

UNIVERSITA' DI BARI  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

## **MODULO 4**

### **Il mercato unico e le liberalizzazioni**

Vedi anche: Triulzi, *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Mondadori 2016, pp.203-267

Micossi, 30 Years of the Single European Market, Bruges Economic Policy Briefings, College d'Europe, 41/2016

**CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE**

**2017-18**

**Prof. Gianfranco Viesti**

- Nel corso degli anni Ottanta c'è un fondamentale progresso nella costruzione comunitaria: la creazione del mercato unico, attraverso la firma dell'Atto Unico (1986), la sua attuazione (1992) e tutti gli interventi successivi di integrazione e liberalizzazione.

- Le aspettative sugli effetti dell'Atto Unico sono molto forti.
- Il Rapporto Cecchini ("Il costo della non Europa", 1988) li stima in una crescita del PIL del 4,8%, dovuta principalmente all'eliminazione delle barriere alla produzione (2,4%) e agli effetti positivi di concorrenza (1,6%) e economie di scala (0,5%).

# Effetti positivi

- Progetto 1992 è credibile
- Imprese lo anticipano con ondate di funzioni/acquisizioni e investimenti diretti a scala europea
- Si rafforzano industrie a scala continentale (primi campioni europei)

# L'Atto Unico (1986)

- Eliminazione di tutti gli ostacoli non tariffari, esistenti all'interno dei paesi, alle 4 libertà di circolazione
  - persone
  - merci
  - servizi
  - capitali

## Si interviene su:

- barriere fisiche (controlli amministrativi, dogana)
- barriere fiscali (imposizione indiretta )
- barriere tecniche e amministrative (regolamentazioni, standard, controllo sui movimenti di capitali)

# Atto Unico contiene 300 singoli provvedimenti (1986-92), relativi a:

- eliminazione totale barriere fisiche
- grandi progressi per barriere tecniche e amministrative:
  - armonizzazione standard e mutuo riconoscimento
  - liberalizzazione appalti pubblici
  - maggiore facilità movimenti persone
  - totale rimozione controlli ai movimenti di capitali
- fallimento: armonizzazione fiscale

- Gli interventi poi proseguono successivamente con un'intesa, molto diversificata, attività di armonizzazione e liberalizzazione.

# Effetti positivi

- Ancora creazione di commercio, ma soprattutto:
- Maggiori economie di scala (riduzione dei costi)
- Differenziazione dei prodotti (benefici per consumatori)
- Maggiore concorrenza → innovazione (specie in settori di servizio monopolistici/oligopolistici)
- Effetti positivi, ma inferiori alle aspettative

# Eliminazione delle barriere

- Progresso fondamentale in seguito al principio del “Mutuo Riconoscimento” (deriva dalla Sentenza della Corte di Giustizia europea del 1979 sul caso, famoso, del Cassis de Dijon: se un prodotto è legalmente fabbricato e commercializzato in uno Stato membro può essere commercializzato liberamente in tutta la Comunità).

# Eliminazione delle barriere

- Oltre al mutuo riconoscimento, crescente attività comunitaria di normazione e standardizzazione (molto importante ad es.: chimico-farmaceutico, alimentare, autoveicoli).
- Eliminazione dei controlli doganali e fiscali alle frontiere (con rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne).

# Accordo di Schengen (1985)

- Fra i 5 Paesi (Germania, Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo), che poi sono diventati 26 di cui 22 comunitari (Italia dal 1990).
- Abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne: i cittadini possono spostarsi liberamente, come all'interno del proprio paese.

# Liberalizzazione degli appalti pubblici

- Acquisti pubblici molto importanti: (14% PIL UE, 2014)
- Direttive su appalti di lavori e forniture, successive estensioni a utilities (acqua, energia, trasporti, telecomunicazioni) e revisioni delle normative. Caso dell'alta velocità italiana (appalti non a gara prima dell'applicazione norme UE).

# Principi

- Qualsiasi impresa deve poter partecipare, nell'UE, a gare e appalti
- L'aumento della concorrenza favorisce risparmi e aumento di qualità nelle aggiudicazioni (stima: 10% dei risparmi, 140 miliardi/anno, nonostante resti bassa % di aggiudicazioni estere)
- Migliore informazione
- Maggiore trasparenza

# Liberalizzazione dei movimenti di capitali (1990)

- Processo proseguito successivamente con interventi sul settore dei servizi finanziari, nella creazione di uno “Spazio europeo dei pagamenti” (2008).

# Aperture dei mercati dei servizi

- Estrema eterogeneità delle situazioni
- Approccio duplice: avvicinamento legislazioni nazionali (armonizzazione), applicazione del mutuo riconoscimento

## 2004-2006 Direttiva “Bolkenstein”

- Proposta della Commissione: applicazione generalizzata del sistema delle regole di origine: la legge dello stato di residenza di chi presta il servizio è direttamente applicabile nel paese dove la prestazione è effettuata, senza possibilità di intervento della sua autorità.

- Forti polemiche.
- Timore che le condizioni (normative, salariali), specie nei nuovi stati membri, rappresentino una forma di “dumping sociale” all’interno della Comunità.
- Il caso dell’”idraulico polacco”: timori (es. In Francia) di “invasione” di prestatori di servizio a basso costo/bassa tutela
- Intervento del Parlamento UE. Nella versione finale viene eliminato il principio del paese d’origine

- Progressi nell'integrazione di mercato anche nei settori bancario e assicurativo.
- Autorizzazione bancaria unica (1993), la banca è soggetta al controllo delle autorità del paese di origine. Lo stesso per le assicurazioni.
- Sostanzialmente cresce la "libertà di stabilimento" di filiali negli altri paesi e quindi aumenta la concorrenza. Effetti molto importanti sulla riorganizzazione del settore in Europa.

# Libro Verde (1987) avvia politica comunitaria nelle telecomunicazioni

- Negli anni Novanta si è proceduto ad una sostanziale liberalizzazione (quattro direttive).
- Forte apertura dei mercati, aumento della concorrenza e delle possibilità di scelta dei consumatori, aumento della qualità dei servizi, riduzione dei prezzi (anche per effetto dell'innovazione tecnologica).

# 2010 Commissione lancia l'”Agenda Digitale”:

- rendere accessibili contenuti digitali
- incentivare pagamenti on line
- proteggere dati personali
- aumentare fiducia nell'e-commerce
- migliorare interoperabilità
- stimolare investimenti in reti di nuova generazione
- accrescere le competenze della popolazione

# Trasporti

- Il settore dei trasporti è già presente nel Trattato di Roma, ma forti progressi dopo atto unico
- Apertura del settore del trasporto aereo con 3 pacchetti legislativi 1987-1992: diritto di “cabotaggio” (Ryanair!) e politica europea per gli accordi internazionali (es. con USA);
- Politica europea della sicurezza aerea

- Trasporto ferroviario: dal 1991 separazione fra il gestore della rete e il fornitore del servizio (RFI-Trenitalia);
- Pacchetti ferroviari 1997-2007 per favorire la concorrenza nei servizi di trasporto: risultati ancora modesti. Forte resistenza dei monopolisti e di diversi Stati Membri

# Trans-European-Networks TN-T

- Maastricht lancia idea di reti transfrontaliere (14 identificate nel 1994 poi 30 dopo l'allargamento);
- 2011: Commissione lancia la "Connecting Europe Facility" dieci Corridoi da realizzare entro il 2030.
- Risultati ancora modesti per la bassa dimensione investimento pubblico europeo

# Trans-European-Networks TN-T

- Elenco di interventi più volte rivisti (anche in seguito all'allargamento)
- Dal 2013: nove corridoi principali per connettere porti e aeroporti; progetti transfrontalieri alta velocità ferroviaria
- Grandi necessità di investimento (700 miliardi) in misura nettamente maggioritaria a carico degli Stati Membri
- UE cofinanzia studi e interviene in misura limitata sulle opere



# Politica dell'energia

- Energia all'origine del progetto europeo
- CECA (1951) EURATOM (1957)
- Trattato di Roma non dà altra base giuridica
- Sviluppi a partire dall'Atto Unico
- Liberalizzazione dei mercati del gas e dell'elettricità
- Apertura progressiva
- Elettricità 1997-2003
- Gas 2000-2008

# Politica dell'energia

## Libro Verde 2006 – Dimensione esterna

- Sicurezza degli approvvigionamenti
- Competitività economica
- Sostenibilità ambientale

## Iniziativa 20-20-20 (2007)

### Obiettivi da raggiungere entro il 2020:

- Ridurre del 20% (vs 1990) le emissioni di gas serra
- Accrescere al 20% il peso delle energie rinnovabili sul totale dei consumi
- Accrescere del 20% l'efficienza energetica

# Politica dell'energia

## Realizzazioni:

- Terzo pacchetto energia (2009): piano di sviluppo delle reti
- Pacchetto “energia-clima” rinforza lotta ad effetto serra
- Regolamento sulla sicurezza degli approvvigionamenti di gas (2010)
- 8 corridoi prioritari energetici (per il 2020) nella Connecting Europe Facility

## Problemi:

- Differente politica energetica degli stati membri:
- Nucleare, fornitori privilegiati, desiderio di autonomia
- Ritardi nella trasposizione del terzo pacchetto energia

# Armonizzazione fiscale: processo più lento molto incompleto

- Imposizione indiretta (IVA): IVA importante per il mercato unico perché determina il prezzo finale dei beni per i consumatori
- Direttiva del 2006 dispone un riavvicinamento delle aliquote. Ma differenze ancora sensibili.

# Due aliquote

- Standard (fra il 15% e il 25%, Italia 22%)
- Ridotta (può avere una o due aliquote, comunque non inferiore al 15%)
- È possibile aliquota minima (<5% solo per alcuni prodotti)

# Imposizione diretta (sulle persone e sulle società)

- Nessun cambiamento; materia di esclusiva competenza nazionale
- Fortissime differenze nelle aliquote fiscali sulle società, da un minimo del 10% in Bulgaria a aliquote superiori al 30% in Germania, Francia, Italia, Spagna

- Caso Irlanda

- Lo sviluppo si fonde in rilevante misura su attrazione investimenti esteri, grazie ad aliquote di particolare favore (12,5%, con possibilità di accordi specifici al ribasso con i singoli investitori)

- Caso Apple 2016

- Anche Lussemburgo e Olanda concedono accordi molto favorevoli e legami con i paradisi fiscali (Juncker)

- Olanda: 12.000 imprese domiciliate a fini fiscali (solo con una “cassetta della posta”) per un valore di 4 miliardi di euro; fra cui 80 delle maggiori 100 imprese e 19 sulle 20 principali imprese portoghesi e FCA
  - Obama (2009): Olanda e Irlanda sono “paradisi fiscali”
  - FMI: “l’Olanda ha una legislazione speciale che avvantaggia le multinazionali”

- Questo ha importanti effetti negativi:
  - sottrae gettito fiscale agli altri paesi europei
  - determina fenomeni di “concorrenza fiscale” al ribasso sulle aliquote per le imprese (media UE da 35% del 1995 al 23% del 2014),
  - conseguente, forte, incremento della tassazione sulle persone fisiche e in particolare sul lavoro dipendente
- La situazione non cambia per il diritto di veto di questi stati

# Problemi del mercato unico (rapporto Monti 2010)

- Indebolimento del sostegno politico e sociale
- Dubbi sugli effettivi vantaggi
- Necessità di conciliare libertà economiche e diritti dei lavoratori

# Possibili aree di miglioramento

- Sviluppo di attività transfrontaliere
- Maggiore interconnessione delle reti
- Coordinamento fiscale
- Differenze normative nazionali
- Scarsa partecipazione delle piccole imprese

**Table 1. Single European Market (1985-2015): Overview**

<p><b>Goods</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mutual recognition (ECJ, <i>Cassis de Dijon</i> 1979)</li> <li>✓ Under the Single European Act (1986), SEM a Community task; a new legislative procedure by QMV (with EP co-decision) and harmonization of essential requirements</li> <li>✓ Optional technical standards for compliance</li> </ul>
<p><b>Services</b> (establishment and cross-border supply)</p> <p style="padding-left: 40px;">General Regime</p> <p style="padding-left: 40px;">Financial Markets</p> <p style="padding-left: 40px;">Services of General Interest</p> <p style="padding-left: 40px;">Network Industries</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ECJ: from discrimination to restriction → ‘market access’ test and ‘general good’ principle (Vlassopoulou 1989 and Gebhard 1994 on right of establishment; Sager 1990 and Gouda 1989 on freedom to provide services)</li> <li>✓ Framework Dir. 2006/123 → horizontal principles applicable to all services, except for services already harmonized and some specific activities</li> <li>✓ Single passport based on harmonized criteria for national licenses</li> <li>✓ Home country supervision of financial institutions; host country control for business conduct, consumer protection and ‘systemic’ stability of host market</li> <li>✓ Investment services and financial market infrastructure (MiFID II 2014/65, MiFIR 600/2014)</li> <li>✓ European System of Financial Supervision comprising: (i) the European Systemic Risk Board; (ii) the European Supervisory Authorities (EBA, EIOPA, ESMA)</li> <li>✓ The Banking Union package: Single Supervisory Mechanism, Single Resolution Mechanism and Directives on national guarantees schemes and national resolution schemes; CRD IV package for capital requirements and prudential supervision</li> <li>✓ Amsterdam Treaty introduces article 14 TFEU, further supported by Protocol 26 on SGI</li> <li>✓ For telecoms, gas and electricity, postal services, rails: market opening (different progress) and pro-competitive regulation (access to network, separation of service provision from infrastructure); in some cases establishment of universal service obligations</li> <li>✓ EU regulatory networks to complement national authorities (e.g., BEREC, ACER)</li> <li>✓ Liberalization measures for air, road and maritime transport</li> </ul>

• Fonte: Micossi, 30 Years of the Single European Market, Bruges Economic Policy Briefings, College d’Europe, 41/2016

## Horizontal

Public Procurement	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Coordination of the procurement procedures for the award of public works, public supply and public service contracts above certain value thresholds (with separate rules for public utility sectors): Dir. 2014/24 and Dir. 2014/25</li><li>✓ New rules for concessions (Dir. 2014/23), imposing minimum requirements for selection and award criteria and limited duration</li><li>✓ Harmonized rules on copyright (Dir. 2001/29) trademarks (Dir. 2015/2436), industrial design (Dir. 98/71), biotechnological inventions (Dir. 98/44), and trade secrets (Dir. 2016/943)</li></ul>
IPR	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ EU-wide rights: EU trademark (Reg. 207/2009 as amended by Reg. 2015/2424); Community design (Reg. 6/2002); Unitary patent (Reg. 1257/2012 and Reg. 1260/2012)</li><li>✓ Procedures to enforce IPR against counterfeiting and piracy (Dir. 2004/48); Unified Patent Court, not yet operational</li></ul>
Consumer and Data Protection	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Health and safety: general product safety Dir. 2001/95; food safety Reg. 178/2002</li><li>✓ Consumers' economic interests: minimum harmonization on liability for defective products (Dir. 85/374), sales and guarantees (Dir. 1999/44), consumer credit (Dir. 2008/48), unfair contract terms (Dir. 93/13), package travel (Dir. 2015/2302); maximum harmonization approach for unfair commercial practices (Dir. 2005/29) and consumers' rights (Dir. 2011/83, including distance contracts and right of withdrawal)</li><li>✓ Cooperation among national enforcers of consumer law (Reg. 2006/2004, under review)</li></ul>
Digital Economy	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ General Data Protection Reg. 2016/679; e-privacy (Dir. 2002/58)</li><li>✓ E-commerce (Dir. 2000/21): information requirements for online activities and contracts, transparency of commercial communications, limitation of service providers' liability</li><li>✓ Electronic identification (Reg. 910/2014), e-money (Dir. 2009/110), payment services (Dir. 2015/2366)</li><li>✓ Digital Single Market Strategy (2015) including legislative proposals on consumer protection in online sales, parcel delivery, geo-blocking</li></ul>

## Capital

- ✓ Full freedom of movement (Dir. 88/361)
- ✓ Transparency and market integrity: Prospectus (Dir. 2003/71, under review); Transparency (Dir. 2004/109, as amended in 2013); Market abuse (Reg. 596/2014 and Dir. 2014/57 harmonizing criminal sanctions); Shareholders' Rights (Dir. 2007/36)
- ✓ Market for corporate control: Takeover Dir. 2004/25
- ✓ Company mobility: European Company Statute (Dir 2001/86 on workers participation; Reg. 2157/2001 on establishment and governance of the company → 'real seat' approach, partly reversed by the ECJ)
- ✓ Capital Market Union Action Plan 2015

## Persons

- |               |   |
|---------------|---|
| Workers       | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Workers' mobility and residence right, equal treatment in working conditions, and social and tax benefits (Reg. 492/2011)</li><li>✓ Supplementary pension rights (Dir. 98/49); coordination of social security systems (Reg. 883/2004)</li><li>✓ Posted workers Dir. 96/71 (under review)</li></ul> |
| Professionals | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Mutual recognition of professional qualifications with minimum training requirements; from sectoral directives to horizontal approach (Dir. 2005/36, as amended by Dir. 2013/55 → EU professional card)</li></ul>   |
| Individuals   | <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Maastricht Treaty → introduction of EU citizenship, including the right to circulate and reside freely in the EU</li><li>✓ Comprehensive discipline of free movement and residence (temporary and permanent) for EU citizens and their families in Dir. 2004/38</li></ul>                           |

