

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXXVII
n. 2

RELAZIONE

SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO NORMATIVO
COMUNITARIO E SUL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ PRESENTATO
DALLA PRESIDENZA DI TURNO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DELL'UNIONE EUROPEA

(Secondo semestre 1996)

(Articolo 7 della legge 9 marzo 1989, n. 86)

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri
(PRODI)

Trasmessa alla Presidenza il 31 gennaio 1997

PAGINA BIANCA



*Al Presidente
del Consiglio dei Ministri*
Prot. N. 1113

Roma, 31 GEN. 1997

S. S.

Con Presidente,

ho l'onore di trasmetterLe in allegato, per sottoporlo all'esame del Senato, il testo della Relazione Semestrale prevista dall'art. 7 della legge 9 marzo 1989, n. 86, che esprime l'orientamento del Governo italiano sul programma della Presidenza olandese di turno dell'Unione Europea.

Questa Relazione, focalizzando l'analisi sulla "fase ascendente" del negoziato comunitario, si sofferma particolarmente sull'attuale passaggio dal mercato interno a quello unico e sulla concorrenzialità europea nel mercato mondiale.

Gli aspetti comunitari relativi al "Secondo pilastro" della politica estera e di sicurezza comune e al "Terzo pilastro" della cooperazione giudiziaria e degli affari interni, vengono trattati nella Relazione prevista dalla Legge 13 luglio 1965, n. 871, annualmente predisposta dal Ministero degli Affari Esteri.

Con i sensi della mia più alta considerazione

Romano Prodi

*Sen. Nicola MANCINO
Presidente del Senato
della Repubblica
Palazzo Madama
ROMA*

PAGINA BIANCA



*Al Presidente
del Consiglio dei Ministri*

PROT. N. 1114

Roma, 31 GEN. 1997

Caro Presidente,

ho l'onore di trasmetterLe in allegato, per sottoporlo all'esame della Camera dei Deputati, il testo della Relazione Semestrale prevista dall'art. 7 della legge 9 marzo 1989, n. 86, che esprime l'orientamento del Governo italiano sul programma della Presidenza olandese di turno dell'Unione Europea.

Questa Relazione, focalizzando l'analisi sulla "fase ascendente" del negoziato comunitario, si sofferma particolarmente sull'attuale passaggio dal mercato interno a quello unico e sulla concorrenzialità europea nel mercato mondiale.

Gli aspetti comunitari relativi al "Secondo pilastro" della politica estera e di sicurezza comune e al "Terzo pilastro" della cooperazione giudiziaria e degli affari interni, vengono trattati nella Relazione prevista dalla Legge 13 luglio 1965, n. 871, annualmente predisposta dal Ministero degli Affari Esteri.

Con i sensi della mia più alta considerazione

Romano Prodi

*On.le Luciano VIOLANTE
Presidente della Camera
dei Deputati
Palazzo Montecitorio
ROMA*

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE	Pag.	9
Semestre irlandese	»	11
Conferenza intergovernativa	»	14
Quadro internazionale	»	16
Dialogo euromediterraneo	»	20
Primo pilastro	»	22
UEM e il patto di stabilità	»	23
Europa dei cittadini	»	26
Liberalizzazione dei servizi	»	28
Conferenza di Singapore	»	30
Rimozione barriere fiscali	»	32
Competitività industriale	»	33
Tutela ambientale	»	38
Violet Agricolo	»	39
Verso il mercato unico	»	41
ALLEGATI	»	45

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

Due sfide caratterizzano l'Unione Europea nel passaggio dalla Presidenza irlandese a quella olandese: una spinta ulteriore verso la moneta unica e l'allargamento dell'UE ai Paesi PECO, preparato dal dialogo strutturato. Come azione personale, la Presidenza olandese ha scelto di dare impulso al seguito della Conferenza di Barcellona ritenendo, in continuità con la Presidenza italiana del primo semestre 1996, che il dialogo euromediterraneo per creare una zona di libero scambio non debba essere appannaggio esclusivo dei Paesi del Sud.

Un atteggiamento più prudente e cauto sarà assunto dalla Presidenza olandese nella Conferenza Intergovernativa, destinata a ridisegnare il quadro istituzionale. Le elezioni di maggio nel Regno Unito rischiano di fare slittare alla Presidenza lussemburghese l'intero negoziato lasciando irrisolti nodi cruciali come l'estensione del voto a maggioranza e i criteri di ponderazione del voto.

Lo slittamento della CIG comporterà anche il rinvio temporale dell'allargamento ai Paesi PECO e quello programmato a Cipro e Malta.

Nell'ambito della strategia di preadesione dei PECO si ipotizza un accordo quadro di mutuo riconoscimento, consentendo il libero accesso dei loro prodotti nel territorio dell'Unione Europea.

L'impulso ad una rigorosa politica di bilancio sia a livello comunitario sia nei singoli Stati membri sta connotando la Presidenza olandese nell'avvicinamento alla moneta unica. Non di pari intensità risulta la pressione per il volet fiscale che il governo

italiano considera una delle principali distorsioni del mercato unico.

Il dossier occupazione, ritenuto prioritario dal governo italiano, sarà limitato alla produzione di un rapporto al Consiglio Europeo di Amsterdam sulla falsariga della strategia di Essen che coniuga i risvolti macroeconomici con l'azione sugli aspetti strutturali. Molto dinamica si sta rivelando l'azione della Presidenza olandese per accrescere la liberalizzazione degli scambi sottolineando gli aspetti commerciali. Questa spinta risulta particolarmente utile dato che la Conferenza Ministeriale dell'OMC, a Singapore, ha ottenuto risultati positivi con la prossima rimozione dei dazi doganali per i prodotti dell'informatica.

Ma, aldilà dei programmi della Presidenza di turno, vincolata rigidamente al mandato semestrale, è tutto il quadro comunitario a dare segni di movimento. Dal completamento del mercato interno, basato sulle quattro libertà di circolazione (persone, merci, capitali, servizi), l'Unione Europea si sta evolvendo verso un mercato unico con l'obiettivo finale di divenire un mercato domestico, sotto l'impulso del Commissario Monti. Il tessuto normativo delle 300 direttive del Libro Bianco 1985 (cd. "Pacchetto Cockfield") ormai è destinato a poggiarsi su una solida base monetaria, fiscale, sociale, ambientale.

A questa costruzione futura, ma non lontana nel tempo, ancora incompleta per il deficit democratico che la frena dall'origine, manca una forte spinta alla competitività internazionale, come dimostrato dalle analisi del "Gruppo Ciampi". E' cresciuta l'occupazione, diminuisce l'inflazione ma anche la quota del commercio mondiale. Gli investimenti tendono a rimanere nel territorio dell'Unione Europea sfruttando fenomeni più o meno mascherati di "dumping" sociale. Uno sforzo supplementare si impone per

evitare che l'Unione Europea si chiuda in se stessa, dimostrando che i timori degli Stati Uniti per la "Fortezza Europa" non erano infondati. Una prima risposta potrebbe aversi agli inizi di febbraio, a L'Aja, ad un vertice informale sulla competitività.

La presentazione tempestiva di questo rapporto semestrale, che passa in rassegna il programma della Presidenza olandese e i dossier di maggior rilievo per completare il mercato unico, consente al governo di informare il Parlamento sulla linea che si intende seguire nel negoziato normativo comunitario.

SEMESTRE IRLANDESE

Nell'attuale fase evolutiva del processo comunitario, la Presidenza di turno non si pone l'obiettivo di incrementare la percentuale dei provvedimenti da portare a compimento, essendo ormai consolidato l'"acquis" comunitario delle direttive, ma di verificare il progressivo avvicinamento al programma del Trattato di Maastricht.

Quattro erano gli obiettivi di fondo che la Presidenza irlandese, di turno del secondo semestre 1996, si era prefissa di fare avanzare: la salvaguardia dell'occupazione rendendo più incisivo il mercato interno, la sicurezza dei cittadini, migliorando il funzionamento dei meccanismi di giustizia e rafforzando la lotta alla droga, lo sviluppo delle relazioni esterne dell'Unione, attraverso il dialogo Euromediterraneo e quello strutturato con i Paesi PECO, la preparazione ulteriore del passaggio alla moneta unica entro il 1° gennaio 1999.

Il Consiglio Europeo di Dublino del 13-14 dicembre 1996 ha potuto verificare

un avanzamento significativo sulle quattro opzioni. La dichiarazione sull'occupazione (Crescita e occupazione in Europa - La via da seguire), programma comune a responsabilità degli Stati membri ma compito prioritario dell'UE, invita gli Stati a creare condizioni favorevoli all'occupazione con incentivi alle imprese e sostegno sociale ai bisognosi. L'accordo sul Patto di stabilità introduce la nozione di una politica di bilancio sana e rigorosa sulla quale si baserà la moneta comune, per la quale è stato determinato il quadro legale dell'Euro e le relazioni con le altre monete.

I Paesi PECO associati parteciperanno ai lavori comunitari nei comitati consultivi per conoscere da vicino i meccanismi normativi ed avvicinarsi in tempi più rapidi all'"acquis" comunitario, essenziale per la futura adesione, e la dimensione mediterranea dell'UE è stata ritenuta priorità assoluta. Entro la fine del 1997, verrà valutata l'efficacia delle misure di lotta contro la droga, svolta attraverso un piano d'azione con riflessi nel settore latino-americano, e il "dialogo strutturato" con i PECO. La ratifica, in tempi brevi, delle convenzioni Europol e del sistema di informazione doganale si muove nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata.

Anche l'avanzamento di dossier settoriali è proceduto regolarmente. La presentazione del Rapporto BARNEVIK, presidente del Gruppo Consultivo sulla competitività (Cd. IV Rapporto CIAMPI, dal nome del primo presidente del gruppo), mettendo in luce la perdita di concorrenzialità dell'Europa rispetto al dinamismo del Sud-est asiatico, indica nell'acquisizione di eccellenza tecnologica e nel completamento del mercato interno le strade da percorrere.

E' stato raggiunto un accordo politico sulla conclusione del Trattato relativo alla Carta dell'Energia e al protocollo sull'efficienza energetica e gli aspetti ambientali, già

firmati da 49 Paesi e provvisoriamente applicati dalla Comunità europea e dagli Stati membri.

L'adozione della direttiva "distacco dei lavoratori" nell'ambito di una prestazione di servizi, con il voto contrario del Regno Unito, è un successo per il volet sociale prevedendo tariffe minime salariali, durata minima delle ferie annuali retribuite, periodi massimi di lavoro e minimi di riposo.

La fissazione del livello minimo dell'aliquota IVA al 15% è un risultato non trascurabile, anche se il nodo della fiscalità dovrà essere affrontato in un quadro globale, come proposto nella "Seconda Relazione Monti" sull'azione comune nel settore fiscale, che intende preparare il terreno ad un accordo generale per garantire politiche fiscali conformi agli obiettivi dell'UE e proteggere le basi imponibili da una concorrenza fiscale sleale.

Un dibattito generale, al Consiglio Trasporti del 12-13 dicembre 1996, ha affrontato la politica ferroviaria per rivitalizzare le ferrovie europee, in continuità con la Presidenza italiana, constatando la generale preoccupazione per il declino di questo sistema di trasporto, mentre continua la discussione sui sistemi per combattere la congestione del traffico nel trasporto su strada.

Un accordo politico è stato raggiunto dal Consiglio Ambiente del 9 dicembre 1996 sul Quinto programma comunitario di azione per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile per garantire un'attuazione più efficace della strategia varata nel 1992, integrando considerazioni ambientali nella politica agricola e dei trasporti. E' proseguito anche il confronto sul programma AUTO-OIL, per definire la strategia di riduzione delle emissioni degli autoveicoli e di miglioramento della qualità dei carburanti.

Il programma della Presidenza olandese si muove su una linea di continuità con il semestre irlandese, sottolineando maggiormente il dialogo euromediterraneo e la competitività europea.

CONFERENZA INTERGOVERNATIVA

Il processo di revisione dei Trattati nell'ambito della Conferenza Intergovernativa è tra le priorità della Presidenza olandese che si muove in linea di continuità rispetto al semestre precedente di Presidenza irlandese e all'azione svolta dall'Italia nel primo semestre 1996.

La Conferenza Intergovernativa costituisce l'elemento qualificante in questa fase della vita dell'Unione e la Presidenza di turno porrà il massimo impegno al fine di rispettare la scadenza per la conclusione dei lavori entro giugno, al Consiglio Europeo di Amsterdam, secondo quanto era stato previsto al Consiglio Europeo di Firenze e confermato a Dublino.

A tal fine, la Presidenza olandese richiede l'attiva collaborazione di tutti i partner europei, nella consapevolezza che su un tema di così grande importanza non può essere sufficiente da sola la determinazione della Presidenza di turno. La base dei lavori sarà costituita dal documento finale presentato a dicembre dalla Presidenza irlandese, in molti casi già prospettato sotto forma di soluzioni redazionali, che presenta un quadro complessivo del consenso che è maturato in questi primi mesi di negoziato.

La nuova Presidenza intende imporre un ritmo serrato ai lavori, concentrando l'attività negoziale sulle questioni politicamente più complesse, che riguardano la revisione dei meccanismi istituzionali, indispensabile in vista dell'allargamento, la politica estera e di sicurezza comune, il rafforzamento del processo di integrazione in materia di giustizia e affari interni, l'introduzione di meccanismi di flessibilità e di integrazione rafforzata nello sviluppo delle politiche dell'Unione. E' intendimento del governo italiano cooperare attivamente per ricercare insieme soluzioni accettabili per tutti, affinché la scadenza di giugno possa essere rispettata, ma avendo ben ferma la necessità di un avanzamento reale nel processo di costruzione dell'Unione europea e mantenendo perciò alto il livello di ambizione del negoziato.

Un primo riscontro è avvenuto durante la sessione ministeriale della CIG, svoltasi a Bruxelles, il 20 gennaio 1997, dedicata al tema delle cooperazioni rafforzate e della flessibilità.

Sul primo tema, l'esecutivo comunitario nelle materie di pertinenza del primo pilastro, senza avere ancora adottato un documento formale propone che le cooperazioni rafforzate, alle quali parteciperebbero solo parte degli Stati membri, debbano ritenersi soluzioni praticabili solo nell'impossibilità di un accordo unanime. Tali cooperazioni comporterebbero l'intangibilità del mercato unico unitamente alle politiche di accompagnamento e a quelle comuni, esigerebbero il rispetto del quadro istituzionale senza creare quadri istituzionali separati come l'Accordo di Schengen, dovrebbero rimanere sempre aperte agli Stati non inizialmente partecipanti.

Sul tema della flessibilità, la delegazione italiana ha presentato una proposta per risolvere nel nuovo Trattato il problema dell'integrazione differenziata all'interno del

quadro istituzionale unico nell'Unione, quando gli Stati membri non possono procedere in modo unitario.

Le integrazioni differenziate non dovrebbero arrecare pregiudizio alle politiche comuni dell'UE nè costituire lo strumento di una minoranza che avanza emarginando gli altri, ma un mezzo per evitare che una minoranza impedisca iniziative condotte in un quadro ristretto con l'accordo della maggioranza.

Alla sessione ministeriale della CIG del 20 gennaio 1997, tre questioni sono state poste ai Ministri dalla Presidenza di turno: se l'applicazione della flessibilità possa essere determinata da una lista positiva o negativa, se la decisione per la procedura di cooperazione rafforzata debba essere presa all'unanimità o a maggioranza qualificata, quale sarebbe il ruolo della Commissione europea.

Nonostante le intenzioni della Presidenza olandese di procedere decisamente sulla Conferenza intergovernativa, sembra emergere una certa cautela nel rispetto della scadenza del negoziato fissata per il Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997. Anche le elezioni nel Regno Unito fanno ipotizzare uno slittamento in autunno del termine indicato dal Consiglio europeo di Firenze.

La scelta dei temi, da parte della Presidenza olandese (estensione del voto a maggioranza, ponderazione del voto), sembrerebbe rispecchiare la volontà di affrontare in tono minore i nodi cruciali della riforma.

QUADRO INTERNAZIONALE

Nel campo delle relazioni esterne, il programma della Presidenza olandese

conferma la volontà dell'Unione di partecipare attivamente alla prosecuzione del processo di pace in Medio Oriente ed agli sviluppi che si registreranno nella ex-Yugoslavia. All'attenzione per queste due aree di crisi, sottolineata anche nei Consigli europei di Firenze e di Dublino, si affianca il rinnovato impegno ad operare per il superamento delle gravi difficoltà che persistono nella regione dei Grandi Laghi.

Per quest'ultima, il Consiglio Affari Generali del 20 gennaio 1997, esprimendo una forte preoccupazione per la situazione dello Zaire orientale, si è orientato verso la necessità di una tregua, privilegiando una soluzione politica rispetto all'azione militare che perpetuerebbe la conflittualità.

L'Unione Europea continuerà ad essere impegnata nello sviluppo della fitta rete di relazioni esterne con numerosi Stati terzi ed i principali blocchi regionali. Il semestre di Presidenza irlandese ha fatto registrare importanti successi in questo settore, dalla conclusione del Piano d'azione con l'Ucraina alla dichiarazione congiunta con il Canada. Questa dichiarazione UE/Canada e il relativo Piano d'azione si inseriscono nello sviluppo rafforzato della cooperazione iniziato con l'Accordo-quadro per la cooperazione commerciale ed economica del 1976 e proseguito con la precedente dichiarazione congiunta del 22 novembre 1990.

La Presidenza olandese ha già ribadito la volontà di stimolare il Piano d'azione congiunto UE/Canada, impegnandosi ad assicurare a tali iniziative i primi seguiti.

Continuerà, sotto la Presidenza di turno, la gestione del coordinamento delle iniziative ministeriali con l'Associazione dei Paesi del Sud-Est asiatico (ASEAN), con i Paesi della Convenzione di Lomè (ACP), del dialogo di San José (America Centrale), del Gruppo di Rio (America Latina e Messico) e del Consiglio di cooperazione del Golfo

(CCG).

Con i Paesi dell'ASEAN è in corso di preparazione la riunione ministeriale che si svolgerà a Singapore il 13-14 febbraio 1997, per la quale è prevista una sessione speciale in loco, dove decidere la posizione finale dell'UE, tenendo conto che nell'ASEM (Asian European Meeting), avviato a Bangkok sotto Presidenza italiana dell'UE, partecipano anche Cina, Giappone, Corea.

Di particolare rilievo risultano le relazioni transatlantiche rinsaldate dai proficui risultati raggiunti durante il vertice UE/Stati Uniti svoltosi a Washington il 16 dicembre 1996, che ha ribadito l'importanza di una stretta partnership nella promozione della pace e della stabilità internazionale.

Il Consiglio Affari Generali del 20 gennaio 1997 ha confermato l'importanza che Stati Uniti ed Unione Europea attribuiscono ad una rapida definizione dell'accordo di mutuo riconoscimento (MRA), nel rispetto degli impegni assunti in occasione della Conferenza economica transatlantica di Chicago. Il negoziato dovrebbe concludersi entro la fine di gennaio 1997.

Per quanto riguarda la legge Helms-Burton, il Consiglio ha considerato che la decisione del Presidente degli Stati Uniti del 3 gennaio 1997 di prorogare di sei mesi la sospensione della sua efficacia sia un segnale incoraggiante nella giusta direzione.

Tuttavia, in linea generale, persistono, da parte dell'UE, riserve nei confronti di una legislazione caratterizzata dall'extra-territorialità.

Analoghe preoccupazioni suscita la legge D'Amato, condivise dal governo italiano per le ripercussioni sulla nostra economia.

Sul tema della politica commerciale, dopo il successo della conferenza

ministeriale OMC di Singapore, della quale dovranno in ogni caso essere assicurati i seguiti, la Presidenza olandese dovrà impegnarsi per la positiva conclusione dei negoziati sulle telecomunicazioni di base, il cui termine di scadenza è il 15 febbraio prossimo, e la continuazione di quelli sulla liberalizzazione dei servizi finanziari, in scadenza alla fine del 1997.

Una annotazione finale deve essere riservata alle prospettive dell'allargamento. Il calendario è stato già definito da tempo: i negoziati con i Paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale, nonché con Cipro (e Malta, se matureranno le condizioni), saranno avviati sei mesi dopo la conclusione della Conferenza Intergovernativa, sulla base dei pareri della Commissione, impegnata a presentare contestualmente un documento complessivo sul quadro finanziario dell'Unione e proposte per un rafforzamento della strategia di preadesione.

La Presidenza olandese ha chiaramente indicato che intende attenersi al calendario stabilito e che pertanto non vi saranno iniziative premature in questo semestre, nel corso del quale sarà proseguito e migliorato il dialogo strutturato già avviato con i Paesi candidati a partire dal Consiglio europeo di Essen.

E' un orientamento che il Governo italiano condivide, nella consapevolezza che il rafforzamento dell'Unione attraverso una positiva conclusione del negoziato in corso per la revisione dei Trattati costituisce premessa indispensabile per il successo del futuro ampliamento e che la sovrapposizione di esercizi negoziali così complessi rischierebbe di determinare ostacoli insormontabili.

DIALOGO EUROMEDITERRANEO

Continua, sotto la Presidenza olandese, l'impulso al partenariato istituito dalla Conferenza di Barcellona tra i Paesi delle due sponde del Mediterraneo. Obiettivo finale della partnership è la creazione di una zona di libero scambio tra l'Unione Europea e l'insieme dei Paesi partner basata sul rispetto dei principi democratici, dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali. Questi riferimenti essenziali figurano anche nei programmi indicativi MEDA, cioè i finanziamenti dell'UE ai Paesi mediterranei e sono ritenuti principi inderogabili per l'erogazione ai beneficiari. Il pacchetto finanziario MEDA, varato nel giugno 1995, ammonta a 3.424,5 milioni di ECU, impiegabili entro il 31 dicembre 1999, per il 90% a livello bilaterale, il rimanente 10% a livello multilaterale.

