conclusa e persino rovesciata. L'Europa deve migliorare in maniera fondamentale la propria capacità di creare, di innovare e di cambiare. Il problema principale sembra essere una mancanza di dinamismo ed elasticità, una reazione troppo lenta alla sfida delle trasformazioni strutturali: si perde troppo tempo prima di introdurre e valorizzare pienamente i necessari cambiamenti.

L'Unione europea ha ancora molta strada da compiere per creare il giusto ambiente economico, un ambiente che comprenda una riduzione degli oneri normativi, il miglioramento delle condizioni di finanziamento, particolarmente per le nuove imprese, un ambiente fiscale semplificato e moderno, e un clima più fertile per l'innovazione.

1. GLI STATI MEMBRI HANNO CONTINUATO A MIGLIORARE I RISPETTIVI AMBIENTI NORMATIVI, MA C'È ANCORA PIÙ STRADA DA FARE ...

Sono stati introdotti provvedimenti significativi per diminuire gli oneri amministrativi delle imprese. In molti casi, si è trattato di modalità elettroniche di accesso alle informazioni e alle pratiche amministrative, dell'attuazione di "sportelli unici" per le procedure e dello sviluppo di servizi di sostegno alle piccole imprese (vedi tabella 21). Migliori indicatori per il monitoraggio dell'evoluzione del quadro normativo sono necessari.

Tuttavia, recenti elementi continuano ad indicare che l'Europa è ancora in ritardo sui principali concorrenti in materia di costi e procedure associate alla costituzione di imprese (vedi grafico 26 e tabella 22). Occorre pertanto potenziare i provvedimenti già presi dagli Stati membri, mentre le iniziative nazionali dovrebbero collocarsi in sinergia nel quadro di una coerente politica comunitaria.

E' necessario un approccio alla semplificazione più coerente e meglio coordinato su scala UE ...

Questa è una richiesta del Consiglio europeo di Lisbona, considerata essenziale per rispondere alle nuove sfide della globalizzazione nonché di tecnologie e di mercati in rapida evoluzione. In risposta, nel 2001 verrà approvata una strategia della Commissione per il miglioramento del quadro normativo, allo scopo di coordinare, razionalizzare e sviluppare le iniziative esistenti. In primo luogo, sarà effettuata una valutazione delle iniziative esistenti unitamente ad una definizione dell'approccio della Commissione. La strategia, che sarà approvata entro la fine del 2001, consisterà quindi in un chiaro piano d'azione basato, fra l'altro, sull'analisi del prossimo Libro bianco sul governo globale. Sarà verificata l'opportunità di approcci alternativi alla normativa e di nuove forme di cooperazione politica, allo scopo di promuovere nuove forme di partnership fra livelli diversi delle amministrazioni. Va inoltre sottolineata la necessità di assicurare la protezione dei diritti e degli interessi dei cittadini. Si terrà conto della qualità e della coerenza della normativa a livello comunitario e nazionale. Le iniziative legislative saranno accompagnate dall'opportuna valutazione dell'impatto normativo.

2. OCCORRONO MIGLIORI CONDIZIONI DI FINANZIAMENTO PER LE IMPRESE ...

L'accesso al giusto tipo di finanziamento al momento giusto, per tutta la durata della vita dell'impresa, riveste importanza essenziale se gli imprenditori devono tradurre in realtà le loro ambizioni. Le PMI europee sono ancora del parere che l'accesso ai finanziamenti costituisca un problema che limita il loro potenziale di crescita.

Gli sviluppi del mercato sono incoraggianti ...