**Table 2. Main EU Agencies and Networks**

	<b>NATURE</b>	<b>ORGANIZATION/ GOVERNANCE</b>	<b>REGULATORY POWER</b>	<b>SUPERVISORY POWER/ ENFORCEMENT IN INDIVIDUAL CASES</b>
<b>BEREC</b> <i>Body of European Regulators for Electronic Communications</i>	Forum for cooperation among NRAs and Comm.; no legal personality; new proposal to transform BEREC into a fully-fledged agency	Board of Regulators + staff	<b>No:</b> guidelines, best practices and non-binding opinions on draft NRAs' and Comm. measures; advice to the EU institutions	<b>No:</b> opinions in cross border disputes and on some draft decisions of the Comm.
<b>ACER</b> <i>Agency for the Cooperation of Energy Regulators</i>	EU body with legal personality	Board of Regulators + staff + Board of Appeal	<b>No:</b> contribution to network codes; non-binding guidelines, opinions and advice to the EU institutions	<b>Yes:</b> individual decisions on technical issues in specific cross-border cases, to be challenged before the Board of Appeal and then the ECJ
<b>CPC Network</b> <i>Consumer Protection Cooperation Network</i>	Network of national authorities; no legal personality	No board, no staff	<b>No</b>	<b>No:</b> The 2016 proposal of new CPC Reg. provides for a common enforcement action, coordinated by the Comm., for cases of EU dimension
<b>ECN</b> <i>European Competition Network</i>	Network of Comm. and NCAs; mainly a discussion and cooperation forum; no legal personality	No board, no staff	<b>No:</b> recommendations and best practices	<b>No:</b> EU competition law is enforced by the Comm. and the NCAs. The Comm. intervention relieves NCAs of their competence
<b>Article 29 Data Protection Working Party</b> <b>European Data Protection Board</b> established by the 2016 Reg., not yet operational	Advisory body, no legal personality Independent EU body with legal personality	Secretariat provided by DG Just. Board + staff	<b>No:</b> opinions to the Comm. + recommendations and guidelines <b>Yes:</b> in addition to soft law acts, the Board approves the criteria for the accreditation of certification bodies	<b>No:</b> only national authorities are competent to enforce EU data protection rules <b>Yes:</b> legally binding decisions in disputes between supervisory authorities
<b>EBA</b> <i>European Banking Authority</i>	EU agencies with legal personality	Each ESA has: a Board of supervisors [national authorities, Comm., EU Systemic Risk Board, the other ESAs (+ECB in EBA)] + staff	<b>No:</b> draft regulatory and implementing standards (not involving policy decisions), to be examined and formally adopted by the Comm.; opinions to the EU institutions	<b>Yes:</b> in some circumstances ESAs adopt individual decisions addressed to financial market participants; they settle disagreements between national authorities in cross-border situations
<b>ESMA</b> <i>European Securities and Markets Authority</i>				ESMA has a limited direct enforcement power for Credit Rating Agencies and Trade Repositories
<b>EIOPA</b> <i>European Insurance and Occupational Pensions Authority</i>		The Board of Appeal is a joint body of the three ESAs		

## Conclusions

Over the past thirty years, the SEM has made impressive progress, growing to cover the main economic activities, from manufactured goods to all categories of services, network utilities and public services, public procurement and the recognition of professional qualifications, as well as the market for codified technology, that for long lagged behind. A new ambitious initiative now aims at establishing a fully-fledged online digital market.

Implementation, however, has been wanting. Globalization, technological change and the financial crises have impoverished the working classes and seemingly drained all appetite for further market opening. National policies have all too often been insufficiently supportive, when not outright hostile, towards the goal of market integration. As a result, the past ten years have seen little progress in market opening within the Union, even in areas where there would be low-hanging fruits to collect – e.g. the completion of the SEM for natural gas and electricity. The Monti Report (2010) has called attention to the need to address social resistance to further integration by aiming at a more acceptable equilibrium between market opening and the protection of the rights and interests of working classes, thus re-establishing the full meaning of the Union's goal of a highly competitive *social* market economy.