

Trent'anni di mercato interno europeo

di Stefano Micossi *

Il quadro d'insieme

L'obiettivo dell'integrazione economica occupava un posto di primo piano nel Trattato di Roma del 1957, nella forma specifica di un mercato interno comune basato sulla libera circolazione di beni, servizi e fattori produttivi (lavoro e capitale). Oltre ad essere un'area di libero scambio e un'unione doganale con tariffa esterna comune, il modello del mercato comune aveva come obiettivo la rimozione delle barriere tecniche che derivano dalle norme nazionali a tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, nonché, in misura limitata, delle barriere fiscali.

Tre profili assumono rilievo al riguardo. In primo luogo, l'integrazione non implica solo l'eliminazione delle barriere (integrazione negativa), ma anche l'armonizzazione delle norme che stabiliscono gli standard di tutela delle preminenti esigenze di interesse generale, da applicare in tutto il mercato interno (integrazione positiva). In secondo luogo, il problema di eliminare e prevenire le barriere si pone anche per i comportamenti che sono in grado di alterare la parità di condizioni tra gli operatori economici (il *level playing field*) dopo l'apertura del mercato, quali le misure protezionistiche e i sussidi pubblici concessi da uno stato alle imprese nazionali o le condotte anticoncorrenziali delle imprese. Queste distorsioni vengono affrontate con la politica di concorrenza e in particolare con il controllo degli aiuti di stato, un sistema peculiare della costruzione europea che vincola in via diretta gli stati membri. In terzo luogo, l'apertura del mercato e la liberalizzazione non precludono l'intervento pubblico, ad esempio la politica agricola comune per la tutela dell'ambiente o le politiche di coesione che aiutano le economie più deboli a sostenere l'impatto dell'apertura del mercato. Le politiche comuni sono attuate di norma dalla Commissione, spesso sotto la supervisione del Consiglio mediante comitati specializzati.

Già nei primi anni della Comunità economica europea, la Corte di giustizia si distinse come protagonista del processo di integrazione, attraverso l'attività giurisdizionale (*adjudication*) e le pronunce pregiudiziali sulle questioni di interpretazione del Trattato sollevate dai giudici nazionali. Il ruolo cruciale della Corte è emerso con le decisioni che hanno sancito l'effetto diretto del diritto comunitario¹ e la sua preminenza sulla legislazione nazionale nelle aree di competenza della Comunità,² preparando il terreno a successive pronunce di estrema importanza per l'evoluzione del quadro giuridico in tema di mercato interno, quali *Reyners*, *Dassonville* e *Cassis de Dijon*.³

Il programma del mercato interno fu formalmente lanciato dal *Libro bianco sul completamento del mercato interno*, pubblicato dalla Commissione nel giugno del 1985 e approvato dal Consiglio europeo di Milano alla fine dello stesso mese. Il messaggio principale, fondato sulla giurisprudenza *Cassis de Dijon*, era che non occorre perseguire l'armonizzazione quando gli ostacoli alla libera circolazione possono essere superati applicando la *rule of reason* della tutela equivalente. Secondo questo approccio, le misure di armonizzazione devono essere limitate alle restrizioni che potrebbero risultare giustificate in base alle ragioni imperative consentite dal Trattato e che, quindi, possono essere eliminate solo attraverso una normativa che elevi il livello comune di tutela in quel dato settore, riconoscendo le legittime preoccupazioni degli stati membri e ripristinando la libertà di circolazione.

* Direttore generale di Assonime, presidente del Consiglio scientifico della LUISS School of European Political Economy (Sep) e membro del consiglio di amministrazione della Cassa di Risparmio di Roma e del Centre for European Policy Studies (Ceps) di Bruxelles. Nel maggio dell'anno scorso è stato nominato Professore onorario del Collegio d'Europa, dove aveva insegnato per oltre vent'anni.

1 Van Gend & Loos (1963), *causa 26/62*.

2 Costa vs. Enel (1964), *causa 6/64*.

3 Reyners (1974), *causa 2/74*; Dassonville (1974), *causa 8/74*; Rewe-Zentrale AG (1979), *causa 120/78*.





Nel Libro bianco erano incluse proposte di modifica del Trattato volte a semplificare ed accelerare il procedimento legislativo. Nei mesi successivi una conferenza intergovernativa raggiunse rapidamente un accordo su tali proposte portando così all'Atto unico europeo, firmato nel febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987. L'Atto unico europeo conteneva la definizione di mercato interno come "uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali" (attuale articolo 24 del Tfu) e introduceva il voto a maggioranza (qualificata) nel Consiglio per le misure relative al mercato interno, nonché una nuova procedura di cooperazione con il Parlamento europeo, che in seguito avrebbe condotto al sistema di co-decisione del Trattato di Maastricht. Avvalendosi della nuova base giuridica per le misure del mercato interno (articolo 100A del Trattato Cee, oggi 114 Tfu) la Commissione elaborò il Nuovo approccio alla normativa mercato interno, nel quale le misure legislative si limitano a fissare i requisiti essenziali di tutela, rinviando le specifiche tecniche agli standard volontari sviluppati da organismi europei di standardizzazione.