Il mercato azionario privato in Europa (capitali investiti in imprese non ancora quotate in borsa, compresi capitale di rischio e acquisizioni) fino ad oggi è stato nettamente sottosviluppato rispetto a quello USA, concentrato in prevalenza nel Regno Unito e diretto in gran parte ad acquisizioni anziché alle capitalizzazioni iniziali o al finanziamento di nuove imprese. L'esistenza di un mercato azionario pienamente funzionante, in grado di incoraggiare le offerte pubbliche di acquisto, costituisce un elemento cruciale per lo sviluppo del capitale di rischio, e deve quindi essere promossa. La situazione sta peraltro cambiando:

- Nel 1999, gli investimenti azionari privati sono aumentati del 70% (vedi grafico 27) mentre i capitali destinati a investimenti in fase precoce sono raddoppiati. Tuttavia, tali investimenti rappresentano ancora solo il 27% degli investimenti totali di capitale di rischio, pari al 12% circa del totale degli investimenti azionari privati in Europa. Nel 1999, il 42% del capitale di rischio è stato investito in imprese ad alta tecnologia, quasi la metà delle quali in fase precoce.
- Nel 1999, è aumentata la quota di capitale di rischio raccolta in paesi dell'UE diversi dal Regno Unito, il che ha contribuito ad un maggiore equilibrio del mercato. Tuttavia, gli investimenti di capitale di rischio continuano a rimanere piuttosto bassi in termini del PIL (al di sotto dello 0,1%) in Grecia, Portogallo, Danimarca, Austria ed Italia.
- In molti Stati membri dell'UE, sono stati presi recenti provvedimenti per migliorare l'ambiente fiscale e normativo per la costituzione di nuove imprese, vista la loro importanza per l'economia e gli specifici problemi finanziari incontrati da queste imprese. Tuttavia, occorre vigilare affinché i provvedimenti a sostegno del capitale di rischio non comportino distorsioni della concorrenza nell'ambito del Mercato interno.
- La strategia della Commissione per stimolare lo sviluppo di un vero mercato del capitale di rischio è stata formulata nel Piano d'azione sul capitale di rischio (RCAP) del 1998. In questo contesto, la Commissione ha approvato la relazione provvisoria riguardante il Piano d'azione sul capitale di rischio (COM (2000) 658) che definisce le priorità per assicurare l'attuazione di tale piano entro la scadenza del 2003 stabilita dallo speciale Consiglio europeo di Lisbona. Riconoscendo che i fondi pubblici hanno un ruolo da svolgere per compensare le disfunzioni del mercato, la Commissione ha inoltre approvato un documento sul riesame degli strumenti finanziari della Comunità, con provvedimenti per una maggiore coerenza degli interventi della BEI, FEI ed altri fondi comunitari per il capitale di rischio.

Questi sviluppi sono tanto più significativi in quanto si sono verificati in un contesto di costi al ribasso per le fonti di finanziamento alternative. **Il finanziamento del debito** è migliorato in misura sostanziale in seguito all'Unione economica e monetaria, al consolidamento fiscale e alle trasformazioni dei mercati finanziari (vedi tabella 23). I relativi costi sono scesi in tutti i paesi per cui sono disponibili dati, in particolare la Spagna. Le imprese hanno così potuto realizzare economie fino a € 55.716 all'anno in pagamenti per interessi per milione di Euro di debito. La diminuzione di questi oneri ha permesso alle imprese di incrementare la propria redditività finanziaria rispetto ai livelli del 1993. Questi risultati confermano la realizzazione di progressi effettivi nel miglioramento delle condizioni finanziarie in seguito all'impatto congiunto delle politiche macro e microeconomiche.

Le imprese hanno bisogno dell'ambiente giusto per innovare ...

I problemi di competitività dell'Europa sono direttamente collegati alla nostra capacità relativamente lenta e insufficiente di innovare. Oltre a favorevoli condizioni di finanziamento, l'innovazione richiede un ambiente competitivo, privo di inutili oneri normativi e con un opportuno sistema di incentivi economici per incoraggiare le imprese ad innovare. L'approvazione del Regolamento sul Brevetto comunitario⁵ sulla base della recente proposta dovrebbe contribuire a questo. Lo stesso dicasi per altri sviluppi in materia di diritti IPR relativi alle nuove tecnologie.

... e si trovano di fronte alle sfide della Nuova Economia.