Fino al 31 dicembre 1996, i contributi sono stati erogati mediante protocolli finanziari negoziati dalla UE con i singoli Paesi mediterranei. Dall'inizio del 1997 è subentrato un programma generale MEDA, comprendente una parte bilaterale negoziata con i singoli Paesi (Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Autorità palestinese), una parte multilaterale, con azioni orizzontali, coinvolgente gli Stati membri dell'UE, i nove Paesi del dialogo euromediterraneo, Cipro, Malta, Israele.

Nuovi orientamenti sono stati fissati dal Consiglio come il principio della programmazione pluriennale, la valutazione dell'incidenza sull'equilibrio ambientale e della redditività economico-finanziaria dei progetti, la complementarietà tra i programmi bilaterali e regionali, la previsione di misure specifiche per lo sviluppo della società civile (processi di democratizzazione, sviluppo dello Stato di diritto), valutazione periodica "ex post" dell'attuazione dei programmi e dei progetti. Oltre ai contributi a fondo perduto e

alla quota di capitale di rischio previsti dai programmi MEDA, potrebbero confluire prestiti a lungo termine della Banca Europea degli Investimenti se il Consiglio Ecofin conferirà alla BEI un mandato per operare fuori dell'UE.

Sul piano politico, la Presidenza olandese ha già tracciato un bilancio al Consiglio Affari Generali del 20 gennaio 1997, riferendo sullo stato degli accordi euromediterranei di associazione.

Le procedure di ratifica degli accordi firmati con Tunisia, Marocco, Israele non sono ancora concluse. La Presidenza richiede di sensibilizzare i Parlamenti nazionali sulla valenza politica di un perfezionamento ed invita gli Stati membri a superare, con flessibilità, gli ostacoli che impediscono la conclusione dei negoziati con Egitto, Giordania, Libano. Il capitolo agricolo degli accordi è l'elemento frenante ma una valutazione globale degli interessi in gioco, secondo la Presidenza di turno, potrebbe consentire la chiusura dei negoziati prima della Conferenza di Barcellona 2, lanciando un segnale politico positivo nel difficile momento del processo di pace in Medio Oriente.

Il Consiglio Affari Generali ha riaffermato l'impegno per il partenariato euromediterraneo, in vista della seconda Conferenza Ministeriale prevista per il 15-16 aprile 1997, e l'intendimento di chiudere i negoziati con Egitto, Giordania, Libano in tempi brevi, per concludere la rete di accordi euromediterranei di associazione. La Presidenza olandese, intenzionata a sviluppare una cooperazione più stretta anche tra i nove partner dell'altra sponda del Mediterraneo, insisterà anche sui temi della sicurezza, della libertà di commercio, della democratizzazione.

PRIMO PILASTRO

Cresce il ruolo del mercato interno, cardine del primo pilastro costituito dalla Comunità europea destinata a trasformarsi in Unione Europea, ormai oggetto di una valutazione globale, soprattutto dal punto di vista dell'occupazione. La Commissione Europea nella sua collegialità, e in modo particolarmente incisivo il Commissario per il mercato interno, interpretano estensivamente questa nozione portandola a coincidere con il concetto di comunità, cioè di primo pilastro.

Nell'ambito di questo concetto, la Commissione Europea intenderebbe disporre di strumenti d'intervento parimente efficaci a quelli attribuiti dal Trattato di Roma per la politica della concorrenza e degli aiuti di Stato. In questa ottica, al Consiglio Europeo di Dublino, sotto Presidenza irlandese, la Commissione Europea ha annunciato che presenterà al vertice europeo di Amsterdam, sotto Presidenza olandese, un programma di azione inteso a completare la struttura del mercato interno entro il 1° gennaio 1999, data di avvio della moneta unica, giudicati strettamente complementari tra loro.

Il completamento del mercato interno, come emerge anche dal documento di studio programmatico VERIFICA 1996, redatto sotto la responsabilità dell'esecutivo comunitario, esige l'esaudimento delle seguenti opzioni: applicazione effettiva del diritto comunitario e conseguente monitoraggio permanente, riduzione della regolamentazione proliferante anche a livello nazionale con riferimento particolare alla normazione tecnica, completamento dei dossier contenuti nel Libro Bianco 1985 non ancora conclusi come il pacchetto diritto societario, ampliamento del mercato unico con misure aggiuntive (Società dell'informazione, biotecnologie, assi infrastrutturali di trasporti ed energia) e

con politiche complementari (politica sociale e ambientale).

Questo ventaglio di ipotesi è completamente condiviso dalla delegazione italiana, sia in sede tecnica sia a livello politico. L'analisi globale svoltasi a Bruxelles, sia pure alle battute iniziali, ha messo in luce distonie e limiti nella fase attuale del mercato unico. I cinque milioni di nuovi occupati e l'aumento del 5% del PIL, previsti dal programma comunitario del 1985 ("Rapporto Cecchini"), non trovano riscontro nella realtà.

Ma questo processo di unificazione del mercato, ancora agli inizi, è stato condizionato e smorzato negli effetti positivi dalla concomitanza di alcuni fenomeni: congiuntura economica negativa, accelerazione del processo di liberalizzazione del commercio mondiale, conseguente all'accordo Uruguay Round del GATT con relativa caduta di alcuni punti percentuali della quota comunitaria nel commercio mondiale, taglio difensivo utilizzato dagli Stati nazionali nella costruzione del mercato interno e conseguente disimpegno dalla grande sfida connessa con la concorrenza internazionale.

Il coordinamento comunitario a livello nazionale sta approfondendo questa analisi destinata a proseguire anche sotto le Presidenze di turno lussemburghese e del Regno Unito.

L'UEM E IL PATTO DI STABILITA'

In occasione del Consiglio europeo di Dublino sono state definite le linee guida volte a tradurre in atti normativi il quadro giuridico dell'Euro, il nuovo meccanismo dei

tassi di cambio ed il patto di stabilità.

Sotto Presidenza olandese si dovrebbe giungere alla definizione normativa per l'introduzione dell'Euro.

Le relative disposizioni sono state divise in due regolamenti. Il primo riguarderà la sostituzione dell'Ecu con l'Euro al cambio di 1 a 1 all'inizio della terza fase, la continuità dei contratti al momento dell'introduzione della nuova moneta e le norme tecniche in materia di tassi di conversione. Altre disposizioni, relative al periodo transitorio (1999-2002) ed alla emissione delle banconote e delle monete espresse in Euro, sono state inserite nel secondo regolamento.

Il nuovo meccanismo di cambio, che sostituirà l'attuale sistema a partire dall'1.1.1999, regolerà i rapporti tra l'Euro e le valute dei Paesi che non aderiranno, sin dall'inizio, all'UEM. La nuova struttura di cambio è finalizzata ad accelerare il processo di convergenza dei Paesi non partecipanti e a garantire il pieno funzionamento del mercato unico attraverso una maggiore stabilità dei tassi di cambio.

La futura Banca Centrale Europea garantirà il corretto funzionamento di questo sistema di cambio ed assumerà il compito di gestione della politica valutaria e monetaria.

Il patto di stabilità, che ha trovato l'accordo degli Stati membri al Consiglio Ecofin del 2 dicembre 1996, è la disciplina anti-deficit eccessivi (sopra il 3% del PIL) che dovrà vigere tra i Paesi dell'Euro per garantire i criteri di convergenza economica anche dopo il passaggio alla terza fase dell'UEM.

Al vertice europeo di Dublino si è giunti ad un accordo quadro che cerca di ridurre lo scarto esistente tra l'automaticità delle sanzioni, in caso di violazione del valore

fissato, e il recupero del potere sovrano degli Stati membri a sottomettervisi volontariamente e "in linea generale". L'attuazione di tale accordo consentirà una più equilibrata fusione tra le politiche e faciliterà la crescita economica, dando spazio agli investimenti a medio termine per l'espansione delle capacità produttive e la creazione di posti di lavoro.

A questo proposito, è possibile che il livello di crescita occupazionale possa raggiungere lo 0,5% nel corso di quest'anno e quasi l'1% nel 1998. Ciò condurrà, tuttavia, solo ad una leggera riduzione del tasso medio di disoccupazione dell'Unione nel 1997, ma è prevedibile un calo alquanto maggiore il prossimo anno.

E' però possibile che un numero elevato di persone resti senza lavoro nel 1998 (oltre il 10% della forza lavoro) qualora non si compiano sforzi supplementari che consolidino una ripresa, in effetti, già in atto. Essa è sostenuta da un miglioramento delle condizioni monetarie, giustificato da una perdurante moderazione salariale, da una maggiore credibilità del processo di stabilizzazione dei bilanci e dal ritorno a tassi di cambio più normali.

L'iniziativa di un patto europeo di fiducia fissa, al riguardo, le responsabilità dei vari operatori tanto a livello europeo che a livello nazionale, delineando l'insieme delle misure auspiccate per favorire l'occupazione e una crescita sostenibile.

L'azione futura si svilupperà, quindi, attorno a quattro assi programmatici: proseguimento dell'attuale strategia macroeconomica volta a riequilibrare le finanze pubbliche e a consolidare l'attuale fase di crescita, realizzazione effettiva del mercato interno ancora incompleto (società europea, biotecnologie, politiche fiscali), attuazione delle strategie strutturali del mercato del lavoro concordate al vertice europeo di Essen,

esigenza di rendere i sistemi di sicurezza sociale in vigore più idonei a prevenire la disoccupazione e ad incentivare il reinserimento dei disoccupati nel mondo del lavoro.

EUROPA DEI CITTADINI

Creare uno spazio di libertà e sicurezza, senza fare passi indietro rispetto alla CIG e alle conquiste dell'accordo di Schengen, è l'obiettivo della Commissione europea, preoccupata dell'"attesa frustrante" dei cittadini, da assicurare che la sicurezza non verrà messa a repentaglio, ma rafforzata con azioni comuni.

Secondo il Commissario Monti, infatti, deve essere salvaguardato il nesso tra l'abolizione dei controlli sulle persone alla frontiera e l'applicazione di misure di accompagnamento. Sono in atto discussioni nel quadro del Consiglio Giustizia e Affari Interni per quanto riguarda, in particolare, i visti, il diritto d'asilo e i controlli alle frontiere esterne dell'Unione. Sul piano generale, il lavoro prosegue, anche se in maniera differenziata, su tutte e tre le misure previste dal "pacchetto Monti", malgrado le resistenze di alcuni Stati membri (in primis il Regno Unito), che lasciano permanere riserve di fondo, soprattutto sulla proposta relativa alla libera circolazione dei cittadini dei Paesi terzi.

L'Italia ritiene che questo problema possa essere affrontato in sede di Conferenza Intergovernativa, nell'ottica di una progressiva comunitarizzazione, supportata dal principio di flessibilità, con favore per il Primo pilastro.

Il Commissario Monti lavora anche sul versante dell'informazione, destinata ai

cittadini europei, sui diritti e le opportunità conferite dal mercato unico.

La campagna informativa "Cittadini d'Europa" mette a disposizione linee telefoniche gratuite, opuscoli e schede nazionali (in 18 lingue) e un indirizzo su INTERNET.

Per organizzare la campagna di diffusione la Commissione, con la collaborazione degli Stati membri, si è fondata su alcuni dati statistici: l'80% degli europei si dichiara informato sui suoi diritti, molti di essi già usufruiscono dei vantaggi del mercato senza frontiere, 5,5 milioni di europei vivono in un Paese diverso da quello d'origine, 140.000 studenti seguono un "curriculum" universitario in un altro Stato dell'UE, 300.000 persone hanno votato alle elezioni europee del 1994 in un Paese dell'Unione diverso dal proprio.

La valorizzazione dei diritti e della tutela del cittadino europeo avviene anche sul versante della protezione della salute (art. 129 del Trattato di Maastricht).

La Presidenza olandese intende far approvare il programma quinquennale di sorveglianza sanitaria sulla prevenzione delle malattie, nonostante sussistano riserve sul finanziamento previsto (13 milioni di ECU), ritenuto esiguo.

Molto contrastata appare, invece, la procedura di approvazione del programma sulle malattie trasmissibili, legato all'Agenda Transatlantica e coinvolgente l'Organizzazione Mondiale della Sanità. La Commissione europea è intenzionata ad impiantare una rete di dati "sensibili", che imporrebbe agli Stati membri alcuni obblighi.

Ad analoga sorte sembra destinata l'azione contro il tabagismo, bloccata ormai dal 1989, su cui la Commissione europea presenterà una comunicazione.

Nell'ambito del mercato interno risultano ancora "aperti" i dossier relativi ai

biocidi e ai diagnostici in vitro, che completano il pacchetto dei "presidi medico-chirurgici".

La Presidenza olandese vuole portare a conclusione la direttiva sui biocidi, che offre criteri di tutela molto elevati, ma potrebbe risultare onerosa per l'Amministrazione pubblica nazionale.

Sui "diagnostici in vitro" si confrontano due posizioni antitetiche di fondo: quella francese, orientata ad un controllo statale e quella britannica, che propende per un esame preventivo da parte delle industrie del settore.

La proposta di compromesso prevede particolari verifiche per alcuni prodotti, tra i quali i kits per i test sull'AIDS e sull'epatite B e C. Questi ultimi, basilari per la sicurezza del sangue, sono gli unici già regolamentati in Italia.

LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI

Per quanto riguarda il quadro legislativo, la Commissione ha già presentato un pacchetto completo di riforme che condurrà alla completa liberalizzazione delle telecomunicazioni (reti e servizi) entro il 1.1.1998.

Già definiti sono i settori dell'interconnessione delle reti, le comunicazioni mobili via satellite, le autorizzazioni generali e le licenze individuali nell'ambito dei servizi.

E' in corso la definizione del servizio universale, da identificare come una serie di servizi minimi da fornire a tutti i cittadini, ad un certo livello prefissato, con prezzi

abbordabili. L'Italia è favorevole ad un finanziamento del servizio universale con contributi di tutti i gestori di rete, nel rispetto della normativa comunitaria.

Realizzata la liberalizzazione dei voli intracomunitari e dei servizi di assistenza a terra, il trasporto aereo è concentrato sull'istituzione di un sistema di gestione del traffico aereo che trascenda le frontiere nazionali. La Presidenza olandese, in accordo con l'esecutivo comunitario, intende revisionare la Convenzione con il sistema EUROCONTROL rafforzandone il potere legislativo, oltre alla gestione del programma di miglioramento del traffico aereo europeo e la fornitura di servizi operativi.

Attualmente aderiscono ad Eurocontrol gli Stati Membri dell'Unione Europea, tranne Spagna e Finlandia, ed otto Stati extracomunitari. Finora il Consiglio, nel succedersi delle Presidenze di turno, non aveva appoggiato il progetto della Commissione Europea per passare ad un sistema unificato di gestione del traffico aereo, preferendo una cooperazione multilaterale nell'ambito della conferenza europea dell'aviazione civile (CEAC). Con l'attuale Presidenza, emerge una apertura verso l'ottica dell'esecutivo comunitario che, rafforzando il ruolo di Eurocontrol e conferendo maggiore cogenza alle sue decisioni, lascerebbe decentralizzata a livello nazionale la maggioranza delle funzioni operative. Il governo italiano, data anche la recente adesione ad Eurocontrol (20 dicembre 1995), segue con interesse il nuovo approccio.

Il quadro generale sarà più completo dopo il Consiglio Trasporti informale del 31 gennaio 1997 e la riunione dei Ministri dei Trasporti dei Paesi CEAC a Copenaghen del 14 febbraio prossimo.

Più difficile potrebbe rivelarsi l'intento della Presidenza olandese di cercare un accordo per la liberalizzazione del mercato del gas naturale, anche per le resistenze dei

Paesi importatori che vogliono sottrarsi all'eccessiva dipendenza dal petrolio. L'Italia, anche per ricercare una fonte energetica ambientalmente gradita, importa gas naturale per il 60% del fabbisogno nazionale e, come tutti i Paesi importatori, difende i contratti a lungo termine con le aree di produzione. Il governo italiano, in sede negoziale, intende mantenere l'obbligo del servizio pubblico nella distribuzione limitatamente ai consumi domestici, senza estensione a quelli industriali. L'accesso alle reti dovrebbe essere flessibile, negoziato o regolato, in modo da tenere conto delle situazioni dei diversi Paesi.

Tutti i contratti a lungo termine (take-or-pay) dovrebbero essere salvaguardati per consentire ai Paesi importatori di gas di proseguire questa tipologia contrattuale che rafforza i rapporti con le aree di produzione, a garanzia di una programmazione a lungo termine del gas naturale.

Pur accettando la logica generale della trasparenza e della separazione contabile (unbundling), la posizione italiana è orientata a tutelare la massima riservatezza delle informazioni sulle operazioni commerciali nei confronti dei Paesi produttori extraeuropei per difendere la propria forza contrattuale sui mercati, come paese importatore.

CONFERENZA DI SINGAPORE

In uno scenario sempre più globale, lo sviluppo del commercio internazionale può avvenire solo accantonando le azioni bilaterali o unilaterali dei vari Paesi e attuando negoziati multilaterali aperti ed equilibrati.

E' in questa logica che si è svolta la Conferenza Ministeriale dell'Organizzazione mondiale per il commercio (WTO) a Singapore nella quale si è raggiunto un accordo per l'eliminazione totale dei dazi doganali dei prodotti connessi alle tecnologie dell'informazione (ITA) entro il 2000 (software, hardware, semiconduttori), un mercato che oggi vale 500 miliardi di dollari all'anno. Dall'accordo restano esclusi i prodotti elettronici di consumo ancora gravati da dazi del 14%.

Il "modello ITA" potrà essere esteso, da un lato verso la progressiva eliminazione dei dazi in altre aree di prodotti industriali e dei servizi, dall'altro, sulla base delle raccomandazioni del Dialogo transatlantico, verso l'accelerazione di accordi multilaterali su temi non tariffari, quali l'accordo per il mutuo riconoscimento (MRA) delle procedure di approvazione, omologazione, "testing" e l'accordo per l'apertura dei mercati dei servizi di telecomunicazione di base, che si concluderà a febbraio 1997.

Un divario difficilmente colmabile si è registrato, invece, sulla "clausola sociale" (già evidenziata nel 1994 a Marrakech) che avrebbe consentito ritorsioni commerciali verso i Paesi non rispettosi degli standard di tutela dei diritti dei lavoratori (sfruttamento dei minori) e conseguentemente distorsivi della concorrenza internazionale.

La clausola è stata avversata da tutti i Paesi in via di sviluppo che hanno interpretato questo meccanismo come una licenza per i Paesi ricchi (soprattutto USA) a bloccare il commercio dai Paesi più poveri.

Il compromesso raggiunto fa riferimento ad una generica collaborazione con l'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) e a un contributo della WTO per la promozione della tutela degli standard lavorativi, rappresentato da "una ulteriore liberalizzazione e dalla crescita economica messa in moto dal commercio".

RIMOZIONE DELLE BARRIERE FISCALI

Un gruppo di lavoro ad hoc sta lavorando sul "Documento Monti" che, nella sua seconda relazione al Consiglio, sembra considerare prematuro presentare proposte legislative per instaurare il regime definitivo dell'IVA ma ipotizza una euroritenuta minima alla fonte sui redditi finanziari del 10% per evitare distorsioni fiscali. Dopo l'accordo raggiunto, sotto Presidenza irlandese, al Consiglio Ecofin del 2 dicembre 1996, sull'aliquota normale dell'IVA non inferiore al 15% per il biennio 1997-1998, si prevede un modesto sviluppo del dibattito sull'armonizzazione fiscale durante la Presidenza olandese.

Dovrebbe avanzare il dossier dedicato alla tassa CO₂, per il quale il governo italiano nutre un forte interesse anche se non mancano resistenze da parte del mondo imprenditoriale.

Nell'ambito doganale, la Presidenza di turno intende privilegiare alcune priorità sia riguardanti il primo pilastro, cioè la Comunità europea, sia il terzo pilastro, cioè la cooperazione giudiziaria e gli affari interni. Il programma DOGANA 2000, di recente adozione, prevede una gestione uniforme del diritto derivato comprendente la lotta alle frodi e l'assistenza tecnica di formazione dei funzionari dei Paesi PECO e baltici. Anche la cooperazione con i Paesi terzi per la mutua assistenza amministrativa, come l'accordo tra Comunità Europea e Stati Uniti per i precursori di droga, verrà perseguita dalla Presidenza olandese, insieme alle trattative con la Norvegia e i Paesi del Mercosur.

Accennando rapidamente a temi del terzo pilastro, di competenza intergovernativa, occorre sottolineare che sotto l'attuale Presidenza dovrebbe essere

riformulata la Convenzione di Napoli, riguardante l'applicazione degli articoli 36 (ordine pubblico e pubblica sicurezza) e 223 (sicurezza militare) del Trattato di Roma, ed adottato il programma DOGANA 2000 (terzo pilastro) dedicato alla lotta contro la droga sulla frontiera comune.

COMPETITIVITA' INDUSTRIALE

Politica industriale, regole di concorrenza, disciplina rigorosa degli aiuti di Stato sono componenti essenziali per garantire anche una corretta competitività dell'Europa sui mercati mondiali.

Il rispetto delle regole di concorrenza è ormai assicurato dalla normativa sulle concentrazioni e fusioni che l'esecutivo comunitario intende revisionare per conquistare uno spazio maggiore di intervento rispetto alle autorità nazionali antitrust.