Il Libro bianco elencava circa 300 misure di armonizzazione, principalmente relative ai beni, che vennero in larga misura approvate entro la scadenza prestabilita del 1992. Ulteriori direttive di armonizzazione furono adottate negli anni successivi per aprire alla concorrenza determinati servizi – specialmente nel settore dei servizi a rete (dalle telecomunicazioni all'energia, ai trasporti e ai servizi postali) e finanziari.

Nelle reti, la presenza di rendimenti crescenti e in alcuni casi di strutture di mercato caratterizzate da monopolio naturale ha inevitabilmente spinto le iniziative in tema di mercato interno oltre l'apertura del mercato, verso misure di regolazione volte ad assicurare il libero accesso dei concorrenti e un *level playing field* nella prestazione di servizi agli utenti finali. I servizi a rete sono anche, di norma, servizi di interesse generale; l'articolo 86 del Trattato Ce (oggi 106 Tfu) offriva la flessibilità necessaria per garantire che tali servizi fossero soggetti al principio di libera circolazione e alle regole di concorrenza senza che ne fosse pregiudicata la specifica missione. Le tensioni con alcuni stati membri dovute al difficile equilibrio tra istanze sociali nazionali e regole del mercato interno condussero, con i Trattati di Amsterdam e di Nizza, a una nuova disposizione – articolo 16 del Trattato Ce, oggi 14 Tfu – che riaffermava l'importanza dei servizi di interesse generale nell'ambito dei "valori comuni dell'Unione". Il protocollo 26 dei Trattati chiarisce che ciò include il rispetto dell'autonomia delle autorità nazionali, ad ogni livello di governo, nel fornire e organizzare i servizi di interesse pubblico, fermo restando il potere dell'Unione di controllare che le modalità di prestazione siano conformi alle regole del mercato interno.

Ulteriori progressi nelle politiche del mercato interno sono stati raggiunti rafforzando le "politiche di accompagnamento", in particolare con l'approvazione del Regolamento (Cee) 4064/89 sul controllo delle concentrazioni e con le nuove politiche economiche di coesione e in tema di ricerca e sviluppo, finanziate mediante cospicue risorse di bilancio. Queste misure sono complementari, in quanto garantiscono alle economie più deboli risorse aggiuntive per sostenere l'aumento della pressione concorrenziale generato dall'apertura del mercato e dall'attesa concentrazione industriale. La moneta unica fu creata per rafforzare l'integrazione e gli effetti della concorrenza sul mercato interno, migliorando la trasparenza dei prezzi, riducendo i costi delle transazioni transfrontaliere ed eliminando il rischio del tasso di cambio. Per ragioni non ancora completamente chiare, mentre vi sono stati effetti positivi sulla crescita, l'integrazione dei mercati è stata meno marcata di quanto si prevedeva e la produttività di molti paesi dell'Area dell'euro è peggiorata invece di migliorare.

Una volta completata l'adozione delle misure legislative indicate dal Libro bianco, divenne evidente che importanti attività economiche non erano coperte e che, per molti versi, le norme esistenti non riuscivano a produrre una effettiva integrazione. Inoltre, il cambiamento del contesto economico, anche in ragione della globalizzazione, lo sviluppo delle nuove tecnologie e l'accresciuto risalto delle questioni ambientali nella politica pubblica contribuivano in modo importante a definire l'agenda legislativa, con

nuove istanze provenienti dalla collettività e dagli stati membri (*widening*) e la necessità di rivedere e adattare di continuo le norme esistenti (*deepening*). Ciò si riflette nel moltiplicarsi degli esercizi di valutazione strategica e dei piani volti a completare il mercato interno. Il completamento del mercato interno è divenuto infatti un obiettivo mobile, che richiede un adattamento costante. Una sintesi delle principali iniziative incluse nel Libro bianco e dei successivi provvedimenti normativi è contenuta nella tavola 1.