Lo sviluppo della nuova economia è fonte di opportunità senza precedenti per i consumatori e le piccole imprese - risparmi sui costi, strutture organizzative nuove e più elastiche, miglioramento dei processi e nuovi mercati in espansione. L'esplosione dell'e-commerce fra le imprese è superiore alla crescita di quello con i consumatori, mentre quest'ultimo è al di sotto del suo livello potenziale, a giudicare dagli USA. Per le PMI, il commercio elettronico da impresa a impresa permette di accelerare i processi, migliorare la qualità e assicurare un servizio migliore. Tutto questo dovrebbe incoraggiare l'innovazione.

La quota relativa dell'e-commerce fra imprese rispetto a quello coi consumatori si stima debba passare dall'80% nel 2000 al 90% nel 2003, in quanto la penetrazione del secondo è pari soltanto allo 0,2% delle vendite al dettaglio in Europa, rispetto allo 0,7% negli USA.

La sfida a cui si trovano di fronte le PMI è di andare oltre la fase di apprendimento per mettere in pratica la sensibilizzazione acquisita in materia di e-commerce. Per i responsabili politici, la vera sfida è quella di mettere in grado le PMI di competere sui mercati elettronici globali. Per quanto riguarda il commercio B2C (dalle imprese ai consumatori) sembra che la complessità delle normative eserciti un effetto frenante, e richieda pertanto un opportuno intervento. La sfida è di aumentare la fiducia dei consumatori.

Dall'anno scorso, sono state prese diverse iniziative a livello UE per affrontare queste sfide, ivi compreso il lancio dell'iniziativa eEurope e il Piano d'azione eEurope 2002, oltre all'approvazione da parte della Commissione di un pacchetto legislativo per rafforzare la concorrenza nei mercati delle comunicazioni elettroniche dell'UE e per adattare gli esistenti regolamenti alle esigenze della società dell'informazione. E' stata proposta uno regolamento in materia di accesso scorciatoato completo agli anelli locali, che porterà a un'ulteriore diminuzione dei costi di accesso a Internet. Inoltre, l'approvazione finale da parte del Parlamento europeo della direttiva sul quadro giuridico del commercio elettronico ha segnato l'ingresso nel Mercato interno dei fornitori di servizi della società dell'informazione.

Sono stati fatti progressi per ammodernare e semplificare l'ambiente fiscale.

L'attuale situazione dell'IVA presenta numerosi problemi: la normativa è complessa, vulnerabile alle frodi e ormai sorpassata. Le imprese si trovano di fronte alle difficoltà legate agli obblighi dell'IVA in diversi Stati membri. Vi è evidente necessità di migliorare e aggiornare il regime dell'IVA in modo da incoraggiare le legittime transazioni commerciali nell'ambito del Mercato interno e ridurre le occasioni di evasione. Nella comunicazione che

⁵ COM (2000) 412 Proposta di regolamento del Consiglio relativo al brevetto comunitario.

presenta la nuova strategia dell'IVA⁶ la Commissione ha proposto una strategia pratica imperniata su quattro obiettivi principali: semplificazione e modernizzazione delle norme esistenti, applicazione più uniforme delle attuali disposizioni e collaborazione amministrativa più stretta. I primi risultati di tale approccio sono molto incoraggianti.

In conclusione, favorire l'imprenditorialità richiede più che mai l'attenzione dei responsabili politici ...