Difficilmente sarà adottata, sotto Presidenza olandese, una normativa attuativa dell'art. 94 del Trattato di Roma che consentirebbe di regolamentare gli aiuti di Stato, definendo le categorie da esentare dall'intervento comunitario. Il governo italiano, fin dalla sua Presidenza di turno del 1990, ha sempre sostenuto la necessità di delimitare il potere di intervento dell'esecutivo comunitario, regolamentando il settore. La Commissione europea è stata invitata dal Consiglio Industria del 14 novembre 1996, sotto Presidenza irlandese, a presentare proposte normative formali. La Presidenza olandese non sembra intenzionata a forzare i tempi sulla disciplina degli aiuti di Stato ma in un quadro globale vuole affrontare la posizione concorrenziale dell'Europa, partendo

dall'analisi presentata al vertice europeo di Dublino.

Il primo confronto avverrà a L'Aja, al Consiglio informale Industria dell'1-2 febbraio 1997, dove la Presidenza olandese porrà sul tavolo tre temi: la competitività dell'industria europea, i risultati raggiunti nell'integrazione del mercato interno finalizzata a rafforzare la posizione delle imprese europee sul mercato mondiale, l'impiego del "benchmarking" come processo di valutazione della competitività industriale europea effettuato su base volontaria.

Un documento di lavoro preliminare, redatto dall'esecutivo comunitario, presenterà un confronto dei principali indicatori determinanti per la concorrenzialità, sia a livello macroeconomico sia settoriale. Il quadro generale dimostra che l'industria europea perde posizioni rispetto agli Stati Uniti e al Giappone.

Dato il carattere specifico ed orizzontale della politica industriale, la Presidenza olandese ritiene che il rafforzamento della capacità concorrenziale europea debba avvenire in un sistema di mercato aperto, ridisegnando il ruolo dei pubblici poteri. Spetta a questi ultimi il compito di creare un clima favorevole alle imprese e garantire un campo operativo sgombro di ostacoli. Il Consiglio europeo di Amsterdam del 16-17 giugno 1997 potrà fornire un primo orientamento, fermo restando che l'attuale presidenza ritiene essenziali queste condizioni per fare dell'Europa un polo di attrazione per le imprese esistenti e per quelle che si verranno a creare.

Una industria europea concorrenziale riposa necessariamente su di un mercato non frammentato da ostacoli al libero passaggio di persone, capitali, merci, servizi.

Condividendo l'analisi effettuata dalla Commissione e dai suoi esperti esterni, denominata Verifica 96, la Presidenza di turno identifica nel mercato interno la base della

concorrenza europea e nella sua incompletezza, il vizio di fondo che ne frena il rilancio. Ma le risposte della Presidenza olandese e le proposte che porrà sul tavolo divergono da quelle dell'esecutivo comunitario.

Il potenziale del mercato interno non è pienamente utilizzato sia perchè non è stata raggiunta l'armonizzazione del diritto societario, del regime IVA nel paese d'origine, del controllo prudenziale, del controllo alle frontiere, sia per le differenze normative dovute alle pratiche nazionali. Per la Presidenza di turno, una armonizzazione troppo forzata può impedire di cogliere in anticipo i processi di evoluzione economica sia all'interno che all'esterno dell'UE. Occorrerebbero, pertanto, altre opzioni ispirandosi alle pratiche di Paesi extra-UE più avanzati come gli Stati Uniti dove il mercato avrebbe provocato una convergenza spontanea degli Stati federali nel settore del diritto societario.

L'idea di fondo che la Presidenza olandese intende sottoporre al Consiglio dell'UE è di non cercare, ad ogni costo, l'armonizzazione, che non sempre ha condotto all'integrazione del mercato a causa delle differenti trasposizioni nazionali anche sul piano sanzionatorio, ma di valutare altre ipotesi.

In taluni casi, la legislazione del mercato interno dovrebbe essere semplificata, in altri si dovrebbero valutare le esigenze di settori dinamici in concorrenza sui mercati mondiali, talvolta cercare opzioni alternative all'armonizzazione come la convergenza dei sistemi nazionali sotto la spinta del mercato.

La mancanza di flessibilità del processo decisionale è indicata dalla Presidenza olandese come altro aspetto frenante della competitività europea, oltre alla scelta costante per l'armonizzazione che ne sarebbe uno dei motivi scatenanti. In alcuni settori il

processo di integrazione è stato fiancheggiato da un burocratismo proliferante di procedure e regolamentazioni.

Come esempio concreto, le direttive regolanti il mercato delle commesse pubbliche, considerate troppo dettagliate, frenano le capacità di adeguarsi ad una mutazione economica europea ed extraeuropea. Semplificazione a livello comunitario, proseguendo il progetto-pilota SLIM, deregolamentazione a livello nazionale, riduzione dei costi decisionali comunitari, sembrano per la Presidenza olandese le soluzioni più praticabili nell'immediato.

Un monitoraggio costante del miglioramento della competitività, cardine dello sviluppo economico e sociale europeo, considerata nei suoi vari aspetti, come innovazione, efficienza, infrastrutture, è ritenuto essenziale sia dall'esecutivo comunitario sia dalla Presidenza olandese.

La competitività comunitaria dovrebbe essere tenuta continuamente sotto controllo, confrontandosi con i partner commerciali di maggior rilievo, individuando settori suscettibili di crescita, perfezionamento, adeguamento, mutamento strategico. Il "benchmarking" è stato individuato come la tipologia più adatta al monitoraggio, inteso come processo di valutazione per individuare le prassi migliori, i settori di applicazione e la conseguente organizzazione della ricerca.

Questo procedimento non ha carattere impositivo, non sostituisce gli strumenti già esistenti, ma contribuisce a migliorare il contesto operativo delle imprese industriali controllandone la competitività nei molteplici aspetti e risponde alle esigenze delle PMI.

Collaborazione tra esecutivo comunitario con assistenza agli Stati membri nell'individuare le prassi più valide su scala mondiale, coinvolgimento delle

rappresentanze imprenditoriali e degli Stati su base volontaria, divulgazione delle informazioni raccolte per ottimizzare le economie di scala ottenendo analisi coerenti, nessuna imposizione di oneri finanziari o di altro tipo agli Stati e agli imprenditori, sono le caratteristiche dello strumento del "benchmarking" che, dopo l'adozione delle conclusioni al Consiglio Industria del 14 novembre 1996, sarà approfondito sotto la Presidenza olandese sia al vertice informale Industria dell'Aja (1-2 febbraio 1997) sia al Consiglio Industria formale (24 aprile 1997), sulla base di documenti attualmente in preparazione da parte della Commissione europea.

Come valore aggiunto, la Presidenza olandese si sta concentrando soprattutto sulla competitività dell'industria delle telecomunicazioni che, in assenza di concorrenzialità, non si avvantaggerebbe della nascente società dell'informazione. Uno studio-pilota, affidato ad un esperto internazionale, mette in luce il ritardo europeo rispetto al Giappone e agli Stati Uniti, ad eccezione del materiale di commutazione delle telecomunicazioni. L'Europa scivola nei prodotti tradizionali dei mercati di consumo di massa nel settore dell'elettronica e del materiale informatico, non avanza nei nuovi mercati trainanti del software, non si impone nei prodotti informatici a basso costo, ma è sufficientemente competitiva nei prodotti innovativi.

Le preoccupazioni olandesi, nel settore che dovrebbe contribuire alla crescita e all'occupazione, non determinano una proposta immediata, anche se le cause della perdita di competitività vengono fatte risalire all'incapacità di adattamento delle imprese ai cambiamenti del mercato e alle condizioni in cui affrontano la concorrenza di imprese extraeuropee. Un dibattito annuale, fisso sulla concorrenza sarà proposto dalla Presidenza olandese, con l'incoraggiamento alle imprese perchè utilizzino il

"benchmarking" e con il proposito di affidare al Consiglio Industria un compito di osservatorio delle imprese europee per la politica globale della concorrenza nell'Unione Europea, portando il dossier della competitività a livello politico.

TUTELA AMBIENTALE

La strategia del quinto programma d'azione è stata confermata dalla Commissione europea, che ha definito nuovi limiti alle emissioni degli autoveicoli, fissando due scadenze per l'adeguamento: 2000 e 2005. L'industria tedesca, fortemente radicata negli Stati Uniti, particolarmente in California, punta a consolidare la posizione di vantaggio accresciuta dal rispetto di standard più severi, poco accessibili al momento per l'Italia.

Nell'ambito dei mutamenti climatici prodotti dal riscaldamento del pianeta, verrà definito un protocollo che stabilirà, in modo vincolante, gli standard di efficienza energetica (emissione di CO₂), per far assumere specifici impegni anche ai Paesi del Sud-est asiatico. Olanda, Svezia e Germania sono contrari ad allargare ai Paesi terzi questi obblighi.

La normativa comunitaria sulla protezione della fascia dell'ozono mette fuori mercato diverse tipologie di prodotti. Si configura una possibile crisi del settore in Italia (3000 addetti) che potrebbe avanzare una richiesta di modifica al regolamento.

Sulla qualità dell'aria saranno riviste in senso restrittivo le quantità di

concentrazione di benzene, ossidi di azoto, ozono troposferico, cioè della bassa atmosfera. L'ulteriore limitazione potrebbe creare effetti di ricadute negative sulla vivibilità delle città italiane.

La Convenzione sulla diversità biologica (Agenda 21 - Vertice della Terra di Rio de Janeiro del 1992) tocca ecosistemi terrestri e marini ed innova perchè coinvolge Paesi sviluppati e PVS. L'Italia ha ratificato la Convenzione.

Risultano insufficienti, invece, i fondi assegnati al Piano nazionale sulla biodiversità, approntato dall'ENEA e dall'Accademia delle Scienze, che prevede l'instaurazione di rapporti bi/multilaterali transfrontalieri (Paesi del Mediterraneo).

La UE è impegnata al conseguimento del protocollo sulla biosicurezza che prevede il trasferimento di tecnologie per l'utilizzo di risorse biologiche tra Paesi sviluppati e PVS. L'Olanda ha un ruolo di leadership in questo campo, insieme con altri Paesi del Nord Europa. L'Italia, anche per la sua posizione geografica, media tra le posizioni commerciali di questi Paesi e le esigenze di sviluppo dei PVS mediterranei.

VOLET AGRICOLO

Difficoltà potranno nascere per il nostro Paese a causa dell'impulso che la Presidenza olandese intende conferire al volet agricolo, esteriormente dominato dalla crisi dell'encefalopatia spongiforme e dal regime delle quote latte, trascurando l'importanza della PAC per le relazioni esterne. La Presidenza intende sviluppare il dialogo strutturato con i Paesi PECO e stimolare la zona di libero scambio con i Paesi del

Mediterraneo. Le concessioni ai Paesi dell'area mediterranea sono finalizzate ad agevolare la vendita di prodotti dell'Europa continentale ad Egitto, Giordania, Siria, Turchia, Palestina, con presumibili risvolti negativi per la competitività dell'agricoltura dell'Italia del Sud. Anche il regime di favore preventivato dalla Presidenza olandese per i Paesi PECO e per i tre Paesi baltici sui prezzi in entrata dei prodotti ortofrutticoli rischia di penalizzare il nostro Paese.

Preoccupazioni esistono anche per la riforma dell'organizzazione del mercato del tabacco e dell'olio di oliva, con il rischio per quest'ultimo di perdere la leadership detenuta con la Spagna. Il governo italiano intende contrastare la riduzione dei premi per il tabacco proposta dalla attuale Presidenza. La proposta di riforma della zootecnia è improntata verso un'ottica di agricoltura estensiva mentre il nostro Paese, strutturato in modo intensivo, intende attestarsi sul compromesso raggiunto sotto Presidenza irlandese, nell'ottobre 1996, che rispetta il regime intensivo.

La riforma strutturale del mercato della carne bovina, necessaria conseguenza dopo la crisi della BSE, è ancora in attesa della proposta che l'esecutivo comunitario formulerà al Consiglio agli inizi di maggio 1997 per chiarire come intende armonizzare l'offerta e la domanda su questo mercato. Nell'aprile 1997 la Commissione invierà al Consiglio il suo dossier sulla revisione della politica comunitaria della filiera lattiero-casearia, per una discussione alla fine di maggio. La Presidenza olandese è orientata a confermare l'attuale regime che costringe l'Italia ad acquistare i prodotti continentali.

VERSO IL MERCATO UNICO

Effetti positivi e lacune caratterizzano l'attuale struttura del mercato interno europeo in evoluzione verso il mercato unico. Aumento di investimenti diretti nell'Unione Europea, diminuzione dell'inflazione (da 1 a 1,5% in meno), crescita dell'occupazione (da +300 a +900 mila posti di lavoro), riduzione delle divergenze strutturali tra le economie degli Stati membri, sono i risultati di un decennio di lavoro comunitario ispirato dal "Pacchetto Cockfield", dal Libro Bianco del 1985 e dal "Rapporto Cecchini" sul costo della non-Europa. Parallelamente, secondo la valutazione dell'esecutivo comunitario con riserva di approfondimento da parte degli Stati Membri, non si sarebbero prodotti effetti negativi sulla protezione dei lavoratori, dei consumatori, dell'ambiente per il quale esiste il rischio futuro derivante da misure nazionali di protezione suscettibili di riframmentare il mercato unico.

Permangono, tuttavia, le lacune per la disomogeneità riscontrabile nell'attuazione delle quattro libertà previste dal Trattato di Roma. Sono state eliminate la maggior parte delle barriere che ostacolavano la libera circolazione delle merci, ma permangono ostacoli non palesi ma ugualmente insidiosi come norme tecniche non armonizzate e la formazione giuridica esclusivamente nazionale di rami dell'amministrazione pubblica.

I servizi finanziari sono ancora incompleti, come nel caso della liquidazione degli enti creditizi. La libertà del movimento dei capitali è turbata dalla mancata armonizzazione della tassazione sui redditi da capitale.

Acquisita la libera circolazione dei lavoratori, non è, viceversa, realizzata la

libera circolazione delle persone e la connessa soppressione dei controlli alle frontiere esterne, nonostante l'appoggio fornito dal governo italiano al "Pacchetto Monti", dati i legami con aspetti del terzo pilastro (emigrazione ed asilo) e la perplessità di taluni Stati membri a cessioni, sia pure parziali, di sovranità.

Il governo italiano, nei Consigli generali e settoriali, condivide la linea complessiva dell'esecutivo comunitario di rinnovare l'impegno per una trasposizione qualitativamente efficace della normativa comunitaria e per ridurre l'eccessiva regolamentazione esistente soprattutto a livello nazionale e avvertita dagli operatori economici come uno dei principali ostacoli al libero commercio.

Ritardi ed omissioni nella trasposizione della normativa rischiano concretamente di incorrere nel regime sanzionatorio previsto dall'articolo 171 del Trattato di Roma, che l'esecutivo comunitario si accinge a rendere operante con importi pecuniari calcolati in funzione della gravità dell'infrazione, della sua durata e conseguenza sugli interessi generali e particolari, della necessità di imprimere alla sanzione un effetto dissuasivo per prevenire le recidive.

Viene anche condivisa dal governo italiano la necessità di completare la regolamentazione almeno in tre settori essenziali come la libera circolazione delle persone, la fiscalità, lo statuto della società europea, ritenuta essenziale dai Rapporti del "Gruppo Ciampi" sulla competitività europea. Anche l'estensione della normazione comunitaria ai nuovi settori delle biotecnologie e della società dell'informazione e ai servizi di interesse generale, come il mercato dell'energia e dei trasporti, risulta una prospettiva da perseguire nel breve periodo.

Ma la costruzione di un vero mercato unico competitivo sui mercati mondiali e

non chiuso in se stesso ("Fortezza Europea") esige uno sforzo supplementare.

La transizione dal mercato interno a quello unico è già visibile dall'inclusione delle circa 1200 direttive collaterali adottate prima e dopo l'Atto Unico Europeo (1986) nella legislazione del mercato interno, insieme alle circa 300 direttive del Libro Bianco, costituenti il nocciolo duro.

E' parimenti riscontrabile l'intenzione della Comunità di fare poggiare il mercato unico e le sue regole su un solido zoccolo monetario, fiscale, sociale, ambientale.

Ma l'Europa come entità economica competitiva nel contesto della globalizzazione mondiale necessita di altri interventi.

Dati preoccupanti sono emersi al Consiglio Europeo di Dublino. Dal 1990 al 1995, l'Unione Europea è scesa dal 21,1% al 19,4% del commercio mondiale. La quota nelle esportazioni verso il Sud-est asiatico, ritenuto il mercato più dinamico a livello mondiale, risulta dell'11,9% rispetto al 14,4% degli USA e al 26,9% del Giappone.

Cala il dinamismo nei settori più avanzati tecnologicamente, anche in seguito alla caduta degli investimenti, che si dirigono soprattutto nel territorio dell'Unione, attirati da fenomeni di "dumping" sociale, fiscale, creditizio, destinati a moltiplicarsi con il procedere del dialogo strutturato con i Paesi PECO. Un dibattito a tutto campo sulla competitività europea si rende necessario, in sede comunitaria, non essendo concepibile un mercato unico senza la triade: crescita, occupazione, concorrenzialità.

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO
DELLE POLITICHE COMUNITARIE
Ufficio Mercato Interno

29 GEN. 1997

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

–PROGRAMMA DELLA PRESIDENZA OLANDESE

**–IMPATTO ED EFFICACIA DEL MERCATO UNICO
(VERIFICA'96)**

**–PRIMO, SECONDO, TERZO E QUARTO RAPPORTO DEL
GRUPPO CONSULTIVO SULLA COMPETITIVITA'
(cd. GRUPPO CIAMPI)**

PAGINA BIANCA

PROGRAMMA

DELLA

PRESIDENZA OLANDESE

PAGINA BIANCA

Le 14 janvier 1997

Monsieur le Président,

Le Gouvernement néerlandais a consigné fin novembre 1996 sa vision de la Présidence et ses intentions politiques dans un rapport qu'il a présenté au parlement néerlandais.

Depuis lors, un programme plus détaillé de la Présidence a été arrêté, notamment sur la base des résultats de la Présidence irlandaise. J'ai le plaisir de vous faire parvenir ces deux documents, le calendrier des Conseils et des autres réunions ainsi que la liste des séminaires, conférences et Conseils informels organisés pendant la Présidence néerlandaise.

Lors de ma présentation le 15 janvier, je me concentrerai en particulier sur les principaux aspects de la Présidence.

La Présidence néerlandaise est convaincue que la collaboration avec le Parlement sera des plus fructueuses.

Le Président du Conseil
Hans van Mierlo

cc : Tous les membres du Parlement européen

PAGINA BIANCA

PROGRAMME DE LA PRESIDENCE

INTRODUCTION

Le gouvernement néerlandais a exposé dans un rapport les principes sur lesquels se fonde la Présidence néerlandaise. Ce rapport a également été envoyé au parlement néerlandais. La Présidence néerlandaise se situe dans une période où l'Union européenne se trouve à la veille de prendre deux décisions capitales : l'une, concernant le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire et l'autre, l'élargissement de l'Union à des pays d'Europe centrale et orientale et à des pays méditerranéens. Chacune de ces deux décisions nécessite une préparation approfondie.

La Conférence Intergouvernementale (CIG) occupe une position claire dans la perspective de l'UEM et de l'élargissement de l'Union européenne. Elle sera clôturée avant le passage à la troisième phase et le début des négociations avec les nouveaux membres, deux exercices qui se situent à la fin de ce millénaire et à l'aube du prochain et dont l'issue sera déterminante pour la paix, la sécurité et la prospérité de l'Europe.

La Conférence Intergouvernementale

Héritiers de la Présidence irlandaise, les Pays-Bas ne peuvent que se féliciter du « cadre général en vue d'un projet de révision des traités », que le Conseil européen de Dublin a qualifié comme une bonne base pour la suite de la Conférence.

Passablement ambitieux, ce cadre général est aussi réaliste. En effet, sur le plan de la politique, il contient des projets de solution sous la forme d'adaptations possibles du traité, sur le plan des institutions, il se limite à des considérations. Les projets de solutions proposés ne sont pas des compromis au niveau le plus bas possible. Ils exigent, dans l'intérêt de l'Union européenne tout entière, de toutes les parties concernées – les États membres, la Commission et le Parlement européen – la faculté de se mettre à la place d'autrui et la bonne volonté politique. Le « cadre général » révèle encore une grande divergence des conceptions et des idées, notamment dans les domaines complexes de la réforme des institutions et de la coopération renforcée/flexibilité. Ces questions touchent à la structure de l'Union même, une structure qui, du fait de l'accroissement du nombre de membres, sera soumise à une forte tension si l'Union européenne néglige de se réformer à temps. Dans le même temps, cette réforme devra rendre l'Union européenne plus accessible et plus démocratique. La CIG se voit dans l'obligation de parvenir dans tous ces domaines à un compromis substantiel, cohérent et satisfaisant. Cette tâche n'incombe pas à la Présidence, mais d'abord et surtout à tous les participants à la Conférence. De son côté, la Présidence mettra tout en œuvre pour hâter ce résultat et, comme le confirmait une nouvelle fois le Conseil européen de Dublin, de clôturer la CIG à Amsterdam en juin 1997. La CIG devra aussi accorder une attention particulière au renforcement de la coopération dans le domaine judiciaire et policier, et ce en liaison avec la libre circulation des personnes, et à la nécessité de renforcer l'action extérieure de l'Union.

Enfin, suite à la demande répétée du Conseil européen, il faudra aussi travailler énergiquement à la rédaction d'un traité simplifié.

DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans divers domaines de la politique intérieure et extérieure, la Présidence mettra tout en œuvre pour mener à bien les affaires courantes et en placer d'autres sur l'agenda. Elle mettra l'accent sur les agendas des différents conseils tels qu'ils figurent ci-après. Elle espère en une bonne collaboration avec la Commission et le Parlement européen, laquelle est la clé du succès de toute Présidence.

CONSEIL AFFAIRES GÉNÉRALES

Participation active de l'Union européenne au processus de paix au Moyen-Orient et aux développements en ex-Yougoslavie. Une attention particulière est accordée au processus de Barcelone, notamment par le moyen d'une conférence de suivi à la mi-avril. Mise en œuvre énergique du plan d'action UE-États-Unis. La question de Chypre. La Présidence s'efforcera d'organiser un conseil d'association UE-Turquie. La région des Grands Lacs.

- Conseils d'association avec la Slovaquie, la Bulgarie, la Roumanie, la Pologne et la Hongrie.
- Rencontres avec les pays asiatiques, dont la douzième rencontre ministérielle UE/ASEAN à Singapour, suivie d'une réunion des ministres des Affaires étrangères dans le cadre de l'ASEM.
- Relations UE-Canada.
- Rencontres ministérielles avec le Groupe de Rio et de San José, le Conseil de Coopération du Golfe et les pays ACP.
- Dans les relations entre l'Union européenne et la Russie, respectivement l'Ukraine, la Présidence néerlandaise mettra l'accent sur la concrétisation des plans d'action fixés pour ces pays.
- Concrétisation de la prévention des conflits, notamment en examinant dans quelle mesure il est possible, dans le cadre de l'Union, de recourir à l'embargo pour lutter contre les exportations d'armes vers des régions en proie à des tensions en Afrique subsaharienne.
- Création de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes.

Politique commerciale

- Suivi de la première conférence ministérielle de l'OMC à Singapour. Cette conférence a pour mission de stimuler d'une part le démantèlement des barrières commerciales et, d'autre part, des activités dans le domaine du commerce et de l'environnement.
- Clôture des négociations OMC concernant la libéralisation du commerce des services de télécommunications de base, prévue pour le 15 février 1997.
- Libéralisation du commerce des services financiers. Fin 1997, l'accord provisoire conclu en 1995 dans le cadre de l'OMC doit être remplacé par un règlement définitif.
- Finalisation de l'accord sur les technologies de l'information.

MARCHÉ INTÉRIEUR

Le marché intérieur est à la fois le fondement du développement de l'Union européenne et la meilleure garantie pour une augmentation de la croissance et des emplois. Aussi la Présidence se penchera-t-elle avec une attention particulière sur le fonctionnement du marché intérieur.

- Il ressort clairement du rapport de la Commission sur l'impact et l'efficacité du marché intérieur que le marché intérieur fonctionne, mais que les résultats économiques pourraient être meilleurs. La Présidence s'efforcera, en concertation étroite avec la Commission et avec les deux Présidences suivantes, de définir les actions à entreprendre et quand, afin d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur.
- Simplification de la législation relative au marché intérieur (SLIM). La simplification de la législation européenne peut aussi contribuer à améliorer le fonctionnement du marché. Les premiers résultats sont prometteurs. La Commission a promis d'identifier ce printemps les nouveaux domaines qui devront faire l'objet d'un examen approfondi. Il est important d'échanger les expériences faites avec SLIM et les expériences faites par les États membres dans le domaine de la simplification de la législation et réglementation nationales.
- Application et respect de la législation européenne dans les différents États membres.

Un dialogue structuré aura lieu lors du Conseil Marché intérieur du 13 mars 1997 avec les pays associés d'Europe centrale. Sera notamment à l'ordre du jour le thème des « normes et standards ». On montrera, à la lumière de ce thème, ce que représente la reprise de « l'acquis » pour la libre circulation des produits industriels.

La Présidence s'efforcera également, lors des deux Conseils Marché intérieur de parvenir à une décision sur un certain nombre de directives, notamment :

- la directive relative à la protection des modèles ;
- la directive relative aux dispositifs médicaux pour le diagnostic *in vitro* ;
- la directive relative aux substances et préparations dangereuses ;
- la directive relative au libre établissement des avocats.

Un certain nombre de questions douanières se trouvent également sur l'agenda.

ECOFIN

Cette année est d'une importance cruciale pour le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Les États membres sont engagés dans le processus de convergence qui doit leur permettre de se qualifier pour l'adhésion à l'UEM. Les décisions relatives à la participation seront prises début 1998. Emploi.

UEM

Pendant la Présidence, les Pays-Bas s'efforceront de parvenir à une décision sur les questions suivantes :

- Règlements relatifs au cadre juridique de l'euro.
 - Règlements relatifs à la discipline budgétaire dans la troisième phase et résolution du Conseil européen concernant le Pacte de Stabilité.
 - Relations entre les États membres de l'UEM et ceux qui ne participent pas dès le début à la zone euro, notamment le nouveau mécanisme de taux de change (MTC 2) afin de s'entendre sur une résolution qui pourra être adoptée lors du Conseil européen d'Amsterdam.
 - Le Conseil informel Ecofin devrait sélectionner le modèle gagnant des pièces européennes, sur la base d'un rapport établi par un jury qui reste à désigner.
- D'autres activités concernant notamment la procédure relative aux déficits excessifs, les orientations économiques générales et l'examen des programmes de convergence actualisés.

Emploi

- Le processus lancé lors du Conseil européen d'Essen est le cadre dans lequel les États membres unissent leurs efforts pour développer l'emploi. Dans ce domaine, le Conseil Ecofin doit continuer de jouer un rôle important en stimulant la stabilité macro-économique en combinaison avec des réformes structurelles des marchés des débouchés et du travail. Un rapport d'étape sera établi conjointement avec la Commission et le Conseil des Ministres des Affaires sociales, à l'intention du Conseil européen d'Amsterdam, sur la situation de l'emploi dans l'Union européenne.

Bonne gestion financière et lutte contre la fraude

- Le rapport du Groupe des Représentants personnels sur la bonne gestion (*Sound and Efficient Management-SEM 2000*), présenté lors du Conseil européen de Dublin, doit faire l'objet d'un suivi. En juin, la Commission et le Groupe des Représentants personnels présenteront au Conseil Ecofin un rapport d'avancement concernant ces activités.
- Rapport de la Cour des Comptes européenne concernant la mise en œuvre du budget européen. Le Conseil doit attacher le plus grand soin à la procédure de décharge.
- Examen du rapport annuel de la Commission sur la fraude et du programme de travail pour 1997-1998.

Fiscalité

- Les activités du Groupe Monti seront poursuivies dans un comité permanent.
- La Commission présentera des propositions concernant les tarifs des accises, ainsi qu'une proposition de taxe sur l'énergie.

- Propositions de la Commission en matière de TVA (TVA sur les télécommunications, comité TVA).
- Impôts directs, par exemple la proposition de la Commission visant à l'extension de la portée de la directive sur la relation société mère/filiales.
- La Commission présentera une proposition visant à la suppression du désavantage fiscal relatif au paiement d'intérêts et de royalties entre sociétés d'un même groupe.

Prêts à des pays tiers

- L'ampleur des prêts de la BEI à diverses régions.
Concernant les dettes de la Géorgie, de l'Arménie et du Tadjikistan, on attend la proposition de la Commission pour résoudre ce problème.

Questions liées aux services financiers

- La directive relative aux rapports de solvabilité.
- La directive relative au caractère définitif des paiements et des gages. On attend également une proposition de la Commission concernant la suffisance des capitaux.

Autres questions

Une autre question qui pourrait être abordée est l'amélioration de la discipline budgétaire à l'égard des dépenses de l'Union européenne. Ce sujet pourrait être abordé lors du Conseil informel Ecofin.

Lors du Conseil Ecofin de janvier, un dialogue structuré aura lieu avec les pays d'Europe centrale candidats à l'adhésion.

TRANSPORTS

Amélioration de l'utilisation de l'infrastructure existante et maîtrise de la mobilité. Sécurité des transports et réduction maximale des atteintes à l'environnement.

Transports aériens - Gestion du trafic aérien

La Présidence mettra à l'ordre du jour du Conseil informel Transports des 31 janvier et 1^{er} février la structure institutionnelle d'un système européen intégré de gestion du trafic aérien ainsi que la proposition de la Commission européenne concernant l'adhésion de l'Union européenne à Eurocontrol.

Transports ferroviaires

Le Livre blanc sur la stratégie pour la revitalisation des chemins de fer de la Communauté a été présenté en juillet 1996. Une attention particulière y est consacrée aux couloirs transfrontaliers pour le transport de marchandises (*Trans European Rail Freight Freeways TERFF*). Il peut s'agir là d'un premier pas vers la libéralisation des transports ferroviaires au sein de l'Union européenne (directive de base 91/440).

Mesures fiscales : eurovignette et accises

La proposition relative au paiement de l'utilisation de certaines infrastructures par les poids lourds (eurovignette) est basée sur le principe de la facturation des coûts, notamment des coûts externes, aux poids lourds.

Cette question joue également un rôle dans le dossier UE-Suisse.

Interopérabilité des télépéages

Il importe de mettre en place une norme européenne pour les systèmes de télépéage. Des systèmes de télépéage sont développés dans les États membres ou des péages conventionnels sont modernisés. Ces systèmes ne sont généralement pas harmonisés, ce qui signifie une perte de temps pour les transports transfrontaliers. La Présidence s'efforcera, notamment lors du Conseil Informel Transports, de parvenir à une norme technique unique pour l'ensemble de l'Union.

Les questions suivantes seront également à l'ordre du jour :

- Négociations entre l'Union européenne et la Suisse ;
- Programme d'action commun en matière de sécurité routière ;
- Heure d'été ;
- Conférence pan-européenne sur les transports à Helsinki ;
- Tachygraphe ;
- PACT (Projets-pilotes pour le transport combiné).

Transports aériens

- Sécurité des transports aériens. Il s'agit là aussi bien des contrôles de navigabilité aérienne sur les aéroports de l'Union européenne d'avions de pays tiers (*ramp checks*) ainsi que de la création d'une autorité européenne de sécurité de l'aviation ;
- Élimination progressive des avions bruyants dans l'Union européenne ;
- Prélèvement d'accises sur le kérosène.

Transports maritimes

- Document stratégique sur l'avenir de l'Europe maritime ;
- Politique extérieure et conventions de navigation maritime entre l'Union européenne et la Chine et l'Inde ;
- Enregistrement des passagers sur les paquebots ;
- Niveau minimum de formation des gens de mer ;
- Stimulation de la navigation côtière dans l'Union européenne.

TÉLÉCOMMUNICATIONS ET POSTE

Poursuite de la libéralisation de ces secteurs. Notamment suppression des monopoles (d'État), autorisation de la concurrence, degré de régulation et définition du service universel.

Télécommunications

La Présidence contribuera à créer le cadre législatif nécessaire, sur la base d'une procédure de codécision. Les procédures de conciliation auront lieu au cours de la Présidence.

- Révision de la directive ONP (offre de réseaux ouverts) et téléphonie vocale : cette révision a pour objectif d'adapter les règles existantes au marché libéralisé (1^{er} janvier 1998).
Il s'agit notamment de la connexion d'appareils périphériques, de l'accès

aux opérateurs et aux services d'alarme, de la surveillance des contrats et de la promotion de la fourniture de services de téléphonie vocale au niveau européen. La directive révisée arrêtera également le cadre légal du service universel dans ce domaine. On s'efforcera de parvenir à une position commune;

- Livre vert sur la politique de la numérotation : ce Livre vert énumère les tâches principales qui sont celles de la politique européenne en la matière (transportabilité du numéro lors du passage à un concurrent, restructuration des plans nationaux de numérotation et possibilité d'avoir des numéros personnels) ; des propositions seront faites pour stimuler la concurrence dans ce domaine. Instrument : une résolution du Conseil ;
- Procédures de conciliation : notamment la directive sur l'interconnectabilité (droits et devoirs des parties concernées lors de la connexion de réseaux, par exemple le devoir de permettre à la concurrence d'accéder à un réseau), décision relative à la voie à suivre en matière de réseaux transeuropéens, directive relative aux licences et directive relative à la protection des données dans les télécoms. La Présidence joue un rôle important dans les procédures de conciliation entre le Conseil et le Parlement européen.

Poste

La libéralisation du secteur de la poste se déroule moins bien. La Présidence, en concertation avec les États membres et la Commission, s'efforcera de trouver des solutions pour ce dossier.

ENVIRONNEMENT

La Présidence s'efforcera de faire en sorte que l'Union européenne apporte une contribution active et constructive aux futures négociations internationales sur le développement durable et la politique en matière de changements climatiques. Au sein de l'Union européenne, elle visera avant tout à une politique de l'environnement exée sur la mise en œuvre.

- Climat (en liaison avec la troisième rencontre des Parties au Japon, octobre 1997) ;
- Dossier de l'automobile (diverses directives relatives à la pollution de l'air) ;
- Directive-cadre sur l'eau (intégration de la politique de l'eau) ;
- Conclusions du Conseil sur la communication concernant la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement (respect de la politique en matière d'environnement).

Début de la discussion au sein du groupe de travail du Conseil – et, peut-être, un premier débat d'orientation lors du Conseil Environnement de juin 1997 – concernant la stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité (également dans le cadre CDD) et stratégie de l'Union européenne en matière d'acidification.

La Présidence prendra deux initiatives :

- Amélioration de la qualité de la législation de l'Union européenne. La Présidence organisera en coopération avec la Commission un atelier sur l'intégration des législations nationales et de la législation européenne en matière d'environnement.
- Intégration environnement-entreprises. Ce sujet se trouve sur l'agenda du Conseil Informel Environnement d'avril 1997 ; les PME joueront un rôle central à cet égard. Question : quels facteurs déterminent l'investissement des PME dans l'environnement et comment l'État peut-il stimuler cet investissement ? Le dossier est préparé par la Présidence et la Commission européenne.

La Présidence organisera également une conférence ministérielle sur la politique régionale et d'aménagement du territoire, au cours de laquelle sera également présentée la politique néerlandaise à l'égard des grandes villes. Une première esquisse du Schéma de développement de l'espace communautaire sera un des points de l'ordre du jour.

Rencontre avec les nouveaux membres (les pays d'Europe centrale) dans le cadre du dialogue structuré, lors du Conseil Environnement du 3 mars 1997. Un seul sujet à l'ordre du jour : la politique en matière de changements climatiques et les économies d'énergie.

AFFAIRES SOCIALES

Emploi et coordination de la politique socio-économique, et intégration économique-financière dans le cadre de l'UEM.

Emploi et marché du travail

- Préparation du rapport provisoire en vue du rapport annuel conjoint dans le domaine de l'emploi.
- Poursuite de l'opérationnalisation du Comité emploi et Marché du travail créé le 2 décembre. Dans ce même cadre seront aussi développés concrètement les indicateurs de l'emploi.
- Santé et sécurité au travail (par exemple, présence d'agents chimiques sur le lieu de travail).
- Le Conseil social informel de février 1997, à Rotterdam, sera placé sous le signe de l'emploi.

Égalité des chances et emploi

- Conférence sur la lutte contre le traite internationale des femmes (avril 1997 à La Haye).
- Finalisation de la directive concernant le partage, entre le demandeur et le défendeur, de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination basée sur le sexe.
- Finalisation de la directive Kalanke. Cette directive vise à établir une distinction claire entre les formes autorisées et non autorisées de discrimination positive dans les relations de travail.

Relations de travail

- Développement approfondi du dialogue social entre employeurs et travailleurs au niveau de l'Union européenne. La Commission a publié récemment sur ce sujet une communication sur la base de laquelle des propositions concrètes seront présentées au cours de la Présidence néerlandaise.
- Au printemps 1997, le Comité Davignon présentera un rapport sur les solutions qui peuvent être apportées au dossier, ouvert depuis de longues années, de la société européenne (SE).

ÉNERGIE

Poursuite de la libéralisation du marché et des économies énergétiques.

Poursuite de la libéralisation du marché énergétique (directive sur le gaz et procédure de conciliation pour la directive sur l'électricité) et des économies énergétiques (recours possible à des accords pluriannuels volontaires dans le cadre de l'Union européenne).

Autre point prioritaire sur l'agenda : l'énergie durable. Une attention toute particulière sera aussi consacrée, notamment sur la base de la coopération avec la Présidence précédente, à la contribution qu'apportera dans une optique énergétique, à la Conférence des Parties qui se tiendra en automne 1997, de la Convention en matière de changements climatiques.

Dans le prolongement du Livre blanc sur l'énergie paru en décembre, la Commission prépare un grand nombre de communications et de propositions qui verront encore le jour sous la Présidence néerlandaise.

RECHERCHE

Grandes lignes du cinquième Programme-cadre de recherche et de développement technologique.

Le Conseil Recherche des 14 et 15 mai 1997 s'efforcera de parvenir à des conclusions sur les lignes principales du cinquième Programme-cadre européen de recherche et développement technologique : structure, principaux points et peut-être aussi l'allocation des moyens financiers. Le programme doit démarrer fin 1998.

Les trois principaux aspects sont la société de l'information et la recherche dans ce domaine, le renforcement de l'infrastructure publique européenne de la recherche et la relation avec le Programme Eureka.

Le Conseil Recherche se tiendra pour partie avec les pays associés d'Europe centrale. Cette partie sera consacrée aux vœux spécifiques de ces pays concernant le cinquième Programme.

Autres points sur l'agenda du Conseil Recherche :

- Le plan d'action pour l'innovation,
- L'accord de coopération avec les États-Unis,
- L'évaluation du Programme-cadre actuel par le Comité Davignon.

INDUSTRIE

Compétitivité du marché européen, notamment dans le domaine de la société de l'information.

- Examen de la compétitivité de l'industrie des technologies des communications et d'information (TCI).
Il s'agit de bien positionner ce secteur, qui revêt une grande importance pour l'Europe, afin que tous puissent profiter des chances offertes par la société de l'information. On pense à des sujets tels que les efforts en matière de recherche et de développement pour le développement de nouveaux produits et services, l'aspect de l'échelle et l'accès aux marchés.
La Présidence se propose, avec le soutien de la Commission, de faire réaliser une étude externe sur la position de l'industrie des TCI en Europe. Le Conseil informel Industrie des 1^{er} et 2 février discutera les résultats de cette étude, notamment les effets de la politique suivie et les nouvelles voies à suivre.

Autres points à l'ordre du jour :

- Un document de la Commission sur la compétitivité de l'industrie de l'Union européenne, en relation avec l'étalement (*benchmarking*).
- Un document stratégique, qui doit être présenté par la Commission, sur l'impasse dans le dossier de la construction navale du fait de la non-ratification de l'accord OCDE par les États-Unis. Un certain nombre d'autres dossiers relatifs aux aides de l'État à l'intention du Conseil. Cinquième aperçu de ces aides.

CONSUMMATEURS

Politique à l'égard des consommateurs et le fonctionnement du marché

Propositions de directives dans les domaines suivants :

- Accès à la justice ;
- Crédit à la consommation ;
- Publicité comparative ;
- Indication des prix par quantité standard.

En outre, l'approche néerlandaise de la politique à l'égard des consommateurs dans laquelle l'accent est déplacé de la protection du consommateur à la création de cadres dans lesquels le consommateur peut fonctionner de façon optimale en tant que partie au marché.

SANTÉ PUBLIQUE

Accomplir des progrès dans le domaine de la sécurité transfusionnelle.

Dans le domaine de la santé publique, la Présidence met l'accent sur les points suivants :

- Programme d'action pour la surveillance de la santé (dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique) axé sur une planification adéquate de la future politique européenne en matière de santé dans le cadre de l'article 129 du traité CE. Début de la procédure de conciliation.
- Réseau de surveillance épidémiologique.
Ce réseau doit établir une communication permanente entre la Commission et les autorités compétentes en matière de santé publique dans chaque État membre. Une position commune devra être arrêtée.
- Sécurité et autosuffisance du sang dans la Communauté européenne.
La Présidence irlandaise a organisé une conférence sur le sang à Adare, sur la base de laquelle le Conseil du 12 novembre 1996 a adopté une résolution. La Présidence entend utiliser cette résolution et les propositions de la Commission comme base de recommandations au Conseil. L'adaptation de la directive peut également être abordée.
- Qualité et sécurité des organes et des tissus.
Résolution sur la qualité et la sécurité des organes et des tissus. Cette résolution accordera également de l'attention à l'utilisation optimale et à la non-commercialisation des organes et des tissus.
- Le groupe UE-États-Unis chargé du réseau d'alerte précoce pour les maladies contagieuses ;
- Encéphalopathie spongiforme transmissible ;
- Deuxième rapport sur l'état de santé de la population dans l'Union européenne (femmes et santé) ;
- Aspect santé publique des drogues ;
- Tabac et publicité du tabac ;
- Qualité de l'exercice de la profession de médecin ;
- Médicaments orphelins et maladies rares.

AGRICULTURE

Paquet des prix agricoles pour la campagne 1997-1998 et réforme structurelle de l'organisation du marché de la viande bovine. Bien-être des animaux et directive relative au contrôle vétérinaire.

Politique agricole commune

Au cours de la seconde partie de la Présidence néerlandaise, les propositions, qui doivent encore être présentées, relatives à la réforme structurelle de l'organisation du marché de la viande bovine occuperont une place importante. La Commission enverra probablement ces propositions début mai 1997 au Conseil. La nécessité de réformer l'organisation de ce marché est apparue clairement et s'est encore accentuée avec la crise de l'EBS. Les propositions porteront notamment sur la question de savoir comment harmoniser davantage l'offre et la demande sur le marché de la viande bovine.