Il rapporto Monti del 2010 metteva in luce alcune idee che erano progressivamente emerse nelle strategie per il mercato interno del decennio precedente, vale a dire la questione di legittimità socio-politica che accompagna l'apertura dei mercati e l'esigenza di ricostituire un consenso popolare attorno agli obiettivi del mercato interno. Il rapporto sottolineava l'importanza di sfruttare le opportunità del mercato interno a vantaggio dei consumatori, promuovendo strategie di crescita sostenibile sul piano ambientale e riesaminando il punto di equilibrio tra le libertà del mercato interno e i diritti e le aspettative dei lavoratori, dopo le tensioni provocate soprattutto dalle regole europee sul distacco dei lavoratori e le relative pronunce della Corte di giustizia, ad esempio nel caso Laval.⁴

Nel corso del tempo, questi più ampi obiettivi hanno trovato riconoscimento nel Trattato, con i nuovi titoli dedicati alla tutela dei consumatori e alla politica sociale.

Due importanti iniziative di apertura del mercato sono state intraprese nello scorso decennio nel settore dei servizi in generale e in quello specifico dei servizi finanziari. La prima è stata stimolata da un rapporto pubblicato nel 2002 dalla Commissione sullo "Stato del mercato interno dei servizi", che descriveva dettagliatamente lo scarso grado di integrazione del settore, le principali barriere giuridiche e il loro impatto sull'economia, soprattutto sulle piccole e medie imprese e i consumatori. La direttiva Servizi, 2006/123/CE approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2006 e che avrebbe dovuto essere applicata a partire dal 2009, costituiva una risposta adeguata, ma è rimasta largamente inattuata.

Tavola 1 - Il mercato interno europeo (1985-2015): un quadro generale

Beni	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mutuo riconoscimento (C.Giust., <i>Cassis de Dijon</i> 1979) ✓ Atto unico europeo (1986) → il mercato interno come compito della Comunità; nuova procedura legislativa maggioranza qualificata (in co-decisione con il Pe) e armonizzazione dei requisiti essenziali ✓ Standard tecnici volontari di conformità
Servizi (stabilimento e prestazione transfrontaliera)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ C. Giust.: dalle discriminazioni alle restrizioni à test dell'accesso al mercato e principio dell'interesse pubblico (<i>Vlassopoulou</i> 1989 e <i>Gebhard</i> 1994 sul diritto di stabilimento; <i>Sager</i> 1990 e <i>Gouda</i> 1989 sulla libera prestazione di servizi)
<i>Regime generale</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dir. 2006/123 → principi orizzontali applicabili a tutti i servizi, tranne quelli già armonizzati e alcune specifiche attività
<i>Mercati Finanziari</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 'Passaporto unico' basato su criteri armonizzati ✓ Vigilanza delle istituzioni finanziarie da parte del paese d'origine; controllo nel paese di destinazione per attività d'impresa, tutela del consumatore e stabilità 'sistemica' del mercato domestico ✓ Servizi di investimento e infrastrutture del mercato finanziario (MiFID II 2014/65, MiFIR 600/2014) ✓ Sistema europeo di vigilanza finanziaria che include: (i) Comitato europeo per il rischio sistemico; (ii) Autorità di vigilanza europee (Eba, Eiopa, Esma) ✓ Pacchetto sull'Unione bancaria: Meccanismo di vigilanza unico, Meccanismo di risoluzione unico e Direttive sui sistemi di garanzia dei depositi e sui sistemi di risoluzione delle banche; pacchetto CRD IV sui requisiti patrimoniali e la vigilanza prudenziale
<i>Servizi di interesse generale</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Il Trattato di Amsterdam introduce l'articolo 14 Tfu, che stabilisce una nuova base giuridica per la legislazione sui Sieg; in seguito rafforzato dal Protocollo 26 sui Sig (Trattato di Lisbona) →

⁴ Laval (2007), *causa C-341/05*.