... particolarmente in quanto la globalizzazione e la rapida evoluzione delle tecnologie e dei mercati lanciano nuove e complesse sfide ai legislatori e alle imprese. Le azioni prioritarie dovrebbero interessare gli elementi seguenti:

- **Incoraggiare la creazione e crescita a livello nazionale delle piccole imprese con una rapida transizione all'e-amministrazione.** L'obiettivo di base deve essere quello di incrementare al massimo l'impiego dell'informatica per alleggerire gli oneri amministrativi. Le imprese dovrebbero anche poter utilizzare la firma digitale nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.
- **Lancio e svolgimento di un'azione coordinata per migliorare il quadro normativo dell'UE.** Questo programma dovrebbe valutare le diverse azioni normative e promuovere un'analisi più sistematica dell'impatto globale dei nuovi regolamenti. Anche la semplificazione del quadro normativo esistente dovrebbe costituire una priorità fondamentale. La Commissione presenterà la propria strategia in proposito nel 2001.
- **Assicurare un alto livello di coerenza e coordinamento fra gli sforzi nazionali e comunitari** per migliorare il quadro normativo, essenzialmente attraverso una corretta applicazione del diritto comunitario. Questo potrebbe essere uno dei principali compiti da svolgere da un punto di vista economico.
- **Facilitare un accesso più rapido ai finanziamenti per le piccole imprese**, in particolare con lo sviluppo di un vero mercato del capitale di rischio. Le direttive in materia di supervisione prudenziale dei fondi pensione alternativi, fondi d'investimento, prospetti e comunicazioni in materia di strategia contabile sono importanti a tal fine. L'incremento della capacità dei programmi di garanzia a tutti i livelli potrebbe anche facilitare grandemente l'accesso ai finanziamenti delle PMI.
- **Accelerare la trasformazione dell'Europa in una società dell'informazione**, in modo che per i consumatori lo shopping online diventi una cosa normale, e che le PMI possano cogliere pienamente tutte le relative opportunità. Ciò implica l'attuazione tempestiva del piano d'azione eEurope, compresa la direttiva sul commercio elettronico. Ciò significa anche una maggiore coerenza fra tutte le iniziative suscettibili di condizionare l'e-commerce, con particolare riferimento agli aspetti giurisdizionali, fiscali e penali (criminalità informatica). Occorre inoltre vegliare sulla coerenza delle iniziative settoriali, nonché sull'implementazione di un'area europea della ricerca. Anche la tutela dei diritti di proprietà intellettuale riveste importanza essenziale per creare un clima tale da facilitare l'innovazione e la creatività, il che rende fondamentale l'approvazione del progetto di direttiva sul copyright e diritti collegati nella Società dell'Informazione, e anche il brevetto comunitario.

⁶ COM (2000) 348 del 7 giugno 2000 "Strategia volta a migliorare il funzionamento del regime IVA nel Mercato interno".

SVILUPPARE LA DIMENSIONE ESTERNA DELLE RIFORME ECONOMICHE

L'UE è fra i protagonisti del commercio e delle relazioni economiche internazionali, per cui gli ambiziosi obiettivi del Consiglio di Lisbona in materia di competitività europea hanno necessariamente conseguenze esterne. La riforma interna della Comunità è destinata ad avere un impatto sull'economia internazionale, e le riforme attuate dalla comunità internazionale avranno un impatto economico sulla Comunità. E' quindi necessario che la Comunità partecipi attivamente all'evoluzione della normativa globale; ciò permetterà di garantire che le trasformazioni di tale normativa coincidano più da vicino con le riforme economiche interne dell'UE, contribuendo così a migliorare la competitività internazionale della Comunità.

Ciò è particolarmente importante nel caso dell'iniziativa per il completamento del Mercato interno dei servizi e per l'integrazione del mercato dei servizi finanziari europei. Tale iniziativa sottolinea l'importanza per l'UE di partecipare attivamente alla preparazione del quadro per i negoziati sull'accordo generale sul commercio dei servizi. Altrettanto dicasi per l'importanza degli attuali negoziati con gli USA sullo sviluppo degli accordi di riconoscimento reciproco in alcuni servizi professionali e assicurativi. Il mercato interno è un buon modello di riforma economica che potrebbe essere utilizzato per favorire il commercio internazionale e gli investimenti in alcuni settori economici.