Le principal thème du Conseil Informel Agriculture des 25, 26 et 27 mai 1997 sera la discussion sur la révision de la politique communautaire des produits laitiers. C'est probablement en avril 1997 que la Commission enverra au Conseil un dossier sur ce sujet.

Dialogue structuré avec les pays d'Europe centrale

Le principal sujet de cette discussion sera l'adaptation de la politique vétérinaire de ces pays à l'acquis communautaire. Des accords ont été conclus avec la Présidence irlandaise concernant une bonne préparation d'un dialogue utile avec ces pays sur ce sujet.

- Réforme de l'organisation du marché de l'huile d'olive.
- Réforme de l'organisation du marché du tabac.

Politique vétérinaire

- Encouragement de la politique en matière de bien-être des animaux au niveau de l'Union européenne. On continuera d'œuvrer à la proposition de modifications de la directive relative aux normes minimales de protection des veaux.
- Des propositions, qui doivent encore être soumises, de révision de la directive relative au bien-être des animaux pendant le transport (normes plus sévères pour le stationnement des poids lourds et les moyens de transport).
- Éventuellement, démarrage de la discussion de la proposition de modification, qui doit encore être soumise, de la directive relative aux normes minimales pour la protection des poules pondeuses.
- Relations entre l'Union européenne et les pays tiers ; une grande attention sera accordée à l'examen de la proposition de modification de la directive 90/675/CEE relative au contrôle vétérinaire pour l'importation de produits animaux en provenance de pays tiers. La proposition porte sur la modification de la directive dans le cadre de l'harmonisation des systèmes de contrôle et d'inspection vétérinaires pour l'importation de produits animaux en provenance de pays tiers.

Politique phytosanitaire

- Lutte contre la pourriture brune et suivi (doit encore être présenté).

Politique phytopharmaceutique

- Annexe VI (« principes uniformes ») de la directive 91/414/CEE relative à l'harmonisation de la mise sur le marché des produits phytosanitaires (doit encore être soumise). La proposition comprend l'adaptation de la directive suite à un arrêt de la Cour européenne de Justice relatif à l'annexe VI.

Aliments pour animaux

- Proposition relative à des aliments spécifiques (*novel feed*) ; doit encore être soumise. Cette proposition comprend la mise sur le marché d'aliments pour animaux produits à l'aide notamment de techniques biotechnologiques.

PÊCHE

- Il est important de parvenir à un accord sur le quatrième programme d'orientation pluriannuel (POP). Il s'agit là d'un instrument qui permet d'aller dans le sens d'un équilibre entre les activités et les ressources de pêche.
- Lors de la dernière conférence régulière des ministres des États de la mer du Nord, il a été convenu de consacrer une conférence intermédiaire à la relation entre la pêche et l'environnement. La Présidence se consacrera essentiellement à la préparation sur le fond de cette conférence par la CE.
- Proposition de règlement relatif à des objectifs et stratégies pluriannuels dans le cadre de la gestion des ressources de pêche.

ÉDUCATION

La Présidence se penchera sur la relation entre les développements dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et les exigences posées à l'enseignement.

- Livre blanc sur l'éducation et la formation
La Commission envisage de rédiger au printemps 1997 un document de synthèse dans lequel elle exposera sa vision concernant les résultats des discussions à différents niveaux dans l'Union européenne. Ce document comprendra également des propositions concernant les orientations découlant du Livre blanc. L'objectif est de tirer lors du Conseil Éducation les conclusions politiques sur le Livre blanc.
Dans le cadre de l'objectif 4 du Livre blanc, la Présidence soumettra une note sur la politique en matière de langues au sein de la Communauté, dans laquelle sera examinée en particulier la politique à l'égard des langues des pays voisins.
- Livre vert sur l'éducation, la formation et la recherche ; obstacles à la mobilité transnationale.
Ce Livre vert sera à l'ordre du jour lors du Conseil Informel Éducation. La Commission envisage de présenter un document de synthèse au cours de la seconde moitié de la Présidence. Le Conseil en tirera des conclusions.
- Technologie de l'information et de la communication et formation des enseignants.
Ce thème sera au centre du Conseil Informel Éducation des 2 et 3 mars. Seront étudiées en particulier l'influence de la technologie de l'information et de la communication sur la société, ses conséquences pour les exigences posées à l'enseignement et la question de savoir ce que les ministres de l'Enseignement de l'Union européenne peuvent entreprendre ensemble dans ce domaine.

- **La sécurité à l'école**
Sur ce thème sera organisé au début de la Présidence une rencontre entre experts et hauts fonctionnaires, au cours de laquelle seront échangées les expériences dans ce domaine. La Présidence envisage de préparer, avec la Commission, des projets de conclusion sur la sécurité à l'école.

Sont également à l'ordre du jour :

- **Le Programme Socrates (besoins budgétaires) ;**
- **Transférabilité des bourses d'études ;**
- **La qualité dans l'enseignement supérieur ;**
- **L'éducation des adultes.**

CULTURE

Prise en compte des effets des actions communes sur la culture

- **Aspects culturels dans les actions communes**
Le principal sujet de la réunion informelle des 6, 7 et 8 avril est la prise en compte des aspects culturels dans le processus décisionnel de l'Union européenne. Cette question sera également examinée par le Conseil Culture.
- **Ariane**
La Présidence lancera une procédure de conciliation. Un consensus a déjà été obtenu sur pratiquement tous les points avec le Parlement européen. Elle s'efforcera également de trouver une solution aux différends avec le Parlement européen sur la question du budget.
- **Raphaël**
Comme c'est le cas pour Ariane, un consensus doit encore être obtenu avec le Parlement européen sur la question du budget. Dans ce cas également, la Présidence lancera une procédure de conciliation.

Directive « Télévision sans frontières »

Le Conseil et le Parlement européen se sont rejoins sur un certain nombre de points. Il reste néanmoins un certain nombre de différends qui devront selon toute vraisemblance être résolus dans le cadre d'une procédure de conciliation. Les points les plus importants sont l'accessibilité d'un large public aux émissions sportives non codées en direct et la puce anti-violence. La Présidence lancera une discussion de fond sur les émissions sportives.

On examinera aussi comment adapter la proposition de compromis présentée par l'Irlande concernant le fonds de garantie pour le cinéma et la production audiovisuelle, compte tenu de ce qui a été dit à ce sujet lors du Conseil Culture du 16 décembre 1986.

COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Donner un contenu pratique à l'article 130V du traité concernant le développement d'une politique cohérente en faveur des pays en développement. L'avenir de Lomé.

Il apparaît dans la pratique que la politique de l'Union européenne touche à maints égards les intérêts des pays en développement. Aussi une bonne coordination de la politique est-elle nécessaire entre les conseils ministériels concernés. Outre la Commission, la Présidence a une responsabilité particulière à cet égard. Elle choisit une approche pragmatique axée à la fois sur les domaines d'intérêts déjà existants du Conseil et sur les questions d'actualité dont on vérifiera si besoin la cohérence. Dans le cadre de cette approche, on se penchera en particulier sur les thèmes suivants en raison de leur caractère multidisciplinaire et de leur actualité.

Sécurité alimentaire/pêche

Grande productrice de denrées alimentaires et dispensatrice d'aide alimentaire, l'Union européenne pourra faire le nécessaire pour concrétiser le Sommet mondial de l'Alimentation qui s'est tenu en novembre 1996. Dans le cadre de la sécurité alimentaire, on se penchera également sur la relation entre les accords bilatéraux de pêche et le développement du secteur de la pêche dans les pays en développement.

Coopération au développement et maîtrise des conflits

La Commission a promis de préciser plus avant la communication sur la prévention des conflits en Afrique. Étant donné la situation de fait en Afrique, il est logique de faire porter la discussion avant tout sur les possibilités de maîtrise des conflits, c'est-à-dire la désescalade dans les conflits existants. Outre l'aide au développement, l'examen de questions telles que la bonne gouvernance, les droits de l'homme, la démocratie et les élections constitue un élément important d'une approche intégrée du problème. Cela vaut également pour l'ampleur des dépenses militaires des pays en développement et la fourniture d'armes conventionnelles à ces pays.

Développement et migration

Étant donné l'ampleur du problème de la migration dans les pays en développement, il y a lieu de poursuivre l'examen de ce thème en se basant sur les conclusions correspondantes du Conseil Coopération de mai 1996. On contribue également de cette façon à la discussion intégrée sur la maîtrise des effets négatifs des flux migratoires pour les pays en développement comme pour l'Europe.

Post-Lomé

La Convention de Lomé IV expire en l'an 2000. La Commission publiera prochainement un livre vert sur l'avenir de cette coopération entre l'Union européenne et soixante-dix pays de Lomé dans le domaine de l'aide et du commerce. Soucieux de stimuler la discussion sur post-Lomé, la Présidence organisera une conférence ministérielle informelle sur la question à Maastricht, les 18 et 19 avril 1997.

Recherche, développement et coopération

La Présidence apportera une attention particulière au thème de la recherche, du développement et de la coopération sous la forme d'une conférence européenne intitulée « *Research, partnerships for sustainable development* » (Recherche, partenariats pour un développement durable), qui se tiendra à Leyde du 11 au 13 mars 1997. Sous la Présidence française, le Conseil Coopération a déjà souligné dans une déclaration, en juin 1995, l'importance de ce secteur.

Le Conseil Informel Coopération sera essentiellement placé sous le signe de la cohérence.

JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES

Lutte contre le trafic de drogues, la criminalité organisée internationale, le racisme et la xénophobie.

Dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures, la Présidence poursuivra les activités déjà engagées sur la base du programme de travail pluriannuel. Elle s'appuie pour ce faire sur la résolution adoptée par le Conseil le 14 octobre 1996 concernant les priorités de la coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures pour la période du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1998. Le Conseil a déclaré dans cette résolution qu'il entend se concentrer en priorité sur un nombre limité de sujets. La Présidence poursuivra dans ce sens en se basant également sur les conclusions du Conseil européen de Dublin. Celui-ci a en effet souligné qu'il mettra tout en œuvre pour lutter contre la criminalité organisée. La Présidence souligne l'importance du rapport dont l'achèvement incombera au Groupe à haut niveau institué par le Conseil européen.

La Présidence souhaite poursuivre la tradition des Conseils Informels Justice et Affaires Intérieures dont l'utilité a été prouvée.

La Présidence a en outre identifié quelques thèmes de coopération spécifiques, à savoir la lutte contre :

- le trafic de drogues ;
- la criminalité organisée internationale ; et
- le racisme et la xénophobie.

Elle s'est basée pour ce faire sur le fait que ces thèmes sont actuellement ressentis dans l'Union européenne comme les menaces les plus immédiates.

Dans le domaine de la lutte anti-drogue, la Présidence se concentrera sur l'amélioration de la coopération pratique en vue de la lutte contre le trafic de drogues, l'échange d'expériences dans le domaine de la prévention de la consommation de drogues et la mise en œuvre d'actions communes pour lutter contre la toxicomanie et prévenir et réprimer le trafic de drogues. Il est de la plus haute importance que les pays de l'Union européenne déploient dans ce domaine des efforts communs visibles pour les citoyens. Il faudra également donner une puissante impulsion à la prévention de la toxicomanie. L'instrument à cet effet sera notamment le programme d'action pour la prévention de la toxicomanie.

Une bonne coopération dans le domaine de l'asile et de l'immigration, de la police et de la douane et, pour la justice, dans le domaine des affaires pénales et civiles, est également nécessaire. L'accent sera mis sur l'élaboration de mesures pratiques.

Les Pays-Bas attachent en particulier une grande importance à ce qu'Europol devienne opérationnel le plus rapidement possible.

Programme de travail de la Présidence

Quelques-unes des priorités du programme de travail de la Présidence néerlandaise sont énoncées ci-après. Le fil conducteur en est la coopération pratique, qui est la plus visible pour le citoyen européen.

- Asile et immigration

Dans ce domaine, les Pays-Bas sont notamment attachés à la coopération pratique dans la mise en œuvre de l'Accord de Dublin et à la poursuite des discussions concernant le système Eurodac ainsi qu'à la coopération pratique dans la question du retour des ressortissants de pays tiers.

- Coopération policière et douanière

Dans le cadre de la coopération policière et douanière, les Pays-Bas entendent en priorité faire en sorte qu'Europol devienne réellement opérationnel. Outre les efforts à déployer par tous les États membres en vue de l'approbation de la Convention Europol dans leurs pays, il s'agira encore de finaliser quelques règlements d'application. Dans ce cadre, la priorité est également accordée à la lutte anti-drogue là où il est nécessaire d'améliorer la coordination pratique, au sein de l'Union, dans la lutte contre la criminalité organisée, en particulier en liaison avec la drogue. L'attention sera également accordée à la prévention de certaines formes de criminalité organisée liée à la drogue.

- Coopération judiciaire en matière pénale et civile

Dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, les Pays-Bas continueront de lutter sans relâche contre la fraude et la corruption. Il faudra pour ce faire continuer à développer les instruments déjà créés sous les Présidences précédentes, par exemple arrêter les exposés des motifs et le premier Protocole de la Convention sur la fraude afin que cette convention puisse être rapidement approuvée par les États membres. Les Pays-Bas accordent en outre une attention particulière à des sujets spécifiques tels que le recours à des méthodes transfrontalières de recherche particulières, la coopération dans le domaine de l'interception des communications par satellites et l'approfondissement de la coopération dans la lutte contre les délits de diffusion en liaison avec Internet.

- Sujets « horizontaux »

Sujets requérant une attention spécifique dans divers domaines de coopération, notamment :

- la lutte contre le trafic de personnes, y compris le trafic d'enfants à des fins d'exploitation sexuelle ; et

- la lutte contre la criminalité organisée, y compris la diffusion de pornographie enfantine sur Internet.

Relations avec les pays tiers

Enfin, les Pays-Bas accordent la priorité au dialogue structuré avec les pays d'Europe centrale, notamment pour ce qui concerne la description, consignée dans le programme de travail destiné à ces pays, de l'acquis JAI en matière d'asile.

IMPATTO

ED

EFFICACIA

DEL

MERCATO UNICO
(VERIFICA '96)

PAGINA BIANCA

RIPERCUSSIONI ED EFFICACIA DEL MERCATO UNICO

Comunicazione della Commissione
al Parlamento europeo e al Consiglio

30 ottobre 1996

RIPERCUSSIONI ED EFFICACIA DEL MERCATO UNICO**QUADRO RIASSUNTIVO****1 RIPERCUSSIONI ECONOMICHE DEL PROGRAMMA DEL MERCATO UNICO**

- 1.1 Introduzione
- 1.2 Scambi ed investimenti diretti esteri
- 1.3 Strutture di mercato
- 1.4 Reddito, occupazione e convergenza

2. UN MERCATO UNICO VANTAGGIOSO PER I CITTADINI

- 2.1 Libera circolazione delle persone
- 2.2 Mercato unico e politica sociale
- 2.3 Interessi dei consumatori
- 2.4 Protezione dell'ambiente

3. EFFICACIA DEL PROGRAMMA DEL MERCATO UNICO

- 3.1 Portata della sfida
- 3.2 Risultati delle indagini
- 3.3 Prodotti
- 3.4 Servizi
- 3.5 Capitali
- 3.6 Appalti pubblici

4. OSTACOLI ANCORA ESISTENTI ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE

- 4.1 Attuazione inefficace, applicazione e mezzi di ricorso
- 4.2 Lacune del quadro normativo
- 4.3 Norme eccessivamente complicate
- 4.4 Vecchi e nuovi ostacoli a livello nazionale
- 4.5 Gestione della legislazione comunitaria
- 4.6 Il mercato unico e i servizi di interesse generale

5. UN RINNOVATO IMPEGNO PER IL MERCATO UNICO

- 5.1 Assicurare l'effettiva applicazione ed il rispetto del diritto comunitario
- 5.2 Riduzione dell'eccesso di regolamentazione
- 5.3 Completamento del quadro legislativo a livello comunitario
- 5.4 Misure complementari a livello comunitario
- 5.5 Conclusioni: l'esigenza di un rinnovato impegno a favore del mercato unico

Allegato 1: Fonti informative consultate per la presente relazione

RIPERCUSSIONI ED EFFICACIA DEL MERCATO UNICO: QUADRO RIASSUNTIVO

1. L'occupazione e la crescita sostenibile figurano al primo posto tra le priorità dell'Unione. Il patto di fiducia della Commissione "Azione per l'occupazione in Europa" ha individuato nel mercato unico la piattaforma di lancio per stimolare la creazione di nuovi posti di lavoro e la realizzazione di una crescita sostenibile. La Commissione dispone ora di dati concreti comprovanti gli effetti positivi del mercato unico e basati su un primo approfondito esame delle sue ripercussioni economiche e della sua efficacia, condotto nel corso degli ultimi due anni¹.
2. Dal punto di vista delle ripercussioni economiche, il quadro che emerge è nel complesso incoraggiante. È ancora troppo presto per potere apprezzare pienamente gli effetti di numerose misure adottate nel quadro della realizzazione del mercato unico, vi sono tuttavia segnali evidenti di profondi cambiamenti nell'economia europea. Disponiamo ora di dati che confermano i seguenti effetti positivi, sebbene provvisori, che il mercato unico ha prodotto avendo dato avvio, come previsto, ad un potenziamento dell'integrazione, della concorrenza, dei risultati economici e dei vantaggi per i consumatori²:
 - una crescente concorrenza fra le imprese sia nell'industria che nel settore dei servizi;
 - un'accelerazione del processo di riconversione industriale, con i vantaggi che ne conseguono in termini di maggiore competitività;
 - una gamma più ampia, ed a prezzi inferiori, di prodotti e servizi sia per i privati che per consumatori ed utenti del settore pubblico ed industriale, in particolare per quanto concerne i servizi recentemente liberalizzati, come trasporti, servizi finanziari, telecomunicazioni e trasmissioni radiotelevisive;
 - forniture transfrontaliere più rapide e meno costose, grazie all'assenza di controlli sulle merci alle frontiere;
 - maggiore mobilità tra Stati membri sia per i lavoratori, che per coloro che non svolgono alcuna attività economica (compresi studenti e pensionati).
3. Le valutazioni delle ripercussioni economiche globali di tali cambiamenti inducono a ritenere che il PMU abbia prodotto gli effetti seguenti:
 - tra 300 000 e 900 000 posti di lavoro in più rispetto a quelli che si sarebbero avuti senza il mercato unico;
 - un incremento supplementare dell'1,1-1,5% del reddito dell'UE nel periodo 1987-1993;
 - tassi d'inflazione inferiori dell'1,0-1,5% rispetto a quelli che si sarebbero avuti senza il mercato unico;
 - potenziamento della convergenza e della coesione economica tra le diverse regioni dell'UE.
4. Questi vantaggi sono stati ottenuti senza alcuna concessione sotto il profilo delle norme di sicurezza per i consumatori o i lavoratori. Al contrario, in molti settori il livello di tutela del cittadino è di fatto aumentato. I cittadini dell'Unione godono inoltre di maggiore libertà personale e dispongono di una possibilità di scelta molto più ampia che in passato. Lo studio della Commissione conferma che, nel complesso, la normativa comunitaria sul mercato unico ha creato le condizioni fondamentali per la

¹ Informazioni più dettagliate sulle conclusioni della Commissione sono contenute nei seguenti documenti disponibili presso l'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali:

- 38 studi ed 1 sondaggio condotto presso le imprese (pubblicazione prevista nel periodo novembre 1996-gennaio 1997)
- un documento di lavoro dei servizi della Commissione (di un centinaio di pagine) che riassume i principali risultati degli studi (novembre 1996).

² Un'analisi più dettagliata delle ripercussioni economiche verrà pubblicata nell'edizione speciale di "Economia europea" del dicembre 1996.

libera circolazione e l'efficienza economica. La situazione che si osserva attualmente, nell'ambito del mercato unico, è in netto contrasto con quella riscontrata verso la metà degli anni '80, quando:

- tutte le merci venivano bloccate e sottoposte a controlli alle frontiere;
 - la maggior parte dei prodotti doveva risultare conforme a normative diverse a seconda degli Stati membri;
 - servizi quali trasporti, telecomunicazioni, servizi bancari e trasmissioni radiotelevisive non erano aperti alla concorrenza; e
 - i cittadini privi di un'occupazione potevano essere soggetti a restrizioni in materia di residenza o rischiare di perdere le prestazioni previdenziali in un altro Stato membro.
5. Spetta agli operatori economici cercare di trarre il massimo vantaggio dal mercato unico. Il ruolo delle autorità pubbliche, sia a livello nazionale che comunitario, è limitato alla realizzazione di condizioni adeguate sotto il profilo economico ed istituzionale. In un contesto economico più favorevole sarà più facile per gli operatori sfruttare appieno le opportunità che vengono loro offerte. La presente rassegna dimostra del resto che, sapendo approfittare di tali occasioni, si possono ottenere vantaggi considerevoli.
6. L'analisi della Commissione induce a ritenere che le opportunità sarebbero state ancora più numerose se gli Stati membri avessero messo maggiore impegno nell'attuare le misure già approvate per la realizzazione del mercato unico e nell'applicare i principi del diritto comunitario sui quali tali misure si fondano. I ritardi nel recepimento e nell'attuazione a livello nazionale delle norme sul mercato unico continuano a limitare il contributo positivo apportato dal mercato unico alla crescita, alla competitività ed all'occupazione.
7. La Comunità deve proseguire sulla base dei risultati positivi già realizzati ed eliminare le difficoltà politiche e pratiche che continuano ad impedire la piena realizzazione del potenziale rappresentato dal mercato unico. La Commissione sta attualmente presentando raccomandazioni chiare per interventi a due livelli:
- innanzitutto, a livello nazionale, considerato che le autorità nazionali sono le principali responsabili del recepimento delle norme sul mercato unico, la Commissione sta facendo pressione affinché vengano accelerati i tempi di attuazione della normativa sul mercato unico e delle norme del trattato; la Commissione chiede inoltre un intervento deciso per ridurre l'eccessiva regolamentazione a livello nazionale che ostacola sia la concorrenza che la competitività;
 - a livello comunitario, dove è richiesto un impegno maggiore per completare il calendario concordato nel 1985 in relazione ad alcuni settori chiave (come l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere, l'imposizione fiscale e il diritto delle società), dove ulteriori mezzi devono essere impiegati per il controllo dell'avvenuto recepimento e per l'aggiornamento della normativa e dove può essere necessario potenziare ulteriormente le politiche comunitarie in aree collegate, come la concorrenza, la politica dei consumatori, l'informazione e l'ambiente, al fine di trarre il massimo vantaggio dal mercato unico e dal suo sviluppo.