APPROFONDIMENTI

<i>Industrie a rete</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Per telecomunicazioni, gas ed elettricità, servizi postali, ferrovie: apertura dei mercati (gradi diversi) e regolazione pro concorrenziale (accesso alla rete, separazione della fornitura del servizio dall'infrastruttura); in alcuni casi fissazione di obblighi di servizio universale ✓ Reti di regolatori europei in funzione complementare alle autorità nazionali (es. Berc, Acer) ✓ Misure di liberalizzazione per il trasporto aereo, stradale e marittimo
Capitali	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Piena libertà di circolazione (Dir. 88/361) ✓ Trasparenza e integrità del mercato: Prospetto (Dir. 2003/71, in fase di revisione); Trasparenza (Dir. 2004/109, modificata nel 2013); Abusi di mercato (Reg. 596/2014 e Dir. 2014/57 che armonizza le sanzioni penali); Diritti degli azionisti (Dir. 2007/36) ✓ Mercato del controllo societario; Dir. OPA 2004/25 ✓ Mobilità delle società: Statuto della Società Europea (Dir 2001/86 sul coinvolgimento dei lavoratori; Reg. 2157/2001 su stabilimento e governo societario → approccio della 'sede effettiva', in parte riformato dalla C.Giust.) ✓ Piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali 2015
Persone	
<i>Lavoratori</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Circolazione dei lavoratori e diritto di residenza, parità di trattamento riguardo alle condizioni di lavoro e ai benefici sociali e fiscali (Reg. 492/2011) ✓ Diritti a pensione complementare (Dir. 98/49); coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (Reg. 883/2004) ✓ Distacco dei lavoratori Dir. 96/71 (in fase di revisione)
<i>Professionisti</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali con requisiti minimi di formazione; da direttive settoriali ad approccio orizzontale (Dir. 2005/36, modificata dalla Dir. 2013/55 → tessera professionale europea)
<i>Individui</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Trattato di Maastricht → introduzione della cittadinanza europea, che include il diritto a circolare e fissare liberamente la propria residenza nell'UE ✓ Disciplina in tema di libertà di circolazione e residenza (temporanea e permanente) per cittadini europei e loro familiari nella Dir. 2004/38
Orizzontali	
<i>Contratti pubblici</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Coordinamento delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici per lavori, forniture e servizi al di sopra di determinate soglie (con regole distinte per i settori delle <i>utilities</i>): Dir. 2014/24 e Dir. 2014/25 ✓ Nuove regole per le concessioni (Dir. 2014/23), che impongono requisiti minimi per i criteri di selezione e aggiudicazione e una durata limitata
<i>Proprietà intellettuale</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regole armonizzate su diritto d'autore (Dir. 2001/29), marchi (Dir. 2015/2436), disegni industriali (Dir. 98/71), invenzioni biotecnologiche (Dir. 98/44), segreti commerciali (Dir. 2016/943) ✓ Protezione a livello Ue: marchio Ue (Reg. 207/2009, modificato dal Reg. 2015/2424); disegni e modelli comunitari (Reg. 6/2002); brevetto unitario europeo (Reg. 1257/2012 e Reg. 1260/2012) ✓ Procedure per la tutela dei Dpi dalla contraffazione e dalla pirateria (Dir. 2004/48); Tribunale unificato dei brevetti, non ancora operativo
<i>Protezione dei consumatori e tutela dei dati personali</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Salute e sicurezza: Dir. 2001/95 sulla sicurezza generale dei prodotti; Reg. 178/2002 sulla sicurezza degli alimenti ✓ Interessi economici dei consumatori: armonizzazione minima sulla responsabilità da prodotto difettoso (Dir. 85/374), garanzie nelle vendite (Dir. 1999/44), credito al consumo (Dir. 2008/48), clausole vessatorie (Dir. 93/13), pacchetti turistici (Dir. 2015/2302); approccio di armonizzazione completa per pratiche commerciali scorrette (Dir. 2005/29) e diritti dei consumatori (Dir. 2011/83, compresi i contratti a distanza e il diritto di recesso) ✓ Cooperazione tra le autorità nazionali a tutela dei consumatori (Reg. 2006/2004, in fase di revisione) ✓ Regolamento generale sulla protezione dei dati personali 2016/679; <i>e-privacy</i> (Dir. 2002/58, in fase di revisione)
<i>Economia digitale</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ E-commerce (Dir. 2000/21): obblighi informativi per attività e contratti online, trasparenza delle comunicazioni commerciali, limiti alla responsabilità dei fornitori del servizio ✓ Firma elettronica (Reg. 910/2014), <i>e-money</i> (Dir. 2009/110), servizi di pagamento (Dir. 2015/2366) ✓ Strategia per un mercato interno digitale (2015) con proposte legislative su tutela del consumatore nelle vendite online, consegna dei pacchi, <i>geoblocking</i>

La seconda iniziativa consiste nel decennale tentativo di integrare i mercati finanziari e istituire una struttura regolatoria sovranazionale per i servizi finanziari, in risposta ai ripetuti episodi di instabilità. Due rapporti, l'uno preparato all'inizio dello scorso decennio da un gruppo di esperti sotto la guida di Alexandre Lamfalussy (che avrebbe portato al cosiddetto Piano d'azione sui servizi finanziari, da completare entro il 2005) e l'altro preparato da Jacques de Larosière alla fine del decennio, indicavano una serie di interventi per rimuovere le restrizioni ancora esistenti nei mercati dei valori mobiliari e creare un nuovo sistema regolatorio in grado di evitare una ripetizione della drammatica crisi finanziaria del 2008-2009. La crisi del debito sovrano e del sistema bancario nell'Area dell'euro, all'inizio del decennio, convinse i governi e i regolatori ad alzare la posta in gioco e procedere verso una piena unione bancaria (oggi in fase avanzata) e un'unione dei mercati dei capitali (ancora a un primo stadio di sviluppo).

Misure legislative orizzontali sempre più ambiziose sono state adottate nel settore dei contratti pubblici (relativi a beni, servizi, lavori e concessioni), ancora ostinatamente protetto dalle autorità nazionali, e in quello della proprietà intellettuale. Quest'ultimo è ovviamente di importanza cruciale per incoraggiare a livello europeo la circolazione delle nuove tecnologie e lo sviluppo delle applicazioni innovative, superando la tendenza tradizionale a privilegiare la protezione dell'investitore rispetto alla diffusione delle nuove idee.

Infine, più di recente, è stata intrapresa un'iniziativa globale per realizzare un mercato interno digitale, che consenta all'Unione di sfruttare appieno il potenziale economico delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Questo programma copre una vasta gamma di temi e attività, organizzate attorno a tre macro obiettivi: a) un migliore accesso di consumatori e imprese a beni e servizi offerti sui mercati online; b) un quadro normativo adeguato e un contesto favorevole alla concorrenza tra operatori; c) sicurezza e affidabilità delle infrastrutture Ict.

L'accesso al mercato

Il mercato interno è costruito su un modello di regolazione innovativo, che mira ad aprire i mercati degli stati membri alla libera circolazione rispettando, per quanto possibile, la diversità delle istituzioni e degli approcci regolatori nazionali. È un modello peculiare di integrazione nella diversità, senza precedenti nella storia della regolazione, per il quale le diverse normative nazionali in tema di sicurezza, salute e tutela del consumatore coesistono e si applicano contemporaneamente all'interno di ciascuno stato membro.

Questo approccio si fonda sulla storica sentenza della Corte di giustizia nel caso *Cassis de Dijon* del 1978, che stabilì il principio del mutuo riconoscimento delle regole nazionali. Con un solo colpo venne resa illegale una moltitudine di barriere tecniche alla libera circolazione dei beni, liberando così la Commissione europea dal compito di eliminarle per via legislativa. Successive sentenze affinarono il principio e ne estesero l'applicazione ai servizi e agli individui intenzionati a stabilirsi e lavorare in uno stato membro diverso da quello di origine.

L'altro elemento chiave per la costruzione del mercato interno era la disponibilità di una base giuridica più flessibile per l'adozione degli atti legislativi; l'esigenza fu soddisfatta con l'Atto unico europeo, che introdusse nel Trattato Cee l'articolo 100 A (oggi articolo 114 Tfu). Con la nuova base giuridica, l'armonizzazione seguì tre linee direttrici:

- (i) norme sostanziali che armonizzano le regole in tema di sicurezza, salute e tutela dei consumatori, fissando i requisiti essenziali, e standard europei applicabili su base volontaria che conferiscono una presunzione di conformità con i requisiti armonizzati;



(ii) norme di tipo procedurale volte a migliorare la trasparenza delle informazioni su regole e standard tecnici nazionali e, in seguito, sui contratti pubblici; in base alla direttiva 83/189/Cee la mancata notifica di queste misure alla rete europea di valutazione reciproca ne determina la nullità; la procedura di informazione, introdotta in origine per i beni, fu successivamente estesa alle misure tecniche per i servizi;

(iii) estensione in via legislativa del mutuo riconoscimento, in particolare nel campo delle qualifiche professionali e in quello dei servizi.

La combinazione del principio del mutuo riconoscimento con i tre ambiti dell'attività legislativa europea ha comportato una svolta radicale nella filosofia economica: l'apertura del mercato è posta al centro delle politiche economiche non solo per stimolare la crescita, ma anche per migliorare il benessere dei cittadini. Il voto a maggioranza implica che i governi possano talvolta essere costretti ad accettare un significativo distacco dalle politiche e tradizioni normative nazionali. Mentre la cultura dell'accordo, prevalente in Europa, si è normalmente tradotta nella riluttanza a decidere con il voto a maggioranza, la possibilità stessa di procedere al voto aumenta la disponibilità dei membri del Consiglio a raggiungere un compromesso.

Le politiche comuni hanno preso atto delle istanze degli stati membri e dei cittadini e sviluppato strumenti per trovare un punto di equilibrio soddisfacente tra l'obiettivo della libera circolazione e le preferenze nazionali nel definire il modello di tutela accettabile.

L'apertura dei mercati attraverso la legislazione

Negli ultimi trenta anni, enormi progressi sono stati compiuti nell'attuazione della normativa relativa al mercato interno per l'apertura dei mercati. Oramai la maggior parte delle attività economiche è coperta dalle regole per il mercato interno e un ulteriore salto nell'integrazione verrà dalla nuova strategia per il mercato digitale, che mira ad estendere ambiziosamente l'apertura del mercato alle transazioni on-line. Tuttavia, l'attuazione della legislazione non è omogenea.

Il mutuo riconoscimento svolge un ruolo importante per il funzionamento del mercato interno sia per i beni che per i servizi, in particolare nel riconoscimento delle qualifiche professionali (per i servizi, il commercio intra-europeo è inferiore rispetto ai beni - circa il 6 per cento del Pil dell'Ue contro il 22 per cento dei beni - ma è in costante aumento negli ultimi anni).

Nella pratica però, il mutuo riconoscimento è ostacolato da numerosi fattori quali le incertezze legislative, l'eccesso di burocrazia e la scarsa consapevolezza tra individui, imprese e amministrazioni pubbliche, nonostante gli sforzi per semplificarne l'applicazione con il Regolamento (Ce) 764/2008. La direttiva Servizi non ha avuto gli effetti sperati circa la rimozione dei requisiti eccessivi - se non addirittura illegali - richiesti per l'autorizzazione per l'avvio di un'attività, né riguardo alla riduzione della durata delle autorizzazioni e dei requisiti necessari per la registrazione presso le camere di commercio locali o le associazioni professionali. L'attuazione delle direttive sugli appalti non è uniforme e in alcuni paesi il numero dei contratti per appalti pubblici con procedure di gara aperte rimane ben sotto la media. In alcuni stati membri, le norme sullo stabilimento rimangono molto restrittive. La mancanza di collegamenti fisici adeguati ostacola il realizzarsi di un mercato interno funzionante per l'energia. La burocrazia eccessiva ancora ostacola l'accesso ai mercati oltre confine.

Anche la qualità della regolazione non è sempre soddisfacente. Permangono, infatti, a carico delle imprese oneri eccessivi che non rispondono a una valutazione adeguata dei benefici attesi, come nel caso del Reach, la normativa per i prodotti chimici o le regole sui test clinici. Gli sforzi della Commissione di

basare la nuova legislazione su un adeguato *impact assessment* sono spesso frustrati dalla mancanza di volontà di cooperare da parte del Consiglio e del Parlamento europeo. L'instabilità regolatoria rimane elevata, a causa delle istanze politiche contingenti degli stati membri, generando incertezza e maggiori rischi per gli investitori, specialmente per progetti di lungo termine.

Gli studi dell'Ocse hanno evidenziato anche il diffondersi di misure, a livello nazionale, che impongono il rispetto di requisiti non necessari in aggiunta al carico di regolazione esistente (*gold plating*) o che falliscono nel tentativo di rimuovere le normative contrastanti. La frammentazione normativa e le restrizioni sproporzionate nel mercato interno ostacolano le opportunità per le imprese di espandersi in alcuni settori, come per i trasporti, un settore sovraccaricato da limiti di carico e dimensione, restrizioni al traffico e procedure amministrative molto complesse.

Il nuovo programma per il mercato interno digitale si propone di abbattere le molte barriere che ancora impediscono lo sviluppo dell'*e-commerce*. A questo proposito, i requisiti di localizzazione dei dati che richiedono alle imprese di immagazzinare e processare i dati in server localizzati fisicamente all'interno di determinati stati membri sono particolarmente dannosi per lo sviluppo e la crescita delle nuove imprese. Alcuni stati membri stanno anche, ingiustificatamente, restringendo o proibendo la vendita on-line di alcuni prodotti, come quelli veterinari.

Un altro tema che merita attenzione è la scarsa mobilità transfrontaliera dei fattori produttivi, lavoro e capitale. La mobilità del lavoro rimane ancora molto bassa nell'Ue, a causa di fattori culturali e linguistici da un lato, ma anche della mancata armonizzazione delle qualifiche professionali e dei diritti pensionistici supplementari dall'altro.

In base alla nuova direttiva sulle qualifiche professionali, gli stati membri sono ora sottoposti a requisiti più stringenti per giustificare i casi in cui essi decidono di imporre limiti all'accesso alle attività professionali; tuttavia il numero di riconoscimenti rimane basso, con riferimento all'occupazione, e il processo di riconoscimento è spesso lento e complicato, con enormi differenze tra stati membri.

L'Unione Europea sembra essere piuttosto inefficiente anche nell'attrarre personale altamente qualificato da paesi terzi. La nuova Carta professionale europea (per i residenti Ue) e la Blue card (per i cittadini provenienti da paesi terzi) potrebbero contribuire a migliorare la situazione su questo fronte. Il rischio di perdere i diritti pensionistici complementari e i lunghi periodi di contribuzione necessari per acquisire i nuovi diritti sono dei forti disincentivi a cercare lavoro all'estero; la direttiva 2014/50/Ue (che dovrà essere trasposta entro il 2018) migliora in qualche modo la situazione stabilendo degli standard minimi per la protezione dei diritti dei lavoratori mobili.

In generale, schemi diversi per la protezione contro la disoccupazione, rischi per la tutela della salute e la scarsa portabilità dei diritti dei lavoratori rappresentano un importante ostacolo alla mobilità del lavoro. Su questo, l'articolo 3 del TUE include tra i valori su cui si fonda l'Unione Europea la libera circolazione delle "persone", piuttosto che dei "lavoratori"; l'articolo 45 del TFUE non viene considerato tra le priorità dal Consiglio e dal Parlamento; i lavoratori impiegati all'estero operano generalmente sotto il controllo del paese ospite e ciò ha come effetto quello di proteggere le regolamentazioni del mercato del lavoro nazionale. La protezione del mercato nazionale è il principale motivo alla base del rifiuto da parte dei parlamenti di inserire il principio del paese di origine nella direttiva Servizi - originariamente previsto nella prima proposta della Commissione europea; è anche il principale motivo alla base della crescente domanda per la revisione della direttiva sui lavoratori distaccati al fine di prevedere un'attuazione più rigorosa delle condizioni di lavoro locali (del paese ospitante). La direttiva sui lavoratori distaccati rappresenta infatti una fonte di perenne tensione tra la libertà di movimento e gli strumenti





legislativi nazionali di protezione dei lavoratori, andando a toccare il tema più sensibile della mobilità del lavoro, che rimane in Europa un tema profondamente impopolare e che incontra forti resistenze.⁵

Naturalmente, mantenere sistemi nazionali di protezione del lavoro è incoerente con la creazione di un mercato integrato. Così accade che, quando una normativa del mercato interno arriva a sfiorare le rigide istituzioni del mercato del lavoro, la sua attuazione può diventare molto lenta – come dimostrato più volte nel caso della libertà di stabilimento, dove ancora oggi prevale il controllo del paese di destinazione sulle regole di condotta delle imprese e la libertà di prestazione dei servizi transfrontalieri.

Questo è altresì, con ogni probabilità, un importante fattore che contribuisce ad ostacolare la piena realizzazione della libertà dei movimenti di capitale, come riflesso anche nelle disposizioni del Trattato e del diritto europeo sulla mobilità delle società. Ciò non ha ostacolato un significativo incremento degli investimenti diretti intra-Ue, nel contesto di un trend globale di flussi di investimenti diretti crescente, così come di operazioni di fusione e acquisizione transfrontaliere. Nei primi anni del programma del mercato interno si sono registrati flussi *cross-border* particolarmente elevati, così come dopo il 2004 per i nuovi paesi dell'allargamento, a seguito del processo di *outsourcing* delle attività manifatturiere e l'acquisizione di ampie quote delle banche nazionali da parte delle grandi multinazionali dell'Ue a 15. Tuttavia, molte imprese, specialmente nell'Ue a 15, rimangono chiuse alle acquisizioni straniere, in particolare nei servizi a rete delle *utilities*, settore in cui spesso lo stato detiene grandi fette dei monopoli nazionali e dove l'acquisizione da parte di aziende straniere dei campioni nazionali viene fortemente scoraggiata.

I mercati finanziari rimangono frammentati anche a causa delle crisi finanziarie del 2008-09 e 2011-12, che hanno lasciato in eredità elevati debiti, pubblici e privati, e una mancanza di fiducia nei sistemi bancari e nei titoli sovrani della periferia meridionale dell'Area dell'euro. L'Unione bancaria, ormai già abbastanza avanzata essendo entrati in funzione il meccanismo unico di vigilanza (*Single supervisory mechanism* - Ssm) e quello di risoluzione delle banche in crisi (*Single resolution mechanism* - Srm), con annesso Fondo di risoluzione (*Single resolution fund* - Srf) e il progetto di Unione dei mercati dei capitali dovrebbero rimuovere le segmentazioni dei mercati che tuttavia, ancora per un po' di tempo, avranno un ruolo determinante nel limitare l'accesso delle Pmi al finanziamento e deprimere la crescita.

⁵ Le profonde fratture tra il mercato interno e le istanze sociali nazionali in tema di diritti dei lavoratori emergono con evidenza dai casi all'origine di tre importanti pronunce pregiudiziali della Corte di giustizia. In *Rush Portuguesa* del 1990 (causa C-113/89) la Corte ha affermato che alla luce degli articoli 56 e 57 Tfuè uno stato membro non può vietare a un prestatore di servizi stabilito in un altro stato membro di spostarsi liberamente nel suo territorio con tutto il suo personale per eseguire un contratto; il diritto comunitario non preclude però agli stati membri di estendere l'applicazione delle loro leggi o dei contratti collettivi di lavoro a chiunque svolga un lavoro subordinato, anche temporaneo, nel loro territorio. Con la direttiva 96/71/Ce tale discrezionalità è venuta meno: lo stato membro ospitante deve limitarsi ad applicare ai lavoratori distaccati un "nucleo di norme imperative" relative al salario minimo, al periodo di lavoro e alla parità di trattamento, e i contratti collettivi che soddisfano determinate condizioni. Nel caso *Laval* del 2007 (causa C-341/05), relativo alla controversia tra un'impresa lettone incaricata di eseguire un contratto in Svezia e i sindacati svedesi, la Corte di giustizia ha stabilito che lo stato ospitante può pretendere l'applicazione delle norme nazionali solo per le materie indicate dall'articolo 3.1 della direttiva 96/71/Ce, tra le quali non rientrano componenti aggiuntivi del salario e premi assicurativi, ed è tenuto a rispettare la procedura prevista dalla direttiva per la determinazione dei minimi salariali. Nel caso di specie, le richieste dei sindacati locali ricadevano al di fuori della portata della direttiva e le azioni intraprese per ottenere l'attuazione dei contratti collettivi risultavano, quindi, incompatibili con l'articolo 56 Tfuè. Infine, il caso *Viking* (causa C-438/05) sempre del 2007 riguardava un'impresa marittima finlandese che intendeva cambiare bandiera a una nave di sua proprietà per poter applicare un contratto collettivo più favorevole e ridurre i costi del lavoro. Ancora una volta, la Corte di giustizia ha ritenuto che lo sciopero indetto dai sindacati comportasse una restrizione della libertà di stabilimento: l'obiettivo di tutelare i lavoratori non costituisce una giustificazione ammissibile quando è accertato che in concreto i posti o le condizioni di lavoro non sono compromessi o seriamente minacciati.

L'impatto economico

Sono passati circa trenta anni dall'Atto unico che, con la creazione del mercato interno europeo, ha contribuito a un forte avanzamento nel processo di integrazione dell'Unione Europea. Ciononostante la performance economica dell'Ue non è soddisfacente e l'eredità della crisi economico-finanziaria è ancora pesante. La crescita del prodotto e della produttività è scarsa, la disoccupazione rimane elevata in alcuni stati membri, gli investimenti non sono ancora tornati ai livelli pre-crisi e i mercati finanziari rimangono frammentati a causa della sfiducia derivante da debiti pubblici elevati e dubbie posizioni di capitale e attività in alcune segmenti del sistema bancario.

Ovviamente non si può ritenere responsabile il mercato interno per tutto ciò che non funziona, ma nemmeno si può attribuirgli tutto il merito per ciò che sembra funzionare bene nel processo di integrazione economica. Ci si aspettava che il mercato interno avrebbe portato benefici economici ben identificabili su una serie di fronti: la riduzione dei costi attraverso l'eliminazione delle barriere tariffarie e regolatorie; le economie di scala grazie ai processi di ristrutturazione e fusione da parte delle imprese per sfruttare mercati più ampi e ottimizzare le proprie strutture produttive e logistiche; aumenti di efficienza dovuti alla maggiore concorrenza; una maggiore mobilità del lavoro e del capitale per gli investimenti diretti transfrontalieri; minori costi di transazione finanziaria in virtù della liberalizzazione dei flussi di capitale e di una più elevata integrazione finanziaria, possibilmente con un ruolo sempre maggiore dei mercati di capitale nel finanziamento diretto delle imprese. Anche dall'euro, con la piena trasparenza nei prezzi, ci si attendeva un contributo positivo su tutti questi fronti.

Sebbene in ognuno di questi campi vi siano stati dei progressi, i benefici sembrano essere stati inferiori alle aspettative e in alcuni casi sembrano essersi distribuiti in maniera non omogenea tra paesi, regioni e settori. Tuttavia questo è un risultato che ci si poteva aspettare. I paesi più grandi sono in una posizione migliore per sfruttare a pieno le economie di scala, data la dimensione più grande delle loro imprese, mentre le piccole economie aperte beneficiano maggiormente dalla riduzione dei costi di transazione dovuta all'eliminazione delle barriere al commercio. I costi di aggiustamento sono in genere più elevati per i paesi con mercati chiusi e settori industriali protetti. Le forze gemelle della globalizzazione e del cambiamento tecnologico hanno anche avuto un ruolo nel modificare l'ambiente economico amplificando le divergenze nella capacità degli stati membri dell'Ue di affrontare le varie sfide.

Alla luce di quanto esposto, è praticamente impossibile distinguere lo specifico impatto economico del mercato interno. Un'alternativa, meno ambiziosa, potrebbe essere quella di valutare, da una parte, il successo delle politiche del mercato interno nel rafforzare le riforme per l'apertura dei mercati nei paesi dell'Ue e, dall'altra, la performance, in termini di crescita e produttività, degli stati membri al fine di identificare le debolezze più evidenti.