Un'altra importante sfida esterna con ripercussioni sul processo di riforma economica della Comunità è l'ampliamento ai paesi dell'Est. La Commissione ha approvato in data 8 novembre il documento sulla strategia dell'ampliamento, riferendo in maniera particolareggiata sui progressi compiuti dai paesi candidati. Tali paesi continuano a evidenziare importanti lacune nell'approvazione ed effettivo recepimento della legislazione sul Mercato interno, per cui vi è ancora parecchio lavoro da svolgere. Tuttavia, grazie agli accordi di associazione, nel settore del commercio e degli investimenti l'integrazione con i paesi candidati sta procedendo rapidamente in un contesto commerciale privo, per quanto riguarda la Comunità, di barriere tariffarie e restrizioni quantitative. L'analisi dei flussi commerciali indica che le esportazioni dei diversi paesi candidati hanno strutture diverse. Varia in particolare la misura in cui vengono esportati prodotti con norme armonizzate a livello comunitario. Si tratta di un problema che merita un ulteriore approfondimento. Esso può avere conseguenze significative per l'andamento futuro dell'integrazione commerciale dei diversi paesi candidati; e potrebbe anche aggravare i problemi relativi all'implementazione di principi fondamentali del Mercato interno, in particolare il riconoscimento reciproco (vedi riquadro 5, grafici 33 e 34).

Entrare nella Comunità significa adottare l'acquisito e le pratiche comunitarie. Il processo di riforma economica di Cardiff ha creato una nuova cultura di autovalutazione del cambiamento a livello microeconomico che si è dimostrata molto utile. I paesi candidati potrebbero ottenere buoni risultati con l'applicazione di analoghi meccanismi di autovalutazione al monitoraggio del grado di recepimento delle norme e delle pratiche del mercato interno.

CONCLUSIONI

1. I CITTADINI DEVONO ESSERE IL MOTORE DELLE RIFORME ECONOMICHE

Le riforme sono necessarie per dare all'Europa un'economia moderna e dinamica. Il relativo calendario deve essere determinato dalla società civile, dai consumatori e dagli imprenditori. Le riforme sono destinate a fallire se i cittadini perdono l'iniziativa. Le pubbliche autorità devono rispettare le priorità dei cittadini, garantendo che questi siano in grado di far rispettare i loro diritti e prevenendo disfunzioni del mercato dannose agli interessi dei cittadini. Ciò

significa una maggiore informazione e una maggiore trasparenza del mercato. E significa anche la messa in atto di un efficiente quadro giuridico e normativo in grado di garantire in maniera efficiente la sicurezza e la protezione del consumatore. Infine, ciò significa realizzare meccanismi di ricorso in giustizia validi ed efficienti. Questi sono tutti strumenti indispensabili per mantenere lo slancio della riforma economica. Quello che le autorità pubbliche non devono fare è cercare di limitare il cambiamento con l'introduzione di inutili regolamenti o il mantenimento in vigore di norme sorpassate. Ciò è essenziale per garantire che la riforma economica si traduca in un miglioramento economico della situazione dei cittadini europei.

2. L'EUROPA DEVE COSTITUIRE UN AMBIENTE DINAMICO E FAVOREVOLE ALL'IMPRENDITORIALITÀ PER FACILITARE LA TRANSIZIONE AD UN'ECONOMIA BASATA SULLA CONOSCENZA

Il Mercato interno dei servizi deve essere messo in grado di funzionare come quello dei prodotti. Ma attualmente la sfida più grande a cui si trova di fronte il Mercato interno è la creazione delle condizioni essenziali per lo sviluppo di uno spirito imprenditoriale più dinamico in Europa. E' solo in tal modo che sarà possibile accelerare l'adozione delle nuove tecnologie, rinnovare il tessuto industriale ed economico della nostra economia e facilitare la transizione ad un'economia basata sulla conoscenza. La semplificazione della legislazione e della normativa costituisce un elemento fondamentale di tale processo; tuttavia, sarà anche fondamentale il coordinamento delle diverse politiche a livello degli Stati membri e dell'UE.

3. NEL QUADRO DEGLI OBIETTIVI DI LISBONA, SONO STATI FATTI PROGRESSI NEL PROCESSO DI RIFORMA ECONOMICA

Gli Stati membri hanno fatto progressi notevoli per mettere in moto un processo di riforma che, in alcuni casi, può essere considerato senza precedenti. A livello comunitario, sono in fase di sviluppo e implementazione numerose iniziative politiche fondamentali. Sostanziali progressi sono stati effettuati nel settore dei servizi finanziari, ma gli sviluppi del mercato richiedono un'applicazione accelerata di alcuni provvedimenti. La strategia per il settore dei servizi sarà presentata fra breve al Parlamento europeo e al Consiglio. L'iniziativa per la semplificazione del quadro legislativo normativo sarà approvata dalla Commissione nel primo semestre del 2001. Gli Stati membri devono proseguire gli sforzi per individuare soluzioni nazionali alle esigenze di riforma economica con dimensioni nazionali. E' necessario prestare attenzione al coordinamento delle riforme a livello degli Stati membri: dovremmo evitare un processo di riforma "a due velocità" che potrebbe intralciare il buon funzionamento del Mercato interno nel suo complesso.

4. LE RIFORME DEVONO ESSERE CONTINUE, APPROFONDITE E ACCELERATE

Le riforme devono **continuare** perché sono parte integrante della **strategia a lungo termine** per crescita, competitività e occupazione. Le riforme economiche hanno spesso effetti a breve termine che i cittadini possono facilmente osservare, come il ribasso dei prezzi, ma i benefici principali sono quelli a lungo termine. Paesi come gli Stati Uniti, dove le riforme hanno avuto inizio diversi anni fa, stanno cominciando soltanto adesso a raccoglierne i risultati.

Le riforme economiche devono essere **approfondite** perché l'economia europea è ancora troppo **rigida**, il che intralcia le prestazioni dell'economia in generale. L'evoluzione del tasso di cambio dell'Euro rispetto al dollaro americano va addebitata in larga misura ai risultati

superiori dell'economia americana in termini di competitività e di prestazioni del mercato. Solo un rinnovato e determinato impegno per l'attuazione dei principi di Lisbona invierà un segnale credibile della nostra volontà di migliorare la competitività dell'economia europea. Ciò servirà a rassicurare i mercati internazionali e gli investitori per quanto riguarda la nostra decisione, e rafforzare l'Euro sui mercati mondiali.

L'accelerazione della riforma economica può richiedere procedure accelerate come recentemente suggerito dal gruppo dei Lamfalussy per il settore dei servizi finanziari: le procedure normali⁷, prive di un impulso politico per accelerare l'introduzione delle riforme, rischiano di incappare in un contesto poco dinamico, mentre non possiamo permetterci il lusso di rimanere indietro rispetto agli sviluppi dei mercati.

Come suggerito dal Consiglio europeo, dobbiamo anche **accelerare** il processo di riforma **se non vogliamo perdere il potenziale di crescita macroeconomica offerto dalle nuove tecnologie**. Quando compaiono di nuovo vecchi problemi come crisi energetiche e carenze di materie prime, la formula della crescita a lungo termine basata sulle nuove tecnologie, sull'innovazione e sulle riforme dell'economia acquista maggiore evidenza che mai. Le nuove tecnologie costituiscono un nuovo carburante ad alto potenziale per le economie sviluppate. Esse hanno bisogno di un sistema economico elastico e ben revisionato per essere sfruttate al meglio. Più innovazione in un ambiente normativo dinamico significa il massimo di utili in termini di competitività, crescita e occupazione. E' questa la logica di Lisbona.

⁷

In media, l'intervallo fra la data di una proposta della Commissione e la data del recepimento ufficiale è di oltre quattro anni. Tale stima si basa su 198 direttive sul Mercato interno nel periodo 1985-2000, e non tiene conto di ulteriori ritardi dovuti a carenze di recepimento da parte di alcuni Stati membri.