Anche l'introduzione della moneta unica, nel 1999, contribuirà a tale scopo, eliminando le attuali restrizioni dovute ai rischi di cambio ed incrementando in generale la trasparenza e la concorrenza.

8. Nelle conclusioni della presente rassegna, la Commissione invita ad interventi concreti per arrivare a realizzare un mercato unico che funzioni correttamente. Essa precisa inoltre le aree di intervento che richiedono un rinnovato impegno per il mercato unico, non solo al massimo livello politico - il Consiglio europeo di Dublino -, ma anche da parte di tutti coloro che sono chiamati a contribuire al successo del mercato unico: autorità nazionali, istituzioni europee e soprattutto gli stessi operatori economici.

1 RIPERCUSSIONI ECONOMICHE DEL PROGRAMMA DEL MERCATO UNICO

1.1 Introduzione

Il programma del mercato unico (PMU), quale presentato nel Libro bianco della Commissione del 1985, costituisce il più ambizioso programma mai lanciato per stimolare l'offerta. Tale programma ha cominciato a rimuovere le rigidità del mercato e gli ostacoli alla mobilità che verso la metà degli anni '80 hanno determinato risultati economici deludenti, perdurati a lungo e tradottisi in un aumento della disoccupazione e in una scarsa competitività.

L'attuazione delle misure di liberalizzazione nell'ambito del mercato unico sta procedendo in modo soddisfacente. Non vi è alcun dubbio che l'eliminazione dei controlli alle frontiere e dei ritardi, la libera circolazione dei capitali e la liberalizzazione dei servizi finanziari siano state accolte con grande favore da parte degli operatori economici. Tuttavia, l'attuazione di un certo numero di misure è risultata piuttosto problematica (ostacoli tecnici, appalti pubblici). La valutazione avviata con la presente rassegna si propone di individuare e quantificare le ripercussioni economiche delle misure adottate per eliminare gli ostacoli agli scambi solo nella misura in cui tali misure siano state effettivamente attuate ed abbiano dato dei risultati.

È importante sottolineare che la seguente valutazione non può essere considerata né definitiva, né assoluta poiché:

- innanzitutto, è difficile isolare gli effetti attribuibili esclusivamente all'integrazione nell'ambito del mercato unico. L'ultimo decennio ha visto l'adesione di cinque nuovi Stati membri, la riunificazione della Germania, la trasformazione economica dell'Europa centrale ed orientale, un notevole incremento del volume e dell'efficacia degli aiuti erogati attraverso i fondi strutturali comunitari, una globalizzazione dell'economia e la rivoluzione operata dalla tecnologia informatica; tali sviluppi hanno influito anche sulla dinamica del mercato unico.
- In secondo luogo, è ancora troppo presto perché gli effetti della normativa sul mercato unico si manifestino pienamente. Buona parte delle disposizioni relative non sono infatti entrate in vigore che nel 1994 o nel 1995 e ad alcune di esse non sarà data piena applicazione che dopo il 2000. Gli operatori economici si stanno ancora adeguando al nuovo contesto normativo e commerciale e hanno avuto solo poco tempo per abituarsi alle nuove libertà; è possibile inoltre che la recente recessione abbia determinato una certa riluttanza a sfruttare le nuove opportunità. Non vi è stato neppure abbastanza tempo perché gli effetti del cambiamento normativo potessero farsi sentire.

Considerata la natura delle misure legate alla realizzazione del mercato unico, la loro attuazione ha prodotto sostanzialmente effetti microeconomici e cambiamenti nella struttura della produzione e degli scambi intracomunitari. Di conseguenza, il presente esame è volto principalmente ad individuare e quantificare fenomeni microeconomici. Ciononostante, si tenta anche di valutare le ripercussioni macroeconomiche sul reddito e l'occupazione.

A livello microeconomico, si prevede che l'eliminazione degli ostacoli agli scambi produrrà le seguenti conseguenze: la rimozione degli ostacoli porterà a miglioramenti nella distribuzione delle risorse attraverso forme di specializzazione che consentano di sfruttare al meglio i vantaggi comparati e le economie di scala. Vi è tuttavia il rischio che la rimozione degli ostacoli possa essere accompagnata da una risegmentazione dei mercati nazionali attraverso comportamenti contrari alla concorrenza (ad es. cartelli, abuso di posizioni dominanti, aiuti di Stato). La politica di concorrenza è uno strumento fondamentale per prevenire simili comportamenti e per tradurre i guadagni realizzati in termini di efficienza in una riduzione dei prezzi ed un aumento della qualità, a beneficio dei consumatori.

1.2 Scambi ed investimenti diretti esteri

Il mercato unico ha determinato un notevole incremento degli scambi e della quota degli investimenti diretti esteri realizzati nell'UE da investitori di tutto il mondo. Tuttavia, l'aumento degli scambi tra gli Stati membri non è avvenuto a discapito degli scambi con i paesi terzi. Si osserva inoltre una relativa convergenza delle strutture produttive degli Stati membri, frutto della crescente specializzazione, all'interno degli stessi settori, in nicchie diverse per prezzo e qualità, tendenza questa che agevola il processo di realizzazione dell'Unione monetaria.

L'analisi condotta dimostra che la rimozione degli ostacoli ha incrementato del 20-30% il volume degli scambi intracomunitari di prodotti dell'industria manifatturiera. Questa crescita non è tuttavia avvenuta a danno degli esportatori di paesi terzi, i quali hanno anch'essi tratto dei vantaggi dalla realizzazione del mercato unico. I timori che il mercato unico sarebbe stato meno aperto nei confronti dei fornitori esterni alla Comunità si sono dimostrati infondati. Nel periodo 1980-93, le importazioni di prodotti dell'industria manifatturiera provenienti da paesi terzi hanno infatti registrato un aumento, passando dal 12% al 14%.

Quanto agli scambi intracomunitari, si può riscontrare un cambiamento significativo nella natura dei flussi. Il mercato unico non sembra infatti aver rafforzato le tendenze ad una maggiore specializzazione settoriale, vale a dire ad una concentrazione degli Stati membri in particolari attività a seconda dei rispettivi vantaggi comparati; al contrario, gli Stati membri si stanno sempre più specializzando in determinate fasce di prezzo e qualità all'interno dei vari settori industriali. I consumatori hanno dunque potuto beneficiare di una gamma più ampia di prodotti offerti.

Gli Stati membri sono quindi rappresentati in tutte le attività economiche e si differenziano tra loro in base alla particolare nicchia prezzo-qualità che cercano di controllare. Il risultato è stato una convergenza delle strutture industriali degli Stati membri, fenomeno che assume un'importanza particolare nel contesto dell'Unione monetaria.

Per quanto concerne gli investimenti diretti esteri, si può osservare che, grazie al mercato unico, l'UE è divenuta più interessante per gli investitori esteri. Di conseguenza, agli inizi degli anni '90, l'UE ha assorbito il 44% dei flussi di investimenti esteri globali, contro il 28% della metà degli anni '80. Sembra che le ripercussioni del mercato unico si siano fatte sentire in modo particolare sul settore dei servizi finanziari.

1.3 Strutture di mercato

L'economia europea ha subito una profonda ristrutturazione, caratterizzata da un improvviso aumento del numero di fusioni e di acquisizioni. Ciononostante, sui mercati nazionali si è registrato un aumento della concorrenza, che ha portato ad una maggiore convergenza dei prezzi di beni e servizi.

Una parte considerevole di questi flussi di investimenti diretti esteri è imputabile a fusioni ed acquisizioni, operazioni che si sono moltiplicate con la realizzazione del mercato unico. Ciò vale in particolare per le fusioni ed acquisizioni transfrontaliere realizzate tra imprese comunitarie. Tra il 1986 ed il 1995, il numero delle fusioni e delle acquisizioni è aumentato, passando da 720 a 2 296 nell'industria e da 783 a 2 602 nei servizi. Nel 70% dei casi, si tratta tuttavia di operazioni nazionali concluse tra imprese dello stesso Stato membro. Questo fenomeno potrebbe riflettere il desiderio delle imprese di adottare, almeno in un primo momento, una strategia difensiva a livello nazionale, rimandando ad una fase futura eventuali ristrutturazioni a livello europeo.

Le ristrutturazioni già effettuate hanno condotto ad incrementi del grado di concentrazione a livello comunitario. Nel settore manifatturiero, ad esempio, tra il 1987 ed il 1993 la percentuale del fatturato europeo complessivo detenuta dalle quattro maggiori imprese è passata dal 20,5% al 22,8%. Tuttavia, si è registrata anche una diminuzione della concentrazione a livello nazionale, nonostante le dimensioni medie delle imprese siano rimaste piuttosto stabili. Questa evoluzione, apparentemente paradossale, ha due spiegazioni: da un lato, una diminuzione, dovuta all'aumento della concorrenza, delle quote di mercato detenute dalle imprese dominanti sui loro mercati nazionali; dall'altra, un incremento, attribuibile ad una strategia di

paneuropeizzazione, delle quote del mercato europeo detenute dalle stesse imprese dominanti. In altri termini, a livello europeo, il volume delle attività delle imprese di dimensioni maggiori è aumentato, ma la distribuzione geografica di tali attività ha subito dei cambiamenti, registrando diminuzioni relative sui mercati nazionali ed aumenti sui mercati degli altri Stati membri. Questa tendenza è decisamente meno marcata per quanto concerne i servizi, ed in particolare quelle aree ancora notevolmente regolamentate, dove si osservano effettivamente incrementi del grado di concentrazione a livello nazionale. Questi settori potrebbero conoscere un'intensa ristrutturazione di tipo paneuropeo in futuro.

L'intensificarsi della concorrenza ha provocato una riduzione dei margini di profitto delle imprese (dell'ordine dello 0,5% tra il 1987 ed il 1991), in particolare nei settori che risentivano maggiormente di ostacoli agli scambi. In alcuni di tali settori, ciò ha determinato inoltre riduzioni dei prezzi, che sono andate a vantaggio dei consumatori. Per di più, l'apertura dei mercati ha favorito la convergenza dei prezzi praticati nei vari Stati membri per una serie di beni e servizi. Questa convergenza è tanto più marcata quanto maggiore è il grado di liberalizzazione raggiunto grazie al mercato unico. Di conseguenza, tra il 1985 ed il 1993, si è avuta una riduzione del coefficiente di variazione dei prezzi (IVA inclusa) di beni e servizi identici offerti in Stati membri diversi; si è passati dal 22,5% al 19,6% per i beni e dal 33,7% al 28,6% per i servizi. Un aumento del coefficiente di variazione si è avuto invece nel settore dell'energia, dove è passato dal 21,1% al 31,7%, e nel settore edile, dove è passato dal 22,1% al 27,4%. In altre parole, nei settori nei quali i mercati nazionali continuano ad essere altamente segmentati non si riscontra alcuna convergenza.

1.4 Reddito, occupazione e convergenza

Il mercato unico ha avuto ripercussioni positive sul reddito. È anche uno dei fattori che hanno contribuito ad una certa convergenza delle economie degli Stati membri periferici. Senza il mercato unico, inoltre, il livello di occupazione sarebbe stato inferiore.

Avvalendosi di diversi modelli, si è tentato di valutare le ripercussioni macroeconomiche del programma del mercato unico partendo dai processi microeconomici descritti in precedenza. Queste valutazioni indicano che, rispetto ai valori che si sarebbero registrati senza il mercato unico, si è avuto un aumento degli investimenti dell'1-3% ed una riduzione dell'inflazione dell'1-1,5%. Si valuta pertanto che, grazie al mercato unico, nel 1994 il reddito comunitario sia cresciuto dell'1,1-1,5% - il che equivale ad un incremento di 60-80 milioni di ECU. Circa la metà di tali effetti è attribuibile ad un aumento della concorrenza e a miglioramenti sotto il profilo dell'efficienza, mentre la parte restante è dovuta a progressi tecnici legati alla realizzazione del mercato unico.

Per varie ragioni, negli ultimi anni i dati riguardanti l'occupazione nell'UE sono stati alquanto deludenti. L'analisi economica mostra tuttavia che il PMU ha prodotto un livello di occupazione più elevato di quello che si sarebbe avuto in sua assenza. Secondo le stime, la differenza sarebbe compresa tra 300 000 e 900 000 posti di lavoro. Tuttavia, questo effetto positivo è stato sminuito da condizioni economiche sfavorevoli, indipendenti dal PMU.

Inoltre, ai livelli di reddito più elevati registrati in tutta la Comunità si è accompagnata una certa convergenza, che ha favorito la maggior parte degli Stati membri periferici, laddove Irlanda, Spagna e Portogallo hanno conosciuto una crescita superiore alla media comunitaria. Questa tendenza è dovuta all'effetto combinato di vari fattori, quali l'adesione alla Comunità (nel caso di Spagna e Portogallo), i maggiori contributi ricevuti grazie ai fondi strutturali ed al fondo di coesione, ed il mercato unico. L'analisi economica induce a ritenere che il PMU abbia avuto ripercussioni particolarmente positive sulla convergenza.

- In conclusione, per quanto è dato constatare attualmente, le ripercussioni macroeconomiche del mercato unico sono decisamente positive. Questi effetti continueranno senza dubbio ad aumentare in futuro, a condizione che il mercato unico venga realizzato correttamente e che gli operatori economici si adeguino al contesto nuovo e più competitivo che si verrà a creare.

2. UN MERCATO UNICO VANTAGGIOSO PER I CITTADINI

Il mercato unico è molto più di un'operazione economica: insieme alle altre politiche comunitarie ha contribuito in modo significativo alla diminuzione dei prezzi e all'ampliamento della scelta di prodotti di consumo, all'estensione della libertà e dei diritti personali, all'innalzamento del tenore di vita, al miglioramento degli standard sanitari e della sicurezza sul posto di lavoro, alla sicurezza e all'affidabilità dei prodotti nonché ad un ambiente più sano.

2.1 Libera circolazione delle persone

In questo settore il mercato unico è stato praticamente completato, a parte l'eccezione non secondaria della mancata eliminazione dei controlli sulle persone alle frontiere. Può essere tuttavia necessario apportare taluni chiarimenti ai testi legislativi e migliorarne l'attuazione a livello nazionale e locale.

La libertà di trasferirsi da un paese all'altro per lavorarvi, studiarvi o semplicemente risiedervi è uno dei principali vantaggi che l'Unione offre ai cittadini. Per i sei paesi fondatori della Comunità europea la libera circolazione dei lavoratori è una realtà già dal 1968 ed attualmente è garantita in tutti gli Stati membri e in tre paesi EFTA (Norvegia, Islanda e Liechtenstein). L'adozione di misure di accompagnamento, quali il mutuo riconoscimento dell'equivalenza dei titoli di studio o la trasferibilità dei diritti maturati nei regimi di sicurezza sociale, ha agevolato il trasferimento dei singoli cittadini e dei loro familiari in altre parti dell'Unione europea.

I testi legislativi adottati nel quadro del PMU consentono inoltre il cumulo e la trasferibilità dei diritti a pensione e degli altri diritti di sicurezza sociale acquisiti dai lavoratori. Allo stato attuale ci si sta adoperando per estendere tali libertà ai non lavoratori, ad esempio agli studenti e ai pensionati, e per rafforzare il mutuo riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali equivalenti, affinché i lavoratori, sia dipendenti che autonomi, possano avvalersi del loro diritto alla libera circolazione senza essere penalizzati nel settore della sicurezza sociale. La rete EURES fornisce inoltre servizi ed informazioni circa i posti di lavoro e le condizioni di vita e di lavoro nell'UE.

Dagli studi sull'occupazione emerge che il numero dei cittadini dell'UE che lavorano in altri Stati membri è in lento, ma costante aumento. Tuttavia i trasferimenti riguardano esclusivamente determinate categorie quali manager, professionisti, tecnici specializzati e manodopera assunta con contratto a termine nel settore edilizio e prevalgono nelle aree di confine, nelle quali la migrazione intracomunitaria è cresciuta del 18% tra il 1987 e il 1994.

In realtà, non vi è stato alcun fenomeno di migrazione della manodopera su ampia scala all'interno della Comunità. La ragione va ricercata nell'aumento degli scambi tra Stati membri derivante dal completamento del mercato unico e nella maggiore mobilità del capitale rispetto al lavoro. Le differenze di ordine culturale e linguistico continuano a scoraggiare il trasferimento dei lavoratori in altri Stati membri.

In questo settore, il quadro legislativo riguardante il mercato unico è sostanzialmente completo. Nonostante i notevoli progressi compiuti, è necessario continuare ad adoperarsi a livello dell'Unione, per garantire tra l'altro che le disposizioni comunitarie attualmente in vigore vengano aggiornate, capite ed applicate. È inoltre chiaro, grazie anche alle indagini della Commissione sul funzionamento del mercato unico, che i cittadini debbono tuttora affrontare taluni ostacoli, di tipo sia legale che pratico, quando desiderano esercitare il loro diritto a circolare liberamente e a risiedere all'interno dell'Unione. Per far fronte a tale situazione, la Commissione ha lanciato varie iniziative in questo settore, tra cui l'istituzione del Gruppo ad alto livello per la libera circolazione e la campagna informativa Cittadini d'Europa. Il Libro verde "Istruzione, formazione e ricerca: gli ostacoli alla mobilità transnazionale" analizza le barriere che ancora si frappongono alla mobilità degli studenti, dei tirocinanti, dei disoccupati, dei ricercatori, dei volontari (siano essi cittadini dell'UE o residenti legali) e propone talune linee di azione.

Non è stato possibile raggiungere alcun accordo a livello comunitario sulla rimozione dei controlli sulle persone alle frontiere. I progressi realizzati riguardano la maggioranza degli Stati membri, ma sono dovuti esclusivamente ad accordi intergovernativi. Il mantenimento dei controlli alle frontiere dimostra che gli Stati membri preferiscono effettuare alle frontiere piuttosto che internamente i controlli di identità previsti nel

quadro della lotta al terrorismo e al traffico di droga e gli altri controlli di ordine pubblico. Il mancato accordo impedisce di sfruttare appieno le opportunità offerte dal mercato unico.

2.2 Mercato unico e politica sociale

Il PMU ha influenzato anche il panorama sociale dell'Unione europea, mentre le politiche sociali adottate a livello sia nazionale che comunitario hanno agevolato il funzionamento del mercato unico. Il timore che gran parte degli investimenti sarebbero stati dirottati verso gli Stati membri nei quali il costo del lavoro è inferiore o che hanno scelto di non applicare taluni elementi della politica sociale comune è risultato ampiamente infondato.

Numerosi provvedimenti di politica sociale costituiscono parte integrante del quadro giuridico del mercato unico. Le disposizioni sulla sicurezza sociale che prevedono il riconoscimento dei diritti a pensione maturati in un altro Stato membro, la direttiva sul comitato aziendale europeo e la direttiva sul distacco dei lavoratori rientrano tra gli esempi di misure che favoriscono la libera circolazione delle persone e impediscono che il mercato unico dia luogo ad una concorrenza basata sulla riduzione dei livelli di protezione sociale.

Armonizzare completamente le politiche sociali non è tra gli obiettivi della Comunità. Tuttavia la realizzazione del programma di azione sociale varato dalla Commissione nel 1989 ha consentito di porre in essere una serie di norme di base minime, ad esempio nel settore dell'igiene e della sicurezza sul posto di lavoro, che sono intese a proteggere contro l'uso di standard sociali inferiori come strumento di concorrenza economica sleale. L'obiettivo da perseguire dovrebbe essere lo sviluppo e il miglioramento delle norme sociali di tutti gli Stati membri dell'Unione.

Il PMU ha accelerato l'internazionalizzazione delle società. Le multinazionali stanno adottando provvedimenti di ristrutturazione e di riorganizzazione in tutta la Comunità per accrescere la propria competitività. La previsione di uno spostamento dell'attività economica verso gli Stati membri con un basso costo della manodopera non si è avverata. Sono poche le imprese che sfruttano le differenze tra Stati membri per quanto riguarda i costi o le regolamentazioni relative alla manodopera per ridurre i salari o peggiorare le condizioni di lavoro in nome della concorrenza. La maggior parte delle multinazionali, comunitarie o meno, ammettono che ad eccezione di funzioni e settori molto specifici, ad esempio la gestione centralizzata delle compagnie aeree, quando decidono dove investire considerano altri fattori più importanti. Nel settore manifatturiero, ad esempio, sono determinanti le infrastrutture di trasporto o gli aspetti logistici.

