



Il mercato unico europeo

a cura di G.Vitali

*Appunti per il modulo di “Economia dell’Unione Europea”,
corso integrato di “Storia ed Economia dell’Unione Europea”,
a.a. 2016-2017, versione del 25-10-2016*

Indice

1. Introduzione	3
2. Gli strumenti di realizzazione del Mercato Unico	4
3. L'eliminazione delle frontiere in Europa: le frontiere fisiche, tecniche, fiscali e politiche	7
3.1 Le frontiere fisiche	8
3.2 Le frontiere tecniche	9
3.3 Le frontiere fiscali	11
3.4 Le frontiere politiche	13
4. La stima ex-ante dei benefici del Mercato Unico: il "rapporto Cecchini sul costo della non-Europa"	13
4.1 Metodologia di realizzo del rapporto Cecchini	13
4.2 L'individuazione degli effetti del mercato unico	15
4.2.1 Gli effetti microeconomici	16
4.2.2 Gli effetti macroeconomici	18
4.3 I punti critici della valutazione ex-ante del mercato unico europeo.....	20
5. La valutazione ex-post degli effetti della realizzazione del Mercato Unico	21

1. Introduzione

Il Mercato Unico rappresenta una significativa evoluzione del precedente mercato comune europeo, in quanto può essere definito come un'area economica in cui tutti i settori (non solo quelli manifatturieri ma anche quelli dei servizi) sono aperti alla concorrenza e tutti i fattori produttivi possono liberamente circolare tra gli stati membri.

L'evoluzione avvenuta rispetto alla "semplice" area di libero scambio non è di poco conto, dal punto di vista dell'integrazione economica, in quanto comporta tanto un'estensione anche ai servizi della precedente libertà di commercio realizzata per le merci, quanto un approfondimento dell'integrazione sui fattori produttivi, cioè il capitale e il lavoro. Ciò rappresenta un nuovo e differente livello di integrazione che consente di poter definire il mercato europeo come un mercato "domestico" per le imprese, e cioè un mercato sottoposto regole molto simili a quelle della propria nazione di appartenenza.

L'evoluzione qui definita si realizza soprattutto grazie alla rimozione delle barriere non-tariffarie, le uniche barriere che ancora potevano limitare la concorrenza in Europa, dopo l'avvenuta eliminazione delle barriere tariffarie nel 1968.

Nel Libro Bianco del 1985 le barriere non-tariffarie vengono suddivise in barriere fisiche, tecniche, fiscali e politiche: le barriere fisiche si riferiscono alla presenza delle dogane, che aumentano i tempi ed i costi relativi al trasferimento delle merci; quelle tecniche alla presenza di regolamentazioni nazionali (soprattutto nel settore dei servizi) e di differenti standard tecnici (che colpiscono soprattutto il comparto manifatturiero) che dividono il grande mercato europeo in più piccoli mercati nazionali, riducendo quindi i vantaggi economici per le imprese ed i consumatori; quelle fiscali, che creano distorsioni commerciali a causa della diversa tassazione dei beni e dei fattori produttivi; quelle politiche, che non consentono la libera circolazione dei cittadini, che si ottiene con il riconoscimento del diritto di soggiorno e di stabilimento per i lavoratori autonomi.

Gli effetti esercitati dalle barriere non-tariffarie sul Mercato Unico sono sintetizzabili in una maggiore segmentazione dei mercati, fatto che riduce la concorrenza e l'efficienza delle imprese europee. La segmentazione dei mercati influisce sull'efficienza, in quanto non consente il pieno sfruttamento delle economie di scala, cioè della possibilità di ridurre i costi grazie semplicemente all'aumento delle quantità prodotte. Per esempio, si è stimato che nella media dei settori industriali vi possano essere solo 4 imprese che in ogni paese hanno la dimensione ottimale; al contrario, in un unico mercato europeo le imprese aventi la dimensione ottimale sarebbero 20. Quando la concorrenza è tra 20 grandi operatori, anziché tra 4 (mediamente più piccoli), i consumatori di ciascun paese godono di maggiori benefici (aumenta il surplus del consumatore). A causa della concorrenza le imprese vengono spinte ad offrire prodotti a prezzo più basso, nonché prodotti innovativi: in entrambi i casi i vantaggi per i consumatori sono evidenti in termini di maggior potere d'acquisto. I vantaggi sono positivi anche per i produttori, nella misura in cui un loro miglioramento qualitativo, indotto dalla concorrenza, consentirebbe di essere più efficienti nei confronti delle imprese extra-

europee, riducendo le importazioni e aumentando le esportazioni, a favore di una maggiore quota di mercato.

In sostanza, anziché avere tanti piccoli mercati nazionali con imprese quasi monopolistiche al loro interno, si avrebbe un unico mercato europeo con numerose imprese di grandi dimensioni in concorrenza tra loro¹. La configurazione raggiunta sarebbe quella dell'oligopolio concorrenziale. Tale forma di mercato consente un doppio vantaggio ai consumatori: da una parte, la concorrenza riduce i prezzi, dall'altra, le grandi dimensioni consentono alle imprese di sfruttare le economie di scala, e quindi di ridurre i costi di produzione (e quindi anche i prezzi). In presenza di concorrenza (garantita anche grazie al ruolo dell'autorità in difesa della concorrenza e del mercato), i minori costi aziendali si trasferiscono in minori prezzi e non in maggiori profitti.

L'evidenza empirica che indica l'esistenza di una segmentazione dei mercati è rappresentata soprattutto dalla disparità, tra i paesi partner, dei prezzi relativi agli stessi prodotti. Tale differenza tra i prezzi risulta direttamente proporzionale al grado di protezionismo del paese, cioè al livello delle barriere non-tariffarie erette a difesa delle imprese nazionali (che non essendo soggette alla concorrenza europea possono applicare prezzi più elevati). Se nel corso del tempo, con l'aumento dell'integrazione economica e la piena realizzazione del mercato unico, si evidenzia una minore varianza tra i prezzi comunitari dello stesso bene, ciò significa che si stanno riducendo le barriere tra i paesi e che la concorrenza sta dando i suoi benefici effetti.

2. Gli strumenti di realizzazione del Mercato Unico

Gli strumenti con i quali si è riusciti a realizzare il mercato unico sono stati sostanzialmente quattro: due giuridici, uno di "programmazione" economica, uno di politica economica.

Il primo strumento giuridico è il principio del mutuo riconoscimento, ed è sostanzialmente l'effetto del ruolo attivo esercitato dalla Corte di Giustizia europea, che riconosce il principio del mutuo riconoscimento come un elemento fondamentale del Trattato di Roma. Infatti, alla base di tale orientamento giuridico vi è la famosa sentenza della Corte di Giustizia europea del 1979 relativa al Cassis de Dijon, liquore rifiutato dalla Germania perché non in linea con la gradazione dei liquori tedeschi, e imposto al libero commercio intracomunitario dalla Corte di Giustizia. Stessa forma di liberalizzazione colpì successivamente la birra (il cui commercio era ostacolato dai diversi additivi utilizzati) e la pasta (ostacolata in Italia se conteneva grano tenero). In tutti questi casi la Corte applicò il principio che tutte le merci prodotte a norma di legge e messe in commercio in un paese partner non possono essere rifiutate dagli altri paesi membri.

¹ Si veda M.Monti, 1997, Il mercato unico e l'Europa di domani, «Edizioni Il Sole 24 Ore», Milano

In tali decisioni, la Corte ha dato un'interpretazione estensiva dell'art.30 del Trattato di Roma, che sanciva il libero commercio tra i partner, ma ha anche consentito l'uso dell'art. 36 sulle limitazioni per questioni di sicurezza/salute: il principio del mutuo riconoscimento consente infatti a ciascuno stato di opporsi al libero commercio di una certa merce se si dimostra la sua pericolosità per la salute dei cittadini.

Come si vedrà più avanti, dall'ambito del commercio intracomunitario di merci, il principio del mutuo riconoscimento è stato successivamente applicato anche alla libera circolazione dei servizi e dei fattori produttivi, divenendo così un elemento di concorrenza tra le istituzioni comunitarie e di armonizzazione delle istituzioni che agiscono sui mercati.

È interessante rilevare come la sentenza relativa al Cassis de Dijon derivava da precedenti sentenze della Corte europea che, senza troppi clamori, aveva svolto un continuo lavoro legislativo a favore dell'integrazione e del trasferimento di poteri dall'ambito nazionale a quello comunitario.

Il secondo strumento di realizzo del Mercato Unico, l'Atto Unico Europeo, fornisce il riconoscimento politico alla realizzazione del Mercato Unico. Infatti, con l'Atto Unico, oltre ad attribuire un maggior potere al Parlamento Europeo, che con la "procedura di cooperazione" riduce il deficit democratico del processo legislativo europeo, si inserisce la realizzazione del grande mercato interno (progetto Europa '92) all'interno del Trattato dell'Unione Europea e si riforma il funzionamento del Consiglio in tale direzione.

Infatti, l'Atto Unico emenda il trattato di Roma nel seguente modo:

- si istituisce la procedura di cooperazione tra Parlamento Europeo e Consiglio, al fine di far intervenire il Parlamento Europeo nel processo legislativo (procedura ulteriormente migliorata nel Trattato di Maastricht con la cosiddetta "procedura di codecisione");

- si rafforza l'uso del parere conforme da parte del Parlamento Europeo, imponendolo obbligatorio nel caso di accordi sull'allargamento della CEE, e di associazione con paesi terzi;

- si danno nuove deleghe alla Commissione per nuove politiche comuni e si sviluppano le politiche comuni già esistenti relative all'integrazione dei mercati; nel primo caso si tratta della politica sociale e di coesione economica, della politica per la ricerca e sviluppo, della politica ambientale; nel secondo caso si finalizzano le deleghe attuali all'attuazione del mercato interno entro la fine del 1992;

- si inserisce la procedura del voto a maggioranza per le materie precedenti, per tutte le deleghe nuove e per la maggioranza di quelle relative al mercato interno.

La votazione a maggioranza qualificata è il più importante aspetto dell'evoluzione istituzionale attuata dall'Atto Unico europeo perché permette aumentare il potere decisionale del Consiglio.

I settori in cui il Consiglio può legiferare a maggioranza qualificata sono la tariffa doganale comune, la libera circolazione dei servizi e dei capitali, la politica dei trasporti. Inoltre, vi sono nuove disposizioni che vengono subito inserite al di sotto della procedura a maggioranza: il mercato interno, la politica sociale, la coesione economica e sociale, la ricerca e l'innovazione tecnologica, l'ambiente.

Tre ambiti del mercato interno non vengono lasciati alla votazione a maggioranza, ma continuano a ricadere ancora nelle decisioni all'unanimità: la politica fiscale, la libera circolazione delle persone e i diritti dei lavoratori. Non per nulla in questi tre ambiti il 1993 non ha rappresentato alcuna scadenza e se ne rilevano gli effetti negativi nella crisi attuale

delle istituzioni europee. Del resto, si è notato come la decisione a maggioranza qualificata porti in realtà a decisioni prese all'unanimità, mentre il precedente principio dell'unanimità non portava ad alcuna decisione. Infatti, l'assenza del potere di veto porta i paesi contrari alla proposta ad attivarsi per raggiungere un compromesso rispetto ai propri interessi nazionali, punto di migliore benessere rispetto ad una decisione approvata senza il loro consenso e che non tiene in alcun conto tali interessi. Le statistiche sulle procedure di approvazione del Consiglio confermano ciò: ben l'85% delle decisioni prese dal Consiglio a maggioranza qualificata è in realtà preso all'unanimità.

Le conseguenze dell'Atto Unico Europeo sul processo di integrazione economica sono enormi. In primo luogo, la votazione a maggioranza qualificata consente decisioni rapide: quasi tutte le direttive proposte dal Libro Bianco sono state approvate entro il 1993. In secondo luogo, non si ledono gli interessi economici di qualche paese in particolare, perché si salvaguardano le cosiddette minoranze di blocco, cioè l'opposizione formata anche solamente dai paesi più piccoli, purché non isolati nel loro diniego.

La realizzazione dell'Atto Unico è stata relativamente rapida, se confrontata al lungo periodo di stallo delle attività comunitarie avvenuto negli anni '70.

Nel Consiglio europeo di Fontainebleau, nel giugno 1984, si crea un comitato di rappresentanti dei paesi membri per riformare le istituzioni, che presenterà le proprie conclusioni al vertice di Dublino del dicembre 1984. Nel successivo Consiglio europeo del marzo 1985 a Bruxelles tale bozza di riforma verrà maggiormente discussa, ma avrà le prime conseguenze istituzionali al Consiglio europeo di Milano nel giugno 1985, quando si vota (7 favorevoli e 3 contrari) finalmente la convocazione di una Conferenza Intergovernativa (Cig) sulla riforma delle istituzioni i cui obiettivi sono: rivedere i poteri delle istituzioni, attribuire alla Comunità nuovi settori di intervento (ampliare la delega dai paesi alla comunità), instaurare un effettivo mercato interno.

Al vertice del Lussemburgo del dicembre 1985 la Cig, che si era riunita durante l'estate, presenta i propri risultati che vengono adottati sotto forma di Atto Unico Europeo, che verrà firmato il 17 febbraio del 1986 e che entra in vigore nel luglio 1987 (dopo i referendum di accettazione di Irlanda e Danimarca).

Il terzo strumento di realizzazione del Mercato Unico è rappresentato dal "Libro Bianco", e cioè dal primo atto della Commissione Delors che, insediatasi nel 1985, propose subito di considerare il mercato interno come l'obiettivo da raggiungere per far compiere un significativo passo in avanti all'integrazione europea. Il programma di realizzazione di tale mercato unico fu scritto nel "Libro Bianco" proposto da tale Commissione, che fu approvato dal Consiglio europeo di Milano nel giugno del 1985.

Il Libro Bianco era essenzialmente composto da una lunga lista di misure da adottare per rendere significativa l'integrazione economica, e da una scadenza per la loro realizzazione: il 31 dicembre 1992. Si trattava di poco meno di 300 proposte di direttiva che la Commissione avrebbe sottoposto al Consiglio e che questi avrebbe dovuto approvarle entro la fatidica data del 1993.

Inoltre, si chiarivano esplicitamente gli obiettivi da raggiungere grazie all'approvazione delle 300 direttive: l'abolizione di tutte le frontiere che segmentavano il grande mercato comunitario in tanti piccoli mercati nazionali; la liberalizzazione dei mercati ancora chiusi a causa delle diverse regolamentazioni nazionali; la sostituzione degli accordi commerciali

redatti da ciascun paese con i paesi extra-comunitari, con un unico accordo tra l'Europa nel suo complesso e i paesi extra-europei.

La fortuna del Libro Bianco consistette essenzialmente nei due strumenti giuridici utilizzati per l'eliminazione delle barriere non tariffarie: il principio del mutuo riconoscimento e la votazione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio.

Con l'uso del principio del mutuo riconoscimento diviene più facile liberalizzare i mercati ancora chiusi alla concorrenza europea, e con la votazione a maggioranza qualificata (anziché all'unanimità) il Consiglio può discutere le 300 direttive proposte senza soggiacere al diritto di veto dei singoli partner comunitari.

Oltre a ciò, altre caratteristiche del Libro Bianco ne determinarono la fortuna. In particolare, esso fu presentato come un intervento liberista: una politica per fattori garantita da una delimitazione temporale, il 1993 per l'appunto, e dall'assenza di costi diretti di realizzo. Tale percezione evitò la creazione di ostacoli da parte dei singoli paesi membri, che non capirono subito l'avanzamento che il Libro Bianco implicava sulla strada del federalismo europeo, con il progressivo svuotamento del potere di intervenire sull'economia da parte dei singoli paesi partner.

Il quarto strumento è rappresentato dagli interventi di politica economica presenti nel cosiddetto "pacchetto Delors", approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles nel 1988. Si tratta di un pacchetto di misure miranti, sia ad espandere l'economia europea, consci della netta relazione individuata nel passato tra congiuntura positiva e avanzamento dell'integrazione europea, sia a contenere gli effetti negativi della maggiore concorrenza attesa con l'eliminazione delle barriere non-tariffarie.

Il pacchetto Delors comprende:

- aumento del bilancio comunitario, con la creazione di una nuova forma di entrata commisurata al PIL e al gettito d'IVA di ciascun paese. Si raggiungono così i 66 miliardi di Ecu nel 1993, che rappresentano l'1,20% del PIL comunitario;
- raddoppio delle risorse destinate ai fondi strutturali, che raggiungono nel 1993 i 13 miliardi di Ecu;
- forte compressione delle spese agricole, attuata grazie alla cosiddetta riforma McSharry, con contemporaneo spostamento delle risorse liberate verso il miglioramento della competitività dei sistemi industriali (finanziamenti per la ricerca e sviluppo, e per le piccole imprese).
- Altre proposte del pacchetto Delors non trovarono piena ed immediata applicazione: si tratta di tutte quelle iniziative di politica economica finalizzate alla costruzione di reti di comunicazione intraeuropee quali, per esempio, le ferrovie ad alta velocità, i nuovi trafori alpini, l'ampliamento degli aeroporti, ecc. Tali opere, aventi un elevato contenuto di spesa pubblica, non furono immediatamente realizzate per mancanza di risorse economiche e per la difficoltà di coordinamento delle attività dei diversi paesi.

3. L'eliminazione delle frontiere in Europa: le frontiere fisiche, tecniche, fiscali e politiche

La presenza di barriere non-tariffarie comporta la segmentazione del Mercato unico europeo in tanti piccoli mercati nazionali. Ogni tipologia di barriera non-tariffaria crea quindi una

sorta di frontiera non percorribile dai flussi dei beni e dei fattori produttivi. In base alle diverse tipologie di barriera non-tariffaria possiamo individuare numerose frontiere non percorribili dai flussi dei beni e dei fattori produttivi. Si tratta delle frontiere create dalle barriere doganali, dalle barriere tecniche, da quelle fiscali, dai limiti posti al transito delle persone.

3.1 Le frontiere fisiche

Le barriere fisiche sono rappresentate dai controlli di frontiera, rimasti tali dalla realizzazione dell'unione doganale del luglio '68. Tali controlli di frontiera sulle persone e sulle merci sono uno degli ostacoli più vistosi alla realizzazione di un Mercato unico, soprattutto per la loro valenza psicologica.

Le frontiere fisiche rappresentavano uno strumento indispensabile per l'applicazione degli strumenti economici che stavano alla base del Mercato Comune (MEC), nel periodo in cui L'Unione era sollo un'area di libero scambio, ma non sono più necessarie nell'ottica del Mercato unico.

In primo luogo, la gestione delle Politica Agricola Comunitaria (PAC) imponeva di presidiare gli scambi transfrontalieri delle derrate agricole: l'esistenza di imposizioni di prezzi, di quantità scambiate e di meccanismi di compensazione (come i montanti compensativi) implicava la rilevazione di tutti gli scambi agricoli, al fine di veder rispettati gli accordi agricoli. Con la riforma Mac Sharry del 1992, vengono eliminati i montanti compensativi e diventa meno importante monitorare i flussi commerciali intracomunitari.

In secondo luogo, la gestione del mercato dei prodotti siderurgici implicava l'intervento diretto del governo comunitario su prezzi e quantità di acciaio scambiate tra i paesi partner, intervento attuato grazie all'esistenza di un "contatore doganale" dei prodotti in acciaio scambiati tra i paesi. Il fine, anche qui, era di rispettare gli accordi sottoscritti e di evitare che qualche paese si comportasse in modo opportunistico. Con la ristrutturazione completa del settore siderurgico, tale politica comunitaria viene meno.

In quarto luogo, la politica dei servizi di trasporto, soprattutto quelli stradali, imponeva un effettivo controllo del mercato tramite le dogane: alla frontiera venivano rilevati i passaggi dei vettori, passaggi che andavano a diminuire le quote assegnate a ciascun vettore in base a licenze e quantitativi di transito rilasciati dai rispettivi ministeri. Con la liberalizzazione del mercato dei trasporti vengono eliminate le licenze e quindi i controlli frontaliere su di esse.

Infine, l'eliminazione delle dogane non poteva che essere successiva alla piena realizzazione dell'unione doganale: fintanto che esistevano accordi commerciali bilaterali tra singoli paesi CEE e paesi extra-comunitari sarebbe stato necessario controllare il transito delle merci tra le frontiere. Un esempio chiarificatore di ciò è rintracciabile nell'accordo bilaterale tra l'industria automobilistica giapponese e quella italiana per contenere reciprocamente il numero di auto esportate nei due paesi. Mediante l'uso delle dogane intracomunitarie l'Italia poteva controllare il flusso di auto giapponesi provenienti indirettamente dagli altri partner comunitari.

Solo con il 1993 si completa definitivamente l'Unione Doganale e le politiche commerciali bilaterali avviate dai singoli paesi vengono sostituite da un'unica politica comunitaria sottoscritta della Comunità nel suo complesso. Da questo momento in poi risultano necessarie

solo le dogane “esterne” della Comunità, cioè quelle relative ai rapporti con i paesi terzi e non più le dogane interne che presidiavano le relazioni tra i partner comunitari.

I vantaggi derivanti dall’eliminazione delle dogane sono rappresentati dalla riduzione del tempo necessario all’attraversamento della frontiera, in precedenza molto lungo a causa dei vari adempimenti burocratici da espletare, e dai minori costi di tali adempimenti burocratici, in termini di documenti doganali da predisporre e consegnare a cura delle imprese importatrici ed esportatrici. Alcune stime² ci informano che prima del 1992 si contavano circa 60 milioni di documenti annuali presentati alle dogane dei 12 paesi partner. Con il 1993 si istituisce il DAU, documento amministrativo unico, che riduce dell’85% le procedure burocratiche. Nel complesso, le imprese manifatturiere risparmiano circa 5 miliardi di Ecu che possono essere destinati alle attività produttive. Inoltre, si riducono anche le spese pubbliche finalizzate alla gestione dei varchi doganali.

A fronte del vantaggio diretto di cui godono le imprese manifatturiere, si segnalano alcuni svantaggi a carico delle imprese di servizi che svolgono pratiche doganali. A causa del drastico ridursi della domanda, molte di esse sono costrette a chiudere o a ridurre l’occupazione nel corso degli anni successivi al 1993. Poiché il fenomeno è maggiormente concentrato nelle aree di confine, la Comunità ha predisposto alcuni interventi finanziari volti a favorire il rilancio delle aree di confine, o meglio, ad assorbire i costi di aggiustamento della liberalizzazione, costi molto più elevati in tali aree. I programmi comunitari Interreg hanno avuto anche tale compito “redistributivo”.

3.2 Le frontiere tecniche

Le barriere tecniche riguardano le differenti regolamentazioni e standard che i governi nazionali richiedono alle merci commerciate sul proprio territorio, e che possono divenire un vero e proprio strumento protezionistico che segmenta il grande mercato comunitario in numerosi piccoli mercati nazionali.

Dopo l’eliminazione delle barriere tariffarie avvenuta nel luglio del 1968 con la piena applicazione del Trattato di Roma, i governi europei cercano di difendere i sistemi industriali nazionali con tutta una serie di disposizioni che impongono precisi standard qualitativi e produttivi alle merci commerciate. La crisi economica degli anni ’70 accentua l’uso di questo strumento di politica commerciale, strumento protezionistico apparentemente finalizzato alla difesa dell’ambiente o della salute dei cittadini.

Se si impongono degli standard nazionali da rispettare obbligatoriamente, l’impresa che volesse vendere in tutti i paesi europei dovrebbe modificare la produzione in funzione di ciascuno standard locale. Si ottiene così una produzione più parcellizzata, che deriva da tante linee di produzione quanti sono i differenti standard nazionali, senza la possibilità di

² Si veda Emerson M., 1992, La nuova economia europea, Il Mulino, Bologna.

concentrare le risorse e di sfruttare le economie derivanti dalla elevata dimensione della produzione. Tutto ciò provoca maggiori costi produttivi e maggiori prezzi di vendita, con la conseguente minore competitività internazionale delle imprese comunitarie rispetto a quelle extra-comunitarie, che si accompagna ad un minore potere d'acquisto dei consumatori comunitari.

I costi che le imprese e i consumatori subiscono per l'esistenza di barriere tecniche sono attribuibili a:

- regolamentazioni tecniche che fissano i requisiti essenziali di legge approvati nei vari paesi e che interessano principalmente la salute, la sicurezza e l'ambiente;
- norme definite dagli enti privati di normazione nazionale, prese come riferimento dai compratori, imprese o consumatori;
- mancato riconoscimento reciproco tra i paesi membri per quanto concerne le certificazioni di conformità a leggi esistenti e alle prove per l'omologazione.

Il 7 maggio del 1985 il Consiglio dei ministri approva una risoluzione finalizzata a rimuovere le incertezze causate agli operatori economici dalle barriere tecniche.

Tale nuovo approccio è basato sui seguenti principi:

- l'armonizzazione legislativa si limita alla approvazione, mediante direttive basate sull'art. 100 del trattato CEE, dei requisiti essenziali di sicurezza o di altre esigenze di carattere collettivo, dando luogo alla cosiddetta "armonizzazione minima"³; i prodotti immessi sul mercato, devono soddisfare tali requisiti per beneficiare della libera circolazione nella Comunità in base al principio del mutuo riconoscimento;
- agli organi competenti per la normazione industriale è affidato il compito di elaborare le specifiche tecniche di cui gli operatori hanno bisogno per produrre ed immettere sul mercato prodotti conformi ai requisiti essenziali fissati dalle direttive;
- tali specifiche tecniche non possiedono alcun carattere di obbligatorietà, ma sono semplicemente norme volontarie;
- le amministrazioni sono obbligate a riconoscere ai prodotti fabbricati secondo le norme armonizzate una presunta conformità ai requisiti essenziali fissati dalla direttiva; ciò significa che il produttore ha la facoltà di fabbricare prodotti non conformi alle norme, ma in tal caso spetta a lui provare che i suoi prodotti rispondono ai requisiti essenziali fissati dalla direttiva.

Grazie alla piena applicazione del concetto del mutuo riconoscimento, le barriere non-tariffarie legate agli standard sono state completamente abbattute, e se ne è limitata anche la futura proliferazione. Infatti, se un'impresa o un paese partner vogliono introdurre un nuovo

³ Tale approccio si differenzia notevolmente da quello precedente, l'armonizzazione totale, che cercava di sostituire la legislazione nazionale con un'unica norma europea, individuata in base al "massimo comun divisore" di tutte le singole norme nazionali. Tale processo era di difficile attuazione anche perché prevedeva decisioni con votazione all'unanimità.

standard devono preventivamente presentarlo ad uno degli enti europei di standardizzazione: quest'ultimo lo dovrà riconoscere come utile e necessario per la difesa della sicurezza dei consumatori.

I prodotti possono circolare se sono conformi ai requisiti essenziali stabiliti per legge, e per far riconoscere tale caratteristica le imprese partecipano volontariamente al recepimento delle norme tecniche. Al contrario, le regole tecniche (technical regulation) sono invece obbligatorie, in quanto dettate dalla legge e sono pertanto vincolanti per tutti gli operatori economici.

Perché la normazione svolga i suoi effetti, il produttore deve poter dimostrare di aver seguito lo standard: questo fatto è possibile con la certificazione di conformità. Per questo occorre che le procedure di certificazione usate dalle diverse imprese siano tra loro confrontabili. Per ottenere ciò si sono "armonizzate" le attività dei centri di certificazione, di cui i più importanti sono gli istituti Cen e Cenelec.

3.3 Le frontiere fiscali

La segmentazione del mercato unico in tanti piccoli mercati nazionali era attribuibile anche alle diverse normative fiscali in esso presenti. Ma l'importanza di tali barriere fiscali è aumentata da quando il mercato dei fattori produttivi è stato pienamente liberalizzato e gli stessi possono allocarsi laddove la convenienza è maggiore. Per esempio, è con la liberalizzazione dei capitali che le differenze fiscali tra i paesi partner diventano importanti.

Il problema delle diverse "frontiere" fiscali riguarda le aliquote dell'IVA, delle accise, delle imposte dirette tanto sulle persone fisiche che su quelle giuridiche.

Per quanto riguarda l'IVA intracomunitaria, sono state definite delle aliquote massime (20%) e minime (4%) di imposta, che non essendo molto distanti tra loro limitano la profittabilità di eventuali arbitraggi effettuati tra merci comunitarie soggette ad aliquote diverse.

Per le accise non si è raggiunto alcuna sorta di armonizzazione, soprattutto poiché esse derivano da particolari e specifiche esigenze nazionali che sono difficilmente sostituibili con un'unica scelta politica europea. Si pensi, per esempio, alle accise sulla benzina e sugli altri carburanti, o a quelle sui liquori o sulle sigarette. Nel primo caso la scelta di aliquote alte o basse è il diretto frutto delle scelte nazionali in tema di politica ambientale (tradizionalmente più sentita nei paesi del Nord-Europa rispetto a quelli del Sud-Europa) o delle opportunità energetiche di ciascun paese (estrattore di petrolio, come la Gran Bretagna, o produttore di energia nucleare, come la Francia). Nel caso delle imposte sui liquori emergono le notevoli differenze in termini di comportamenti sociali: tasse molto elevate nei paesi nordici, per ridurre l'abuso di alcoolici, tasse più basse nei paesi mediterranei, le cui caratteristiche climatiche non favoriscono comportamenti sociali negativi. Se poi consideriamo le accise sul vino emerge nettamente la divisione tra paesi produttori, in cui la tassazione è bassa o inesistente, e paesi non produttori, in cui la tassazione è elevata. Se questi ultimi sono invece produttori di birra, il differenziale di tassazione posto a difesa della birra (prodotto nazionale) rispetto alla tassazione sul vino (bene importato) è evidente.

Infine, nel caso della tassazione diretta sui redditi, essa coinvolge direttamente i fattori produttivi capitale e lavoro, e cioè proprio quella parte dell'economia oggetto dell'approfondimento dell'integrazione europea consentita dal Libro Bianco e dal Mercato Unico.

La tassazione sui redditi da capitale influenza l'allocazione dei capitali finanziari, mentre quella sui redditi di impresa, l'allocazione dei capitali industriali. In entrambi i casi si sta sviluppando una concorrenza tra i paesi europei al fine di attrarre capitali esteri: nel primo caso, per favorire l'assorbimento dei titoli di stato o di quelli emessi dagli operatori economici privati; nel secondo caso, per attrarre investimenti in nuovi stabilimenti forieri di maggiore occupazione.

La diversa tassazione esistente sui redditi delle persone fisiche è meno importante degli altri casi finora esaminati, in quanto riguarda un fattore produttivo, il lavoro, che è meno mobile del capitale. Solo chi è soggetto alle aliquote fiscali più elevate ha le informazioni ed i mezzi economici per scegliersi la residenza fiscale più opportuna, se non espatriare al di fuori dell'Unione Europea in uno dei vari "paradisi fiscali" oggi disponibili. In realtà, il differenziale di aliquota sulle persone fisiche sta interessando anche una grossa fetta di lavoratori autonomi e liberi professionisti, che con la liberalizzazione del mercato del lavoro ed il riconoscimento dei titoli di studio, hanno maggiori opportunità di prima di "trasferire", anche solo virtualmente, la propria residenza fiscale.

I diversi interessi nazionali, riconosciuti dal fatto che in tema di fisco il Consiglio europeo vota all'unanimità, ed è quindi soggetto al diritto di veto dei singoli paesi, hanno fatto sì che non si raggiungesse alcun accordo relativo all'armonizzazione delle aliquote fiscali nazionali. Il problema è di difficile soluzione anche perché parte della teoria economica non lo ritiene per nulla un problema: l'esistenza di diverse aliquote fiscali sarebbe semplicemente l'effetto del mancato agire della libera concorrenza. Con la piena liberalizzazione dei mercati, i fattori produttivi mobili potranno transitare dai paesi ad alta tassazione a quelli a bassa tassazione. Quando i governi dei primi si accorgeranno di ciò, incominceranno a ridurre anch'essi le tasse, in modo da evitare il depauperamento della propria economia. In sostanza, senza alcun intervento diretto da parte delle autorità governative si riuscirebbe comunque, e meglio, a raggiungere l'obiettivo della armonizzazione fiscale. Quest'ultima sarebbe il frutto dell'agire del libero mercato e non l'effetto di una scelta politica, che in quanto tale potrebbe essere sbagliata dal punto di vista economico. La Gran Bretagna ha da sempre difeso questa impostazione liberista di opposizione all'armonizzazione delle aliquote e di favore all'influenza esercitata dalle forze di mercato. Inoltre, anche nell'ipotesi in cui si mantenessero delle piccole differenze tra le aliquote ciò non creerebbe gravi distorsioni⁴.

A fronte di tale richiesta liberista, la visione degli "interventisti" riguarda le inefficienze che potrebbero sorgere dalla "concorrenza al ribasso" tra i paesi membri: la mancanza di coordinamento fiscale favorirà la convergenza verso il basso delle aliquote a causa della concorrenza di mercato e quindi un indebolimento finanziario dello stato che potrà avere ripercussioni sul lato dei servizi e delle prestazioni pubbliche fornite ai fattori produttivi meno mobili e più deboli.

⁴ L'esperienza statunitense suggerisce che possono esistere differenze tra le aliquote Iva anche dell'ordine del 5% tra un paese partner e l'altro.

3.4 Le frontiere politiche

L'eliminazione delle frontiere politiche ha una sua valenza economica, anche se ridotta rispetto all'elevato valore simbolico dell'evento. La concessione del diritto di libera circolazione dei cittadini europei, del diritto di soggiorno e di stabilimento, del riconoscimento dei titoli di studio è un elemento che rafforza la mobilità del fattore produttivo lavoro, mobilità per altro estremamente ridotta per cause culturali.

Il diritto di stabilimento significa che i cittadini sono liberi di installare negli altri paesi membri attività professionali e d'impresa alle condizioni stabilite dal paese per i propri cittadini: si evita così la discriminazione verso i cittadini degli altri paesi partner.

Ciò era comunque garantito dal trattato di Roma, che però non aveva considerato il problema delle regolamentazioni locali, arma protezionistica per favorire i cittadini nazionali a scapito di quelli comunitari. Per esempio, i requisiti che abilitano all'esercizio di una data attività spesso non sono riconosciuti tra i paesi comunitari.

Solo con il Libro Bianco l'attività di riconoscimento dei titoli di studio, elemento cardine per veder realizzato pienamente il diritto di soggiorno e di stabilimento, riesce ad avanzare in modo relativamente veloce. Dal 1993 al 1999 quasi tutti i titoli di studio vengono "armonizzati", e quasi tutte le professioni liberali possono essere esercitate liberamente in tutta l'Unione Europea.

4. La stima ex-ante dei benefici del Mercato Unico: il "rapporto Cecchini sul costo della non-Europa"

4.1 Metodologia di realizzo del rapporto Cecchini

Nel momento in cui la Commissione Delors redige il Libro Bianco sul Mercato Unico, documento politico che propone la piena integrazione dei mercati e l'abbattimento di tutte le barriere non tariffarie che ancora segmentano il mercato europeo, la Commissione stessa procede anche all'individuazione economica dei benefici dell'integrazione, in modo da supportare la valenza politica dell'evento con dati e stime sui vantaggi economici della iniziativa intrapresa.

Nel 1986, per individuare tali benefici, si propone una ricerca sul "costo della non-Europa", cioè sul costo che le imprese e i consumatori subiscono a causa dell'esistenza di tanti piccoli mercati nazionali, in alternativa ad un unico mercato europeo⁵.

Le modalità di realizzo della ricerca sono le seguenti:

⁵ Si veda Forti A., 1988, Europa 1992 - Guida al mercato unico, Isedi, Torino e Cecchini P., 1988, The European challenge: 1992, Aldershot, Wildwood House.

- 10 mila interviste circa effettuate a testimoni qualificati del processo di integrazione europea, quali le imprese (opportunamente suddivise tra piccole e grandi, e tra i diversi settori economici) e le associazioni sindacali delle imprese e dei lavoratori. In tali interviste si chiedevano soprattutto le aspettative circa il processo di integrazione, i benefici attesi, il comportamento adottato per adeguarsi al mutare dell'ambiente;
- analisi economico-industriale sugli effetti del Mercato Unico nei singoli settori produttivi, in modo da stimare i minori costi favoriti dall'integrazione economica in ciascun settore economico. Poiché ciascun settore economico ha caratteristiche sue proprie, che influenzano in modo particolare i benefici dell'interazione, l'analisi ha cercato di esaminare il maggior numero possibile di settori economici, e li ha presi in considerazione in base alla loro "sensibilità" all'apertura dei mercati;
- analisi macro-economica sugli effetti del Mercato Unico in ciascun paese, in modo da stimare i benefici in base alle specificità di ciascun paese, che talvolta non sono generalizzabili a tutta l'Europa nel suo complesso.

Dalla sommatoria dei tanti risultati "parziali" ottenuti nei diversi ambiti di impresa, di settore e di territorio si è ottenuto un valore globale che sintetizza l'ammontare di tutti i vantaggi. La stima globale del "costo della non-Europa" è indicata in circa 200 miliardi di Ecu del 1988, mentre la realizzazione del Mercato Unico consentirebbe una crescita del PIL comunitario del 5% e la creazione di circa due milioni di posti di lavoro.

Tra gli effetti positivi indotti dall'abbattimento delle barriere non-tariffarie e dalla liberalizzazione dei mercati vi è un aumento della concorrenza tra gli operatori economici, che genera dei vantaggi per i consumatori stimati in una riduzione media del 6% dei prezzi.

La ricerca condotta dal gruppo di Paolo Cecchini⁶ consente di distinguere gli effetti dell'integrazione economica in modo analitico, per ogni variabile. Un primo esempio riguarda le barriere doganali, che rappresentano un costo per le imprese manifatturiere pari all'1,8% dei beni che attraversano le frontiere infra-comunitarie. Un altro esempio tra i risultati analitici riguarda le barriere non tariffarie derivanti da standard e regolamentazioni, che pesano per il 2% dei costi di produzione. Infine, le economie di scala che le imprese potranno sfruttare grazie all'esistenza di un unico mercato europeo non frazionato in tanti mercati nazionali rappresentano dei vantaggi pari al 2% del prodotto interno lordo della Comunità.

In generale, la ricerca sul "costo della non-Europa" rappresenta una prima indicazione ex-ante sui benefici economici del Mercato Unico, e come tutte le stime deve essere interpretata alla luce dei suoi limiti e delle notevoli difficoltà di realizzazione. Lo stesso rapporto fissa una tolleranza addirittura del 30% di tali stime, precisazione necessaria dal punto vista scientifico, ma che non toglie nulla al valore emblematico rappresentato dal costo causato alla collettività per colpa dell'assenza di un mercato europeo veramente unico.

⁶ Si veda Cecchini P., 1988, *The European challenge: 1992*, Aldershot, Wildwood House.

4.2 L'individuazione degli effetti del mercato unico

Gli effetti indotti dal mercato unico sulle economie europee possono essere catalogati a seconda che siano effetti statici o dinamici, diretti o indiretti, di breve o di medio-lungo periodo.

Gli effetti statici sono quelli che si registrano “una tantum” dal momento della realizzazione del mercato unico; dal punto di vista temporale si realizzano contestualmente all'apertura delle frontiere. Un esempio è rappresentato dai minori costi per la preparazione dei documenti doganali, vantaggi favoriti dall'eliminazione delle dogane. Tali risparmi avvengono nel 1993, al momento dell'eliminazione delle barriere doganali, per un ammontare fisso e costante nel tempo: non si ha, in sostanza, l'effetto di accumulazione del vantaggio, come invece avviene negli effetti dinamici.

Questi ultimi sono effetti che si manifestano nel corso del tempo. Ad esempio, la maggiore efficienza che deriva dalle risorse liberate dall'abbattimento delle dogane, che possono essere investite in attività più produttive delle precedenti (che erano attività meramente burocratiche); oppure, la maggiore concorrenza indotta dall'apertura dei mercati che favorisce, nel corso del tempo, l'innovazione tecnologica delle imprese. Al contrario degli effetti di breve termine, gli effetti dinamici aumentano in modo permanente il tasso potenziale di crescita dell'economia e si accumulano nel tempo: l'innovazione genera altra innovazione, che riduce ulteriormente i costi e i prezzi.

Gli effetti diretti sono quelli che direttamente riducono i costi e i prezzi (possono essere statici o dinamici), mentre quelli indiretti derivano dalle conseguenze economiche permanenti e cumulate. Rifacendosi agli esempi precedenti, i primi sono quelli che derivano dall'eliminazione delle frontiere, i secondi quelli causati da una variazione delle condizioni di concorrenza.

Tale tassonomia di effetti della realizzazione del mercato unico non è completa se non si aggiungono gli effetti allocativi, quelli accumulativi e quelli localizzativi.

I primi riguardano l'efficienza economica, cioè gli aspetti statici di breve periodo. Con la rimozione delle barriere si migliora immediatamente l'allocazione delle risorse nei mercati comunitari, perché vi è un maggior sfruttamento dei vantaggi comparati di ciascun paese ed una maggiore specializzazione delle nazioni/regioni. A livello d'impresa gli effetti allocativi derivano dallo sfruttamento delle economie di scala, che favorisce, con la riduzione delle inefficienze indotta dalla maggiore concorrenza, una riduzione dei prezzi finali. A livello macroeconomico gli effetti allocativi favoriscono una maggiore produzione.

La maggiore efficienza economica indotta dalla realizzazione del mercato unico avviene solo se c'è riallocazione delle risorse tra i paesi, tra le regioni di ciascun paese, tra i settori, tra le dimensioni di impresa. Occorre in sostanza che a fronte del fallimento delle imprese che non reggono la concorrenza europea, nascano nuove imprese meglio organizzate. Come si vedrà, tale ricomposizione comporta però dei costi di aggiustamento, più o meno elevati, che si distribuiscono in modo asimmetrico tra le imprese, i settori economici e le regioni europee.

Gli effetti di accumulazione riguardano la produttività dei fattori, che aumenta grazie a processi accumulativi derivanti dalla maggiore produzione effettuata dalle imprese. Infatti, più l'impresa produce e più “diventa brava” a produrre quel certo prodotto, in quanto si accumulano conoscenze specifiche ed esperienze (learning by doing).

Gli effetti localizzativi riguardano l'impatto del mercato unico sulla distribuzione geografica delle attività economiche. La maggiore specializzazione di ciascun paese che sta alla base degli effetti allocativi determina una polarizzazione delle attività nell'industria comunitaria, a seconda delle caratteristiche di ciascun paese/regione. Del resto il grado di specializzazione europea è attualmente più basso di quello esistente nel sistema industriale statunitense, a conferma che in un mercato veramente unico le imprese non devono più distribuire i siti produttivi nei diversi paesi comunitari⁷. Tale pratica, che determina ingenti investimenti diretti intracomunitari, era finalizzata a superare le barriere non tariffarie che in ciascun paese favorivano la produzione locale.

Infine, merita esaminare nel dettaglio l'insieme degli effetti che a livello micro-economico influenzano il comportamento delle imprese, e quelli che a livello macro-economico influenzano la crescita e lo sviluppo dei paesi comunitari.

4.2.1 Gli effetti microeconomici

Nella figura 5.1 vengono indicati soprattutto i benefici derivanti da effetti diretti e di breve termine.

La soppressione delle barriere non tariffarie e l'apertura dei mercati realizzati con il progetto Europa '93 genera minori costi per le imprese. Tali vantaggi derivano, per esempio, dall'abolizione delle pratiche amministrative alle frontiere, dalla riduzione del tempo di attesa perduto alle frontiere, dall'eliminazione dei diversi standard produttivi, ecc.

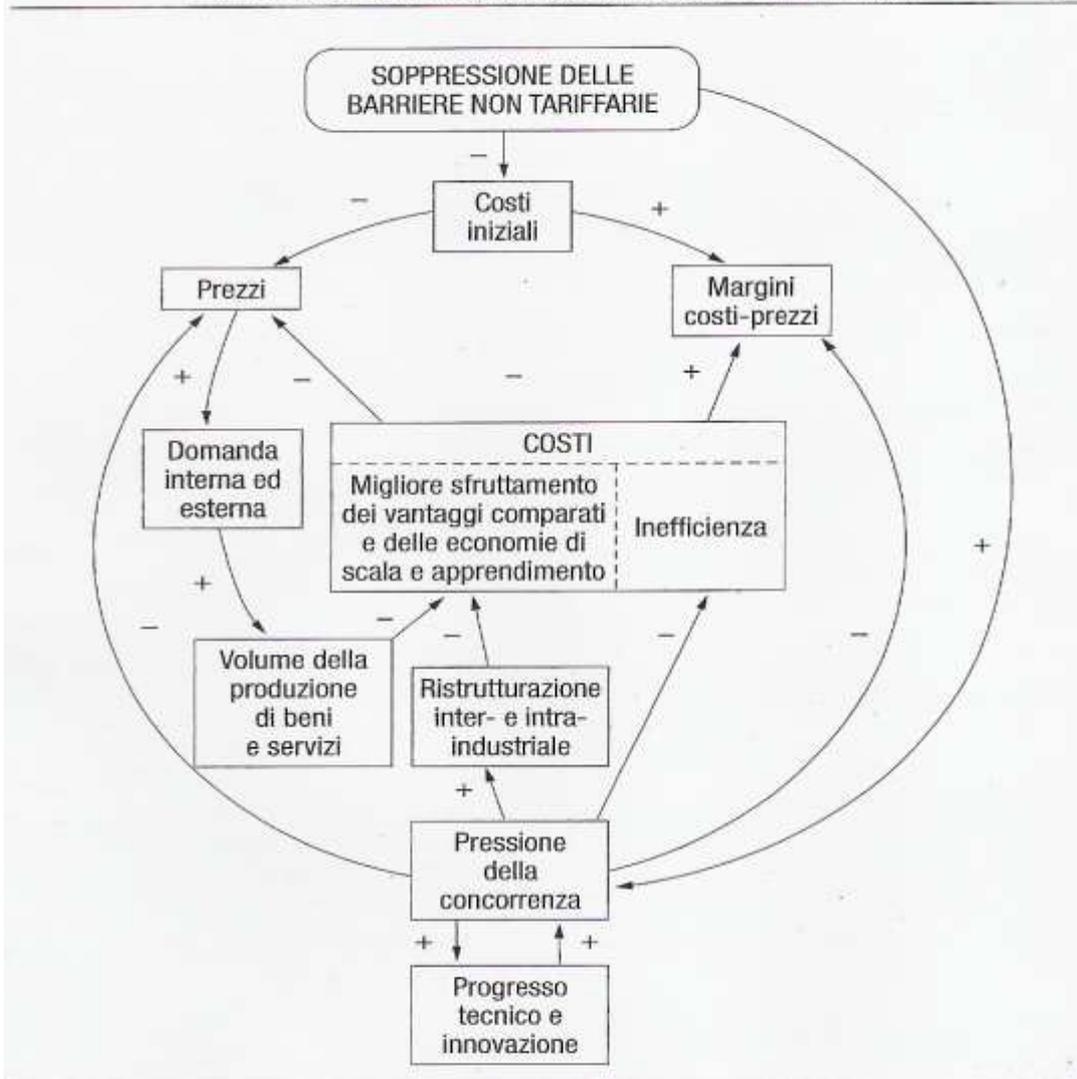
I minori costi generano minori prezzi e/o maggiori margini che si diffondono in tutti i settori, grazie soprattutto al commercio di beni intermedi.

Il rapporto tra prezzi e quantità è indicato nella parte sinistra del grafico: i minori prezzi generano maggiore domanda (interna o estera), maggiore produzione, migliori economie di scala e di apprendimento, e quindi minori costi e prezzi. È un circolo virtuoso di crescita microeconomica.

Nella parte destra della figura 5.1 si nota invece la relazione tra costi e concorrenza: la maggiore concorrenza che si registra in seguito all'abbattimento delle frontiere, da una parte, riduce l'inefficienza presente nelle imprese (X-efficiency)⁸ e quindi favorisce maggiori margini di guadagno e la riduzione dei prezzi di vendita, dall'altra, impone una ristrutturazione delle imprese ed un loro adeguamento tecnologico, processo che favorisce anch'esso minori costi e prezzi.

7 Si veda P.Krugman (1991), *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge (MA)

8 Giova ricordare che la X-efficiency può essere definita come l'inefficienza che deriva dall'assenza di pressione concorrenziale, fattore che induce a non utilizzare al meglio le risorse dell'impresa, generando sprechi e costi (Si veda Leibenstein H., 1979, X-Efficiency; From Concept to Theory, «Challenge», September/November).



Fonte: Commissione delle Comunità europee

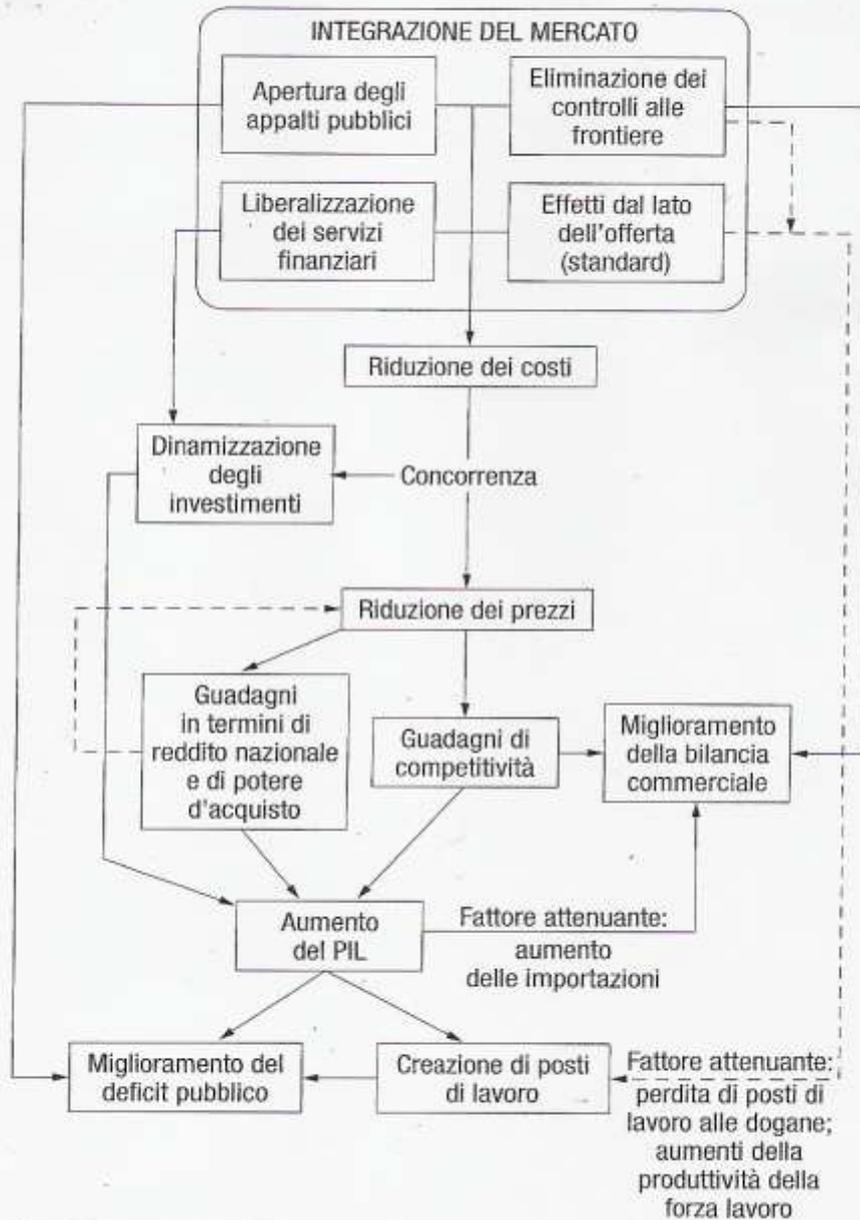
Fig. 5.1 Gli effetti microeconomici del mercato unico

Come affermato, il processo evidenziato nel grafico 5.1 deriva dal prendere in considerazione gli effetti diretti di breve termine causati dal mercato unico. Tuttavia, si possono individuare anche effetti diretti di medio-lungo termine: si tratta di effetti strutturali relativi tanto al ruolo delle economie di scala e alla riduzione delle inefficienze organizzative, quanto al rapporto esistente tra innovazione e concorrenza. L'ipotesi di base è che l'innovazione nell'industria europea è stimolata dalla pressione competitiva e dal commercio internazionale. L'aumento dell'innovazione causato dalla concorrenza favorisce un'ulteriore riduzione dei costi, accumulando i benefici precedentemente elencati.

4.2.2 Gli effetti macroeconomici

L'impatto degli effetti del mercato unico sul comportamento dell'impresa genera un'evoluzione macroeconomica che non può essere che positiva: i maggiori investimenti delle imprese, in ristrutturazione ed innovazione, generano un processo moltiplicativo nell'economia, a vantaggio dell'occupazione, della bilancia commerciale comunitaria, dei bilanci pubblici (vedi figura 5.2).

In realtà, bisogna comunque ricordare come gli effetti microeconomici siano elevati solo se a livello macroeconomico si imposta una idonea politica di espansione dell'economia, tramite la domanda pubblica, che consenta di attenuare i costi di aggiustamento che la maggiore pressione concorrenziale determina. Il rapporto Delors sulle reti trans-europee era proprio finalizzato alla realizzazione di infrastrutture di rete che collegassero maggiormente i paesi partner, in modo da facilitare l'agire degli operatori economici nel nuovo mercato unico. Tali reti di collegamento sono essenzialmente le ferrovie ad alta velocità, i nuovi trafori alpini, l'ampliamento degli aeroporti, ecc.



Fonte: Commissione delle Comunità europee

Fig. 5.2 Gli effetti macroeconomici del mercato unico

Oltre agli aspetti relativi alla domanda, la politica macroeconomica può aumentare l'intensità dei vantaggi rilevati a livello micro mediante l'introduzione di riforme nelle istituzioni che regolano il mercato, al fine di rendere quest'ultimo più flessibile e quindi più idoneo a consentire agli operatori di sfruttare le opportunità create dall'integrazione europea.

4.3 I punti critici della valutazione ex-ante del mercato unico europeo

Gli effetti microeconomici e quelli macroeconomici determinati dalla realizzazione del mercato unico sono estremamente positivi, ed hanno influenzato le aspettative degli operatori per una rapida realizzazione del mercato unico.

In realtà, tale valutazione deve fare i conti con alcune condizioni economiche che sono intrinseche ad essa. La mancanza di tali condizioni riduce fortemente gli effetti del mercato unico e quindi la loro positività.

In primo luogo, le valutazioni economiche del rapporto Cecchini implicano l'esistenza di una forte mobilità dei fattori, in particolar modo del fattore produttivo lavoro. Infatti, la maggior concorrenza indotta dal mercato unico comporta vantaggi e svantaggi per le imprese: vantaggi, cioè aumento della produzione e dell'occupazione, per le imprese più efficienti ed innovative; svantaggi, cioè riduzione della produzione e, eventualmente, fallimento dell'impresa inefficiente. I costi di aggiustamento che emergono in un tale processo possono essere ridotti, e quindi resi accettabili dal punto di vista sociale, solo se le risorse produttive possono liberamente riallocarsi tra i paesi, tra le regioni, tra i settori, tra le dimensioni di impresa. In sostanza, solo se i disoccupati di un'impresa possono essere facilmente e velocemente assunti in un'altra impresa, non necessariamente della stessa regione, o dello stesso settore produttivo. Ciò comporta la necessità di avere un'elevata mobilità e flessibilità del fattore lavoro, stante il fatto che il fattore capitale è quasi perfettamente mobile grazie alla liberalizzazione del mercato finanziario. Ma la sola mobilità potrebbe non essere sufficiente, se consideriamo il fatto che per essere assunti in altre imprese o in altri settori occorrono qualificazioni particolari, magari molto lontane dalle specializzazioni dei lavoratori espulsi: l'intervento pubblico per formare la forza lavoro diventa quindi necessario al fine di poter riallocare il fattore produttivo in esubero.

In secondo luogo, il rapporto Cecchini auspica che la realizzazione del mercato unico sia accompagnata da un ciclo espansivo dell'economia: solo in tal caso i vantaggi del mercato sono particolarmente elevati e si riescono ad assorbire gli shock sociali causati dalle imprese/settori/regioni che subiscono la maggiore concorrenza.

Poiché nel periodo successivo al 1993, le economie europee non sono cresciute in modo significativo, ciò ha influenzato negativamente i vantaggi indotti dal mercato unico. Dal punto di vista "storico" la realtà economica ha mostrato grandi differenze tra il periodo in cui furono soppresse le barriere tariffarie (tra il 1957 ed il 1968), ed il periodo successivo al 1993 in cui furono soppresse le barriere non tariffarie. Nel primo caso il grande sviluppo degli anni '60 ha consentito di aprire i mercati nazionali senza subire i relativi costi di aggiustamento: per ogni impresa che falliva a causa della nuova concorrenza estera, ve ne erano numerose che nascevano ex-novo, e che assorbivano i lavoratori precedentemente espulsi. Al contrario, nel periodo successivo al 1993 la debole crescita economica ha reso più palesi i costi sociali dell'apertura dei mercati.

Infine, il rapporto Cecchini considera la distribuzione dei vantaggi/costi del mercato unico nei diversi settori/regioni/classi sociali: per evitare che in alcune industrie/regioni/classi sociali si

concentrino gli svantaggi/vantaggi del mercato unico sono necessarie politiche redistributive del reddito e politiche che favoriscano la ristrutturazione delle industrie/regioni in declino. Infatti, gli effetti della realizzazione del mercato unico sulla convergenza tra i paesi sono contrastanti: da una parte, il mercato unico dovrebbe favorire una maggiore convergenza dei redditi procapite di ciascun paese grazie ai suoi effetti allocativi, cioè allo spostamento dei fattori produttivi verso le condizioni di maggiore efficienza; dall'altra, la maggiore specializzazione geografica che ne deriva dovrebbe però favorire le regioni più ricche dell'Europa centrale, a scapito di quelle più povere dell'Europa del Sud. Tali regioni sono infatti meglio dotate dal punto di vista infrastrutturale, della qualità dei fattori produttivi, dei vantaggi per l'impresa che sono presenti sul territorio⁹.

A fronte di una maggiore divergenza economica tra le regioni europee occorre intensificare l'uso dei fondi che la Commissione europea destina a tali politiche: i fondi strutturali e quelli per la coesione economica.

5. La valutazione ex-post degli effetti della realizzazione del Mercato Unico

Nel 1996 la Commissione ha condotto una ricerca per valutare quali siano stati gli effetti del mercato unico¹⁰.

Come avvenuto per la valutazione ex-ante, anche la procedura di valutazione ex-post dei benefici del mercato unico possiede numerosi limiti metodologici:

- gli effetti della realizzazione del Mercato unico del 1993 sono ancora poco intensi¹¹ nel 1996, anno in cui era stato approvato solo il 93% delle direttive totali indicate nel Libro Bianco del 1985, di cui il 55% è stato recepito da tutti e 15 i paesi comunitari, mentre l'82% è stato recepito da almeno 14 paesi;

- il processo di realizzazione del mercato unico è molto complesso e differenziato: mentre in un'industria/regione/classe sociale si può evidenziare un avanzamento lungo la strada dell'integrazione, con chiari vantaggi economici, in un'altra industria/regione/classe sociale non si registrano avanzamenti o si registrano effetti negativi. Tale differenziazione

⁹ È molto probabile che un investitore statunitense o giapponese che voglia sfruttare le opportunità del mercato unico sia indotto ad effettuare il proprio investimento produttivo in una delle regioni centrali dell'UE, quali per esempio, l'Alsazia francese o il Baden Wurtemberg tedesco, piuttosto che in una regione periferica (il Mezzogiorno italiano, il Portogallo, la Grecia, i paesi scandinavi). Tali regioni centrali sono dotate delle migliori infrastrutture, ed in esse e nelle aree contigue, è presente la popolazione con il reddito pro-capite maggiore.

¹⁰ Si veda European Commission, 1996, The economic evaluation of the single market programme, «European Economy», Reports and studies, n.4, Bruxelles.

¹¹ Mentre gli effetti statici possono essere immediatamente contabilizzati, quelli dinamici necessitano di un certo periodo di tempo affinché possano raggiungere un'elevata intensità.

dell'impatto implica che non si possano generalizzare i risultati ottenuti da inchieste e casi di studio limitati di numero;

- ci sono molti fattori esogeni che influenzano gli effetti del mercato unico, quali la maggiore globalizzazione delle economie, l'evoluzione delle economie nei paesi dell'Est europeo, la riunificazione della Germania. È quindi difficile distinguere l'influenza sull'economia europea causata dal Mercato unico o dalle variabili esogene ad esso;
- è praticamente impossibile quantificare il cosiddetto "anti-monde", cioè la situazione che si sarebbe registrata se non ci fosse stato il Mercato unico.

Nonostante tali limiti, la ricerca condotta dalla Commissione ha ottenuto comunque alcuni interessanti risultati.

In primo luogo, è emerso un differente impatto delle economie di scala sfruttate dalle imprese¹². Mentre il rapporto Cecchini puntava molto sulle economie di scala di tipo tecnico, cioè quelle che le imprese sfruttano negli stabilimenti produttivi di grandi dimensioni, nello studio di valutazione *ex post* si è riscontrato che esse non hanno dato alcun effetto apprezzabile. Al contrario, è emerso il ruolo primario delle economie di scala di tipo economico, cioè quelle che le imprese sfruttano a livello di gruppo di impresa, con notevoli risparmi nella logistica, nella pubblicità, nella ricerca tecnologica, nella gestione dei marchi, ecc. Ciò significa che le grandi imprese europee non hanno maggiori vantaggi nel concentrare la produzione in un unico stabilimento, quanto ad agire a livello europeo come un'unica grande impresa transnazionale (ed usare, per esempio, la stessa campagna pubblicitaria in tutti i paesi europei).

In secondo luogo, si sottolinea un chiaro effetto del mercato unico: è aumentata la convergenza dei prezzi, in alcuni settori più che in altri, a seconda del momento in cui vengono effettivamente eliminate le barriere non tariffarie. La variabilità che rimane tra i prezzi europei di uno stesso bene è per lo più imputabile alla differente tassazione indiretta e alla segmentazione del mercato causata dall'uso di diverse monete nazionali.

Lo studio ha quindi sottolineato come il recepimento di una direttiva da parte del quadro legislativo nazionale non sia di per sé garanzia di una maggiore apertura dei mercati, in quanto:

- talvolta le direttive promulgate e quindi recepite negli ordinamenti nazionali si sono rivelate poco efficaci, perché poco chiare, troppo limitate o troppo complicate. È quindi importante provvedere ad un continuo miglioramento della legislazione europea;
- le procedure di salvaguardia dei diritti di sicurezza dei cittadini e dell'ambiente sono state spesso usate per alzare nuove barriere non-tariffarie, nonostante l'attenzione posta dalla Commissione a questo riguardo. Per esempio, ogni anno circa 300 notificazioni di requisiti

12 Si veda P.R. Krugman e M. Obstfeld (1991), *Economia internazionale. Teoria e politica economica*, Hoepli e Pratten C., 1988, *A survey on Economies of Scale*, «Economic Papers», n.67 e European commission-EAG, 1997, *Economies of scale*, vol.4 of Single Market Review, Bruxelles.

tecnicisti richiesti a livello nazionale vengono notificati alla Commissione: ciò significa che il processo di erezione di barriere non tariffarie è continuo.

In quarto luogo, lo studio ha rilevato come l'eliminazione delle dogane sia stato l'atto di liberalizzazione più apprezzato dagli operatori economici. Probabilmente ciò è avvenuto non tanto per i vantaggi da esso causati, quanto per il valore simbolico rappresentato dalle dogane nel determinare la segmentazione del mercato europeo in tanti piccoli mercati nazionali.

Un quinto risultato riguarda il mercato degli appalti pubblici: in esso si registrano buoni effetti di apertura del mercato, anche se molto rimane da fare. Infatti, da una parte, sono decuplicate le notifiche sul giornale ufficiale degli appalti europei (la gazzetta ufficiale CEE, serie S), dall'altra, si rileva che solo il 15% degli acquisti pubblici transita attraverso la gara europea. Nella maggioranza dei casi si usano le eccezioni consentite, qual è l'urgenza della gara, per evitare l'apertura del mercato alla concorrenza internazionale.

Un sesto punto che emerge dalla ricerca riguarda lo stesso concetto di barriera non tariffaria: nonostante la realizzazione del mercato unico, in Europa rimangono comunque delle forme di segmentazione del mercato rappresentate dalle preferenze dei consumatori per le produzioni nazionali, dalle asimmetrie informative subite dai consumatori, dalle differenze culturali e linguistiche, dalle abitudini e tradizioni, dall'uso di diverse monete nazionali.