La garanzia di un'adeguata tutela sotto il profilo della sicurezza sociale è una delle condizioni per garantire l'esercizio del diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione. Senza tale garanzia, le disparità tra i regimi di sicurezza sociale dei diversi Stati membri penalizzerebbero le persone che si trasferiscono all'estero. Le misure che coordinano i regimi di sicurezza sociale degli Stati membri garantiscono che i diritti alle prestazioni di sicurezza sociale, acquisiti o in via di acquisizione in virtù della legislazione nazionale (ad esempio pensioni, assicurazione malattia, assegni familiari), non vadano persi quando una persona lascia il proprio paese per lavorare, cercare un lavoro o risiedere in un altro Stato membro dell'Unione.

2.3 Interessi dei consumatori

L'efficacia ed il buon funzionamento del mercato unico dipendono anche dal fatto che i consumatori partecipino a tale processo e lo influenzino. Il mercato unico funziona correttamente se i consumatori beneficiano di buona parte dei vantaggi da esso derivanti. Affinché il mercato unico sia efficace sono necessarie organizzazioni dei consumatori influenti, che abbiano accesso alle informazioni e agli strumenti necessari per far valere i diritti dei consumatori. Il PMU ha consentito ai dettaglianti e ai consumatori un accesso più ampio a prodotti e servizi più convenienti e migliori.

Così come le imprese, anche i consumatori europei dovevano poter beneficiare di una maggiore concorrenza, di prezzi inferiori, di una varietà più ampia di prodotti e servizi, nonché di nuovi canali di distribuzione. Le considerazioni esposte al capitolo 1 dimostrano che ciò sta cominciando ad accadere. Conformemente all'articolo 100 A, paragrafo 3, le misure di armonizzazione si basano su un livello elevato di protezione dei consumatori.

I progressi realizzati sono notevoli. I dati indicano che l'approvvigionamento comincia ad aver luogo su scala comunitaria, in particolare per quanto riguarda prodotti quali elettrodomestici, prodotti alimentari di marca e mobili. Nei settori dell'industria manifatturiera, quali quello degli alimentari e dei tessili, gli elementi raccolti sui livelli dei prezzi non consentono una valutazione definitiva; nei settori dei servizi, quale quello dei trasporti aerei e quello delle telecomunicazioni, le riduzioni dei prezzi potrebbero non essere connesse esclusivamente al PMU. Tuttavia, l'accelerazione nella convergenza dei prezzi, in particolare per quanto riguarda i beni di consumo per i quali le differenze di qualità sono limitate, è dovuta al PMU. La diminuzione e la convergenza dei prezzi sono state frenate dai controlli ai quali i prezzi sono soggetti (in particolare per i prodotti medicali e farmaceutici) o dalle preferenze dei consumatori per i prodotti nazionali, regionali o locali (in particolare nel settore alimentare, dove solo i prodotti di marca hanno beneficiato di un miglior accesso al mercato).

I consumatori hanno avuto accesso ad una più ampia gamma di prodotti e servizi, in particolare nel settore delle telecomunicazioni, dei servizi finanziari e dei trasporti aerei interurbani.

I vantaggi in termini di scelta e di prezzi non hanno in generale messo a repentaglio la sicurezza o il benessere dei consumatori. Il PMU pone la sicurezza dei consumatori al di sopra della libera circolazione delle merci e dei servizi. L'apertura dei mercati avrebbe potuto dar luogo a rischi aggiuntivi, ad esempio per via delle disparità tra norme e a causa della libera circolazione di prodotti e servizi importati da paesi terzi. Pertanto il PMU è stato accompagnato da provvedimenti quali il ravvicinamento dei sistemi di valutazione della conformità, l'introduzione di pene più severe a carico dei fabbricanti di prodotti difettosi e dall'instaurazione di sistemi rapidi di allarme e di ritiro dal mercato in casi di emergenza.

La tutela degli interessi dei consumatori dipende dalla disponibilità di informazioni chiare e corrette sulle quali poter basare scelte razionali e trasparenti. Tale disponibilità è una delle condizioni necessarie per il buon funzionamento del mercato unico. Sotto tale profilo, la denominazione dei prodotti e le informazioni da riportare sulle etichette dovrebbero essere un mezzo efficace ed adeguato per informare i consumatori, purché non vengano utilizzate dagli Stati membri per frammentare il mercato e proteggere i produttori nazionali.

Le iniziative comunitarie intese a migliorare l'accesso alla giustizia e l'applicabilità transfrontaliera delle garanzie sono elementi essenziali affinché i consumatori possano sfruttare le opportunità del mercato unico. Tuttavia, essendo gli importi in oggetto spesso modesti, vale raramente la pena di avviare un'azione giudiziaria in un altro Stato membro. La Commissione ha già proposto soluzioni innovative per dar soddisfazione ai consumatori con reclami motivati, in modo tale da trasmettere ai consumatori la fiducia necessaria per fare acquisti oltre frontiera. Più in generale, la politica dei consumatori deve essere coordinata con gli altri provvedimenti riguardanti il mercato unico (relativi ad esempio alla liberalizzazione, all'informazione o ai servizi finanziari, settori nei quali i consumatori devono ancora far fronte a difficoltà per proteggere i propri interessi) per poter meglio prendere in considerazione e promuovere gli interessi dei consumatori.

2.4 Protezione dell'ambiente

La politica ambientale e il mercato unico sono complementari. E' ancora troppo presto per valutare in via definitiva l'impatto ambientale del PMU. Un miglior coordinamento della protezione ambientale ed il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sono essenziali per evitare l'introduzione di nuovi ostacoli tecnici agli scambi garantendo nel contempo il raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale.

L'articolo 2 del trattato CE stabilisce che, mediante l'instaurazione di un mercato comune, la Comunità ha il compito di promuovere, tra l'altro, "una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente". Entrambe le politiche debbono contribuire ad un uso più efficace delle risorse, incluse le risorse ambientali, il cui costo deve essere preso in considerazione in modo adeguato. Al legame tra queste politiche sancito dal trattato si aggiunge il riconoscimento diffuso tra le imprese della necessità di una legislazione ambientale. In taluni settori, i requisiti relativi alla tutela dell'ambiente hanno incentivato le imprese ad investire in nuove tecnologie "ecologiche", che hanno aumentato anche la loro competitività.

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

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

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

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

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

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

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

3. EFFICACIA DEL PROGRESSO DEL MERCATO UNICO

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

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

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

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

3.1. Portata della sfida

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

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

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

3.2. Risultati delle indagini

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

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

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

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

3.3 Prodotti

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

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

L'abolizione delle formalità doganali e fiscali:

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

L'abolizione degli ostacoli tecnici agli scambi

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Servizi

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Capitali

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

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

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

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

	Barriere					Altro
	Restrizioni sui servizi transfrontalieri	Restrizione allo stabilimento	Restrizioni sui flussi dei fattori	Barriere regolamentari/tecniche ¹	Questioni fiscali	
Banche	✓✓ Condizioni discriminatorie per la vendita transfrontaliera di servizi ✓ Restrizioni relative al marketing e al contenuto dei servizi	✓✓ Condizioni discriminatorie per le autorizzazioni	✓✓ Controlli sui capitali	✓✓ Requisiti prudenziali ✓ Condizioni di vendita	④ Imposta sui risparmi ⑤ Imposta sui redditi da investimenti ⑥ Diritti di successione	
Assicurazioni	✓✓ Condizioni discriminatorie per la vendita transfrontaliera di servizi ✓ Restrizioni relative al marketing e al contenuto dei servizi	✓✓ Condizioni discriminatorie per le autorizzazioni	✓✓ Controlli sui capitali	✓ Protezione dei consumatori ✓ Condizioni di vendita	⑥ Imposizione delle riserve ⑦ Imposizione dei premi	⑧ Diritto applicabile ai contratti
Trasporti su strada	✓✓ Restrizioni bilaterali (quote) per l'accesso ad altri mercati comunitari ✓ Restrizioni di prezzo	✓✓ Condizioni discriminatorie per le autorizzazioni	✓ Restrizioni di cabotaggio ✓ Riconoscimento dei diplomi	✓✓ Pesi e dimensioni ✓ Norme di sicurezza stradale ✓ Limitatori di velocità ✓ Ore di riposo	✓✓ Accise	✓ Formalità di frontiera per le merci
Trasporti aerei	✓✓ Restrizioni bilaterali al libero accesso ad altri mercati comunitari ✓ Restrizioni di prezzo ⑤ Allocations di slot	✓✓ Diritti esclusivi per l'autorizzazione dei vettori aerei ⑤ Regole relative alla proprietà nei rapporti bilaterali con i paesi terzi	✓ Restrizioni di cabotaggio ✓ Designazione e restrizioni di capacità	✓✓ Condizioni di vendita ✓ Norme di sicurezza ⑤ Oneri aeroportuali	✓ IVA	✓ Formalità di frontiera per i passeggeri ✓ Accesso ai sistemi di prenotazione via computer ✓ Aiuti di Stato, pratiche sleali
Servizi di telecomunicazione liberalizzati	✓ Condizioni discriminatorie di accesso alla rete	✓✓ Diritti esclusivi per servizi mobili, di trasmissione dati e di trasmissione via satellite	✓✓ Diritti esclusivi di vendita dell'attrezzatura	✓ Condizioni tecniche riguardanti l'uso delle reti		⑤ Accesso equo alle reti
Servizi radiotelevisivi	✓ Restrizioni alla radiodiffusione transfrontaliera ✓ Diritti di affitto e di prestito ✓ Durata della protezione dei diritti di autore ✓ Diritti di autore applicabili al satellite e al cavo	⑤ Regole di autorizzazione nazionali per le società di radiodiffusione ⑤ Restrizioni sulla proprietà dei media		✓ Condizioni tecniche riguardanti l'uso delle reti		

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

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

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

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

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

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

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

3.6 Appalti pubblici

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

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

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

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

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

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

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

4. OSTACOLI ANCORA ESISTENTI ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE

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

4.1 Attuazione inefficace, applicazione e mezzi di ricorso



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

• Recepimento

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

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

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

• Applicazione

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

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

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

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

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

• Mezzi di ricorso

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

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

4.2 Lacune del quadro normativo

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

certi casi, semplificare le norme comunitarie.

a) **Mancata adozione delle misure del Libro bianco**

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

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

• **Sistema di tassazione delle società**

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

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

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

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

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

- **Diritto societario**

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

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

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

- **Mancanza di chiarezza della normativa**

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

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

- **Limiti del campo di applicazione**

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

4.3 Norme eccessivamente complicate

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

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

4.4 Vecchi e nuovi ostacoli a livello nazionale

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

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

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

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

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

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

4.5 Gestione della legislazione comunitaria

a) Perizie scientifiche

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

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

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

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

b) Gli aspetti esterni del mercato unico

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

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

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

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

4.6 Il mercato unico e i servizi di interesse generale

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

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

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

nel settore del gas permetterà inoltre ai consumatori un risparmio di 900 milioni di ECU l'anno; ulteriori risparmi di notevole entità potranno inoltre derivare da una maggiore concorrenza nel settore del gas.

È necessario prestare una maggiore attenzione al quadro normativo per la liberalizzazione se si vogliono ottenere tutti i vantaggi possibili dall'integrazione. Le regole di concorrenza costituiranno uno strumento fondamentale di regolazione del mercato (sia attraverso linee direttrici *ex ante* che attraverso un'applicazione caso per caso). Durante il periodo di transizione che precederà l'apertura totale alla concorrenza nei settori in cui è importante l'accesso alla rete, è necessario agire su due fronti:

- accordo sulle norme comuni per garantire la trasparenza di comportamento degli operatori delle reti e criteri chiari per quanto riguarda le condizioni d'accesso e i servizi forniti attraverso di esse;
- applicazione rigorosa delle regole di concorrenza dell'UE e contemporanea realizzazione del quadro normativo.

La liberalizzazione effettiva verrebbe facilitata dalla separazione tra responsabilità normativa ed attività operativa. L'applicazione del principio del mercato unico ai trasporti ferroviari e ai servizi postali dovrebbe inoltre determinare notevoli riduzioni di costi e considerevoli vantaggi per i consumatori.

5. UN RINNOVATO IMPEGNO PER IL MERCATO UNICO

Nel presente capitolo conclusivo la Commissione propone le linee di base per un rinnovato impegno politico a favore della realizzazione del mercato unico. È un appello ad agire, indirizzato a tutte le parti interessate alla riuscita del mercato unico: le autorità nazionali degli Stati membri, gli operatori economici per i quali il mercato è stato creato, nonché le Istituzioni dell'Unione.

La Commissione individua i principali settori che devono essere considerati al fine di perfezionare l'impegno volto al completamento del mercato unico. Ciò significa, in primo luogo, assolvere pienamente agli impegni già assunti, compresi quelli miranti a:

- garantire una effettiva applicazione ed il rispetto del diritto comunitario;
- ridurre l'eccesso di regolamentazione che, soprattutto - ma non esclusivamente - a livello nazionale, impedisce ancora il corretto funzionamento del mercato; e,
- colmare alcune importanti lacune del mercato unico in vista del raggiungimento degli obiettivi definiti nel 1985.

Occorre inoltre un nuovo impegno per rispondere a nuove sfide.

5.1 Assicurare l'effettiva applicazione ed il rispetto del diritto comunitario

Una effettiva applicazione delle disposizioni comunitarie in tutto il mercato unico costituisce la priorità principale. Tale aspetto è generalmente avvertito come un problema da imprese e privati, che subiscono gli effetti negativi dei ritardi nell'applicazione delle norme comunitarie in alcuni Stati membri e delle variazioni interpretative ed attuative tra uno Stato membro e l'altro. Ma una effettiva applicazione è anche importante per garantire livelli equivalenti di sicurezza e di certezza giuridica in tutta l'Unione. A tal fine si potrebbero rendere necessari dei cambiamenti nella cultura amministrativa, e forse persino giudiziaria, degli Stati membri.

- Assicurare il rispetto delle disposizioni in materia di mercato unico costituisce un compito sempre più importante che merita una maggiore attenzione a livello politico. Tutte le parti interessate dovrebbero essere disposte a prendere in considerazione un approccio più innovativo, che comprenda il seguente programma:

- L'adozione di specifiche iniziative volte al rafforzamento della normativa comunitaria: è necessario predisporre misure di esecuzione più efficaci, in particolare quelle volte a rafforzare la vigilanza sul rispetto delle disposizioni comunitarie sui mercati.

- La creazione di un quadro generale per le misure di esecuzione: gli Stati membri dovrebbero dar prova di maggiore disponibilità a discutere le questioni relative all'effettiva applicazione delle disposizioni comunitarie ed a scambiare informazioni dettagliate sulle rispettive strutture, procedure e problemi in materia.
- Controllo delle misure nazionali di esecuzione: si dovrebbero adottare le misure necessarie a garantire un alto livello di reciproca fiducia tra gli organismi incaricati di far rispettare le disposizioni comunitarie negli Stati membri.
- Ricorso ad esperti tecnici e scientifici: si dovrebbe ricorrere in maniera più sistematica al contributo di esperti tecnici e scientifici indipendenti.
- Accelerare le procedure d'infrazione: la rapida istruzione delle denunce fondate e, laddove necessario, l'avvio di procedure d'infrazione nei confronti degli Stati membri inadempienti rivestiranno carattere altamente prioritario.
- Migliori strumenti di applicazione delle norme del mercato unico nonché un più ampio coinvolgimento delle giurisdizioni nazionali nell'applicazione effettiva del diritto comunitario.
- Osservazione del funzionamento del mercato unico: dovrebbe essere intensificata attraverso il miglioramento del rilevamento a livello nazionale dei dati statistici sui servizi e ad un maggior ricorso alle reti di Eurosportelli della Commissione.

5.2 Riduzione dell'eccesso di regolamentazione

Alcuni settori della legislazione nazionale che non sono interessati dal PMU costituiscono ancora un significativo e forse inutile ostacolo all'accesso al mercato ed alle operazioni transfrontaliere. Si rendono necessarie misure specifiche atte ad aumentare la visibilità di tali disposizioni ed a semplificarle laddove è possibile. Dovrebbero essere estese le iniziative già intraprese per la semplificazione della legislazione comunitaria nell'ambito del mercato unico.

a) Disposizioni comunitarie

La Commissione ha già varato l'iniziativa SLIM (semplificazione della legislazione sul mercato interno) che intende sviluppare nuove idee per la semplificazione delle direttive comunitarie e, ove necessario, delle disposizioni nazionali che le recepiscono. Entro breve tempo verrà presentata al Consiglio una relazione concernente quattro settori (INTRASTAT, prodotti di costruzione, piante ornamentali e riconoscimento dei diplomi). Sulla scorta delle conclusioni che ne verranno tratte, la Commissione definirà il metodo di lavoro e l'ambito dei lavori futuri.

b) Disposizioni nazionali

Si dovrebbero prendere in considerazione le seguenti misure:

- Un registro delle misure nazionali che comportano una frammentazione del mercato che consentirà di effettuare una revisione a livello comunitario delle disposizioni di legge nazionali che si sospetta possano ostacolare il funzionamento del mercato unico.
- Riduzione degli oneri amministrativi imposti dalle regolamentazioni degli Stati membri, con particolare riferimento alle misure intese a semplificare gli adempimenti a cui sono tenute le imprese nella fase di avvio della loro attività.
- Scambio di informazioni soprattutto relative all'esperienza maturata dagli Stati membri nella revisione delle proprie regolamentazioni al fine di valutarne l'effettiva necessità o di ridurne i costi.

5.3 Completamento del quadro legislativo a livello comunitario

Il quadro giuridico presenta alcune significative lacune che devono essere colmate al fine di garantire la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone; esse risultano dalla mancata adozione di proposte già presentate ovvero da nuovi sviluppi che richiedono l'introduzione di nuove norme comuni.

a) Completamento del programma previsto dal Libro bianco del 1985

Alcuni elementi chiave del programma previsto dal Libro bianco devono ancora trovare attuazione. Le lacune esistenti costituiscono un grave ostacolo alla promozione di crescita, competitività ed occupazione nonché alla piena partecipazione dei cittadini al mercato unico. Sono state presentate al Consiglio alcune proposte nei seguenti settori chiave:

Misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone: il quadro giuridico necessario ad assicurare la libera circolazione delle persone non è ancora completato. Dal punto di vista politico, il mantenimento dei controlli sulle persone a talune frontiere interne, se non a tutte, costituisce il fallimento più significativo del PMU. Tre proposte di direttive volte all'eliminazione dei controlli frontalieri sono state sottoposte al Consiglio ed al Parlamento, che devono dar loro seguito. La Commissione potrebbe avanzare ulteriori proposte per migliorare il diritto delle persone di circolare e risiedere liberamente all'interno del territorio della Comunità. Altre misure si renderanno necessarie per facilitare l'acquisizione ed il mantenimento di diritti nel settore previdenziale.

Aspetti fiscali: la presente relazione ha evidenziato alcuni settori nei quali l'assenza di un orientamento comune o coordinato in materia fiscale costituisce un ostacolo al funzionamento del mercato unico.

- Un sistema comune d'imposta sul valore aggiunto: finché non sarà eliminata la distinzione fiscale tra operazioni "interne" e "transfrontaliere", le imprese non potranno considerare l'intero mercato unico come il proprio mercato. La Commissione ha recentemente proposto un programma di lavoro pluriennale volto al raggiungimento di tale obiettivo.
- Eliminazione della doppia imposizione e di altri ostacoli ai flussi di reddito transfrontalieri: la mancata armonizzazione del trattamento fiscale riservato alle imprese ed alle persone fisiche che operano in più di uno Stato membro ha rappresentato uno tra i fallimenti più evidenti rispetto all'originario programma per il completamento del mercato unico. Esso costituisce altresì un serio ostacolo alla creazione di nuovi posti di lavoro.
- Ravvicinamento della tassazione dei redditi da capitale: le differenze tra i sistemi nazionali di tassazione dei redditi da capitale provocano tuttora delle distorsioni nel mercato unico dei capitali.

La creazione di un diritto societario europeo: la mancanza di un regime di diritto societario a livello comunitario impone ulteriori costi alla consistente minoranza di imprese che desiderano stabilirsi in più di uno Stato membro.

Adeguamento della legislazione in vigore: alcune disposizioni sul mercato interno risultano inutilmente ambigue o complesse. I principali settori che richiedono un'azione immediata sono quelli dei prodotti di costruzione e dei servizi finanziari; altri settori saranno individuati a tempo debito.

b) Un mercato unico per l'economia di domani

Le esigenze della società dell'informazione: nel regolamentare i servizi informatizzati, le autorità nazionali potrebbero inavvertitamente dar luogo ad una nuova frammentazione del mercato unico. La Commissione presenterà un piano di azione che prevede, tra l'altro, le misure legislative necessarie al funzionamento delle reti di comunicazione e di trasmissione dell'informazione ovvero la possibilità di estendere a tali mercati emergenti il principio del reciproco riconoscimento delle norme nazionali.

Biotechnologia: la biotechnologia fornisce la chiave di sviluppo di un'ampia gamma di nuovi prodotti, garantendo al contempo la sicurezza e la tutela della salute nei settori dei prodotti medicinali, agricoli e delle sostanze alimentari. In mancanza di una legislazione comune su base scientifica, compatibile con il mercato unico, il settore europeo della ricerca e dello sfruttamento dei relativi risultati verrebbe disincentivato e si troverebbe in posizione d'inferiorità rispetto alla concorrenza.

Specifiche iniziative per i servizi: l'importanza dei servizi per l'economia dell'Unione (circa 70% dell'occupazione complessiva) implica che ~~saranno probabilmente necessarie~~ ulteriori misure per eliminare gli ostacoli che si frappongono alla prestazione transfrontaliera dei servizi o alla libertà di stabilimento in tale settore.

Un mercato unico dell'energia: dopo aver valutato le esperienze maturate nella prima fase dell'apertura del mercato, la Commissione proporrà le iniziative finali necessarie per il perfezionamento del mercato unico dell'elettricità. Sulla scia del successo registrato con l'adozione all'unanimità da parte del Consiglio della posizione comune sull'elettricità, è stato avviato un lavoro analogo al fine di liberalizzare il mercato del gas naturale.

5.4 Misure complementari a livello comunitario

Il quadro legislativo non è sufficiente per realizzare il mercato unico. Altri strumenti di intervento dovranno essere utilizzati per promuovere il pieno funzionamento del mercato unico: in primo luogo, la moneta unica.

La moneta unica: l'euro costituisce lo strumento più importante per il consolidamento ed il miglioramento dell'efficienza del mercato unico. La sua introduzione non solo ridurrà i costi di transazione ed eliminerà i rischi di cambio connessi con gli scambi e gli investimenti transfrontalieri, ma aumenterà altresì la trasparenza dei prezzi, migliorando così la concorrenza.

Politica sociale e politica a favore dell'occupazione: la Comunità dovrebbe sostenere le politiche nazionali in materia di formazione e di occupazione, soprattutto avvalendosi del Fondo sociale europeo. La politica sociale comunitaria continuerà a garantire che la libera circolazione delle persone non sia limitata dalle disposizioni vigenti a livello nazionale nel settore sociale e ad assicurare un livello elevato di protezione sociale all'interno del mercato interno.

Politica di concorrenza: l'instaurazione del mercato unico richiede una sorveglianza ancora maggiore sull'attuazione della politica di concorrenza. Potrebbe risultare necessario riconsiderare il quadro legislativo attualmente in vigore in vista di una razionalizzazione delle discipline comunitarie concernenti gli aiuti di Stato.

Politica fiscale: in una recente relazione, la Commissione, tenendo in considerazione le opinioni espresse dai membri del Gruppo ad alto livello composto da rappresentanti dei ministri delle finanze nazionali, ha fornito la propria valutazione della necessità di elaborare una coerente politica fiscale d'insieme a livello comunitario.

Politica dell'informazione: la Commissione sta già attuando alcune iniziative, quali il progetto informativo "Cittadini d'Europa", al fine di soddisfare la crescente domanda di accesso permanente alle informazioni relative ai diritti ed alle opportunità offerti dal mercato unico, nonché di indicazioni chiare circa i servizi, all'interno delle amministrazioni nazionali e locali, ai quali potersi indirizzare quando insorgono dei problemi.

Politica ambientale: il mercato unico si basa sulla crescita sostenibile e su una adeguata protezione dell'ambiente. La mancanza di coordinamento delle iniziative nazionali comporta il rischio di conseguire risultati ben lontani dalla massima efficacia in termini di politica ambientale, oltre ad impedire di sfruttare pienamente i vantaggi derivanti dal mercato unico. La Commissione intende agire in modo deciso al fine di migliorare l'integrazione della politica ambientale nel mercato unico.

Politica dell'impresa: il programma pluriennale a favore delle PMI può fornire assistenza alle piccole imprese nell'ambito del mercato unico, segnatamente attraverso il miglioramento del contesto economico in cui operano le PMI e l'europeizzazione delle loro strategie, fornendo informazioni e servizi di sostegno che creino opportunità di cooperazione transnazionale.

Reti transeuropee: le reti di infrastrutture devono essere integrate per poter far fronte alla maggiore mobilità di merci, servizi e persone. Le risorse provenienti dal settore pubblico e privato possono, insieme, accelerare lo sviluppo delle infrastrutture transeuropee. Il superamento delle barriere che si frappongono ad una tale cooperazione tra settore pubblico e privato dovrebbe costituire una priorità per la Comunità.

Politica della ricerca e dell'innovazione: la politica comunitaria nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico contribuisce all'acquisizione delle conoscenze scientifiche necessarie per l'attuazione del mercato unico in diversi settori (salute, standardizzazione e telematica). Il crescente sviluppo della politica comunitaria dell'innovazione contribuirà a creare le condizioni per un miglior sfruttamento delle opportunità offerte dal mercato unico, soprattutto grazie ai finanziamenti per l'avvio di imprese ad alto contenuto tecnologico.

Politica dei consumatori: bisognerà tutelare maggiormente gli interessi dei consumatori, soprattutto per quanto riguarda i servizi finanziari, i servizi di interesse generale nonché la società dell'informazione.

5.5 Conclusioni: l'esigenza di un rinnovato impegno a favore del mercato unico

Sulla scia delle decisioni già adottate, il mercato unico registrerà importanti sviluppi negli anni a venire. La presente comunicazione ha dimostrato quanto il mercato unico abbia già profondamente modificato il contesto economico e politico all'interno dell'Unione.

- Sul fronte economico, molti dei vantaggi promessi dal mercato unico senza frontiere interne cominciano a farsi sentire, in termini di maggiore concorrenza tra le imprese, di ristrutturazione industriale, di prezzi inferiori e di maggiore scelta per i consumatori. Sebbene l'effetto economico complessivo di tali cambiamenti sia stato finora relativamente modesto in termini di incremento dei redditi o di ulteriori posti di lavoro, è ben avviato il processo che consentirà di tratto vantaggi sempre più importanti in futuro. Le imprese stanno diventando più competitive a livello internazionale - come dimostrato dall'incremento degli investimenti esteri diretti all'interno dell'Unione. Anche la strategia delle imprese europee si sta orientando verso un mercato più vasto.
- Anche sotto l'aspetto politico, l'esistenza di un mercato unico ha radicalmente alterato il quadro di riferimento per l'adozione di decisioni nazionali per quanto attiene ai settori che interessano il mercato. La nuova mobilità delle risorse economiche fa sì che sempre di più le disposizioni nazionali debbano tener conto dei loro riflessi sul mercato su scala europea. Inoltre, è aumentata l'interdipendenza degli Stati membri nell'assicurare che gli obiettivi della legislazione comune siano raggiunti. In un mercato senza frontiere interne la protezione della sicurezza materiale e giuridica e la tutela della salute sono indivisibili; l'effettiva applicazione della legge è diventata un obiettivo comune, piuttosto che una preoccupazione meramente nazionale.

Il mercato unico rimane dal punto di vista politico uno strumento chiave per realizzare le attuali priorità dell'Unione.

- In primo luogo, l'occupazione. Come affermato dalla Commissione nel Patto di fiducia, il pieno sfruttamento delle possibilità offerte dal mercato unico è il primo passo verso la creazione di nuovi posti di lavoro nell'Unione. La maggiore concorrenza derivante dall'apertura dei mercati costituisce la chiave della competitività che assicurerà i mezzi di sussistenza per i nostri cittadini nel lungo periodo. Vi sono già segnali del fatto che l'esistenza del mercato unico sta iniziando ad apportare un contributo positivo ai livelli occupazionali complessivi dell'Unione, anche in concomitanza di una grave recessione. Un clima economico più favorevole dovrebbe produrre risultati ancora migliori in futuro.
- In secondo luogo, la Comunità deve far fronte alla tendenza verso la globalizzazione dell'economia mondiale. Il processo di realizzazione del mercato unico costituisce di gran lunga l'esempio più rilevante e positivo di eliminazione delle barriere tra mercati nazionali. Se l'impegno viene mantenuto, sia per quanto riguarda il completamento del mercato che l'adattamento ad esso delle imprese, allora la Comunità si troverà nella posizione favorevole per influenzare e sfruttare le più ampie opportunità che saranno offerte dalla globalizzazione. Il progressivo realizzarsi dell'estensione del mercato unico ai servizi di interesse generale e gli effetti di una piena applicazione della legislazione già adottata accelereranno tale tendenza.
- Terzo, la realizzazione dell'UEM contribuirà all'efficiente funzionamento del mercato unico attraverso l'eliminazione dei costi di transazione e del rischio di cambio nei pagamenti transfrontalieri nonché il superamento dell'allocatione non ottimale delle risorse che le fluttuazioni valutarie possono produrre. Ma il mercato unico, promuovendo la convergenza ed un ambiente economicamente più omogeneo, contribuirà alla creazione delle condizioni che consentiranno il successo dell'UEM.
- Quarto, l'impegno dell'Unione volto a sviluppare le relazioni con i paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO), attraverso gli Accordi europei e le trattative in vista dell'ampliamento, pone il recepimento dell'*acquis* del mercato unico da parte dei PECO direttamente al centro dei negoziati. La preparazione di tali paesi è già iniziata nell'ambito della strategia di preadesione. Il successo dell'estensione del mercato unico a tali paesi dipenderà molto dal fatto che essi lo percepiscano come un tutto completo e pienamente operativo, basato non solo su un quadro giuridico completo e coerente, ma anche sugli organismi, strutture e pratiche che lo sostengono.

Tali enormi benefici possono ancora sfuggirci se non ci dedichiamo con pieno impegno alla costruzione di un mercato unico che funzioni. Anche se il grosso dell'opera di realizzazione di un quadro giuridico comune per il mercato unico è stato compiuto, dobbiamo assicurare ora che in ciascuno Stato membro esistano le condizioni che consentano alle imprese ed ai cittadini di fruire pienamente dei benefici di tale realizzazione. Ciò richiede un impegno ad ogni livello: comunitario, nazionale, regionale e locale. Fare del mercato unico un autentico successo richiede altresì il coinvolgimento degli operatori economici nonché dei responsabili dell'emanazione e dell'applicazione delle norme.

Allegato 1: Fonti informative consultate per la presente relazione**a) L'ambito del programma relativo al mercato unico (PMU)**

Ai fini della presente rassegna il programma relativo al mercato unico comprende:

- le 282 misure esposte nel Libro bianco del 1985 della Commissione, che erano intese ad eliminare i rimanenti ostacoli fiscali, tecnici e fisici alla libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone;
- le misure legislative preesistenti che hanno costituito una base importante per il completamento del mercato unico. In generale, il Libro bianco del 1985 ha portato a termine una costruzione che si trovava già in uno stadio avanzato. Tuttavia, le misure definite nel 1985 rivestivano particolare importanza in quanto vertevano sugli ostacoli residui che impedivano di trarre pieno beneficio dalle misure già adottate;
- le integrazioni apportate al programma relativo alle misure legislative per il completamento del mercato unico nei settori che erano stati trascurati dal Libro bianco del 1985 (tali settori comprendono la liberalizzazione di determinati servizi in rete, quali i mercati delle telecomunicazioni e dell'energia);
- le politiche comunitarie di accompagnamento che mirano ad ottimizzare il funzionamento del mercato unico, quali la politica di concorrenza e le misure di promozione della coesione regionale.

b) Lavoro di ricerca

Al fine di adempiere in modo approfondito ed informato al mandato assegnatole dal Consiglio in vista della realizzazione del presente studio, la Commissione ha effettuato una vasta operazione di raccolta di informazioni. A tale scopo ha realizzato 38 studi ed un vasto sondaggio d'opinione presso le imprese, che si possono sintetizzare come segue:

- 19 studi condotti nel settore manifatturiero e dei servizi: ciascuno intendeva stabilire se le misure per il mercato unico prese in considerazione dalla presente rassegna hanno portato all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione e ad individuare gli ostacoli residui alle transazioni transfrontaliere;
- 6 "studi sugli ostacoli": ciascuno mirava a valutare i progressi realizzati nello smantellamento dei più importanti ostacoli non tariffari (ostacoli tecnici, appalti pubblici, formalità doganali e fiscali, controlli sui movimenti di capitali, protezione della proprietà industriale, gestione valutaria e liberalizzazione del mercato dei capitali);
- l'incidenza economica della soppressione di tali barriere è stato oggetto di 13 studi supplementari, che trattavano tra l'altro le seguenti questioni: scambi commerciali e flussi d'investimento, convergenza dei prezzi, concorrenza e competitività, occupazione e mercato del lavoro, coesione economica;
- l'Istituto statistico delle Comunità europee (Eurostat) ha coordinato un'inchiesta di grande respiro presso le imprese in merito alla loro consapevolezza, al loro atteggiamento e alla loro reazione nei confronti del programma del mercato unico; tale indagine si è basata sulle risposte di 13.000 imprese di 12 Stati membri; è stato chiesto ad un campione rappresentativo di imprese con più di cinque dipendenti nel settore dei servizi e più di venti dipendenti nel settore manifatturiero (24.000 in tutto) di valutare la riuscita del PMU ed il suo impatto sulle strategie ed il funzionamento delle imprese.

Sono state prese in considerazione anche altre fonti informative per quanto riguarda l'efficacia delle misure legislative relative al mercato unico, compresi studi o rassegne indipendenti condotte negli Stati membri.

c) Questioni relative ai dati

Nel corso dell'intera analisi si è cercato di raccogliere dati aggiornati a livello comunitario provenienti da una singola fonte (Eurostat). Il vantaggio di tali dati è costituito dal fatto che essi si basano su definizioni uniformi e su informazioni affidabili raccolte ad intervalli regolari dagli istituti statistici nazionali. A tale proposito si è dovuto tener conto delle seguenti considerazioni:

- molte delle serie di dati esaminati dalla presente rassegna sono relativamente specializzate e non sono rilevate con grande regolarità (come avviene per i dati sui livelli dei prezzi, che vengono rilevati soltanto ad intervalli di 5 anni). In tali casi è stato impossibile ottenere dati relativi al periodo successivo all'ultima inchiesta (1993);
- gran parte dei concetti implicano rapporti o indicatori relativi che richiedono una combinazione di due serie di dati nell'analisi (quali i margini prezzo-costi o gli indici di concentrazione). In molti casi, Eurostat non dispone di tutti i dati rilevanti e la Commissione si è avvalsa di alcune serie di dati specializzate (ad esempio Visa, PIMS, Amdata). Tali dati più complessi sono disponibili con un ritardo rispetto ad indicatori più accessibili, quali i flussi commerciali;
- la presente analisi classifica gran parte dei dati per settore, come avviene ad esempio per gli effetti sulla produttività e sull'efficienza, dove i confronti sono effettuati sulla base del grado di sensibilità al PMU. Tale livello di analisi richiede dati disaggregati per settore, dati che sono disponibili soltanto con un certo ritardo;
- i problemi relativi ai dati sono particolarmente delicati per quanto riguarda il settore dei servizi. Ciò si spiega con la mancata attenzione al settore dei servizi in passato, per l'erronea convinzione che essi non fossero influenzati dall'internazionalizzazione. Inoltre, gran parte delle nozioni tradizionali relative ai costi, alla produttività e agli scambi commerciali non trovano sempre un equivalente quantificabile nel settore dei servizi. L'insufficienza dei dati disponibili nel settore dei servizi ha posto un problema di particolare difficoltà nel corso della presente rassegna. I risultati in cifre citati in relazione ai diversi settori dei servizi sono spesso tratti da studi commissionati ad hoc per tali settori e sono basati su calcoli effettuati appositamente per i fini della presente rassegna.

PRIMO RAPPORTO

DEL

GRUPPO CONSULTIVO

SULLA

COMPETITIVITA'
(cd. GRUPPO CIAMPI)

PAGINA BIANCA

ENHANCING EUROPEAN COMPETITIVENESS

First Report to the President of the Commission,
the Prime Ministers
and Heads of State.

June 1995

COMPETITIVENESS ADVISORY GROUP

PAGINA BIANCA

Contents

PART I: COMPETITIVENESS AND THE EUROPEAN ECONOMY

- I.1 The challenge
- I.2 The significance of competitiveness
- I.3 Exploit our potential
- I.4 Where we are now

PART II: COMPLETING THE INTERNAL MARKET

- II.1 The Internal Market - Accelerate Implementation
- II.2 Improved Infrastructure - Trans European Networks (TENs)
- II.3 The New Europe: West & East stronger together

PART III: STRENGTHENING THE EUROPEAN ENTERPRISE

- III.1 Benchmarking performance
- III.2 Removing the barriers to innovation and the application of technology
- III.3 Encouraging the development of small and medium sized enterprises

PART IV: ENHANCING HUMAN RESOURCES

- IV.1 The information society and the learning society
- IV.2 A strategic approach
- IV.3 Towards a learning society

COMPETITIVENESS ADVISORY GROUP MEMBERS

C.A. Ciampi, former PM Italy, former Governor of the Bank of Italy, **Chairman**.

Prof. F. Maljers, former Chairman Unilever, Chairman Philips Supervisory Board, **Vice-Chairman**.

P. Barnevik, President and CEO of ABB.

D. Simon, Chairman Elect, British Petroleum Company plc.

J. Gandois, Président CNPF, former Chairman Péchincy, Cockrill-Sambre

C. Solchaga, former Minister of Finance, Spain.

P. Cassells, General Secretary of the Irish Congress of Trade Unions.

Prof. M.-J. Rodrigues, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.

J. Ollila, President Nokia Telecom.

B. Breuel, former President Treuhand.

G. Sapountzoglou, President Ionian Investments, former member Conseil d'Administration EIB.

W. Peirens, President ACV, Membre du Comité de Direction de la CES.

K. Zwickel, President IG Metall.

Commission Permanent Representative: Professor Alexis Jacquemin, Consciller Principal.

Carlo Azeglio Ciampi

Rome, 16 June 1995

Mr. President,

I have the honour to present the first Report of the Competitiveness Advisory Group set up at the end of February by the Commission, in pursuance of a recommendation by the Essen European Council.

The Group's mandate is to produce a six-monthly report on the state of the Union's competitiveness and to advise on economic policy priorities and guidelines with the aim of stimulating competitiveness and reaping its benefits in terms of growth and employment.

The Group is not a research team. Rather it is a company of persons who have, or have had, executive responsibilities; who operate within Europe's economic and social fabric; who believe that they can make a valid contribution best by drawing upon their diversified experience, by tackling problems with a pragmatic approach.

The Group intends to maintain this specific character in its future activity, in strict accordance with both letter and spirit of its mandate.

The lodestar of the Group's activity is the White Paper "Growth, Competitiveness, Employment", with its extensive analyses and far-sighted projects.

Dissatisfaction with economic and social conditions and trends in the European Union stems principally from the rise in structural unemployment since the beginning of the 1980s. As measured at comparable phases in the economic cycle, Europe's unemployment rate is estimated to have risen by four percentage points over this period. This means an additional eight million of permanently unemployed. The situation is aggravated by a lengthening of the average time the unemployed remain out of work.

Mr. Jacques SANTEK
President of the European Commission
BRUSSELS

This deterioration is the major evidence of the decline in the ability of the Union to exploit its productive potential to the full. In particular, of the Union's difficulty in finding an answer to the discontinuities today's technological revolution produces in the relationship between economic growth and creation of new jobs.

From the many that were possible, the Group's choice of issues to bring to the attention of European leaders is inspired by the need to give priority to problems that appear crucial to reversing this worrying trend.

At the conclusion of this first phase of its work, the Group has arrived at a unanimous and firm conviction that:

- urgent action is imperative if we are to move forward and restate Europe's leading role in the world economy;
- the initiative that the Commission has already taken in proposing a program for industrial competitiveness to national governments must be rapidly translated into an operational plan with clear priorities and precise objectives: to their definition this Report is intended to contribute.

The Group would appreciate the reactions of the European Council and the Commission to this first Report for its subsequent work.

Lucasly Jones

Carlo Ciampi

ENHANCING EUROPEAN COMPETITIVENESS**FIRST REPORT TO THE PRESIDENT OF THE COMMISSION
THE PRIME MINISTERS
AND HEADS OF STATE****THE COMPETITIVENESS ADVISORY GROUP****June 1995****I. COMPETITIVENESS AND THE EUROPEAN ECONOMY****I. 1 The challenge**

Fifty years on from political and economic reconstruction after the Second World War, Europe appears an odd mix of huge resource potential, on the one hand, and relative decline in the ability to exploit this potential, on the other.

During the 1950s and 1960s, Europe had an excellent record in rebuilding productive capacity, employment and productivity growth, raising standards of living in a non-inflationary environment, structural change, reducing the technological gap with American front-runners. The most important achievement of these two decades was the creation of the European Community. Disruption in the 1970s has been followed over the last fifteen years by painful - though largely successful - efforts to restore macroeconomic discipline and convergence. Economic and financial integration has progressed. Restructuring of productive capacity has got underway. But, at the same time, Europe has increasingly been unable to provide an adequate number of new jobs and prevent a dramatic increase in unemployment. It has not been decisive enough in the correction of profound regional imbalances or of worsening economic performance.

The big challenge Europe faces is therefore to reverse relative decline. In an increasingly global economy, protectionist strategies offer no solution. In its first Report, the Competitiveness Advisory Group (CAG) wishes to convey to politicians, labour leaders, business community, and indeed to all our citizens, a sense of urgency. We must beware the danger of shifting from investment- and innovation-driven growth to wealth-driven decline.

National specificities in economies, reflecting different historical and cultural roots, have to be acknowledged, but now there is growing awareness that the different strands of capitalism move closer together, rather than further apart. Dichotomies between individualism versus managed consensus, competition versus cooperation, free market versus social welfare policies, seem too simplistic. The need is to orchestrate broad consensus in favour of a European model, in which market mechanisms are promoted and, at the same time, are integrated by policies respecting the social dimension of all economic activity. The danger of a dual society, a widening gap between the very rich and the very poor, is real. On the whole, European countries have always attributed a high value to social cohesion and solidarity. In this context, the basic role of the State is not as entrepreneur, rather as guide: a modest but efficient regulator and redistributor.

This Report of the Competitiveness Advisory Group rests on our shared conviction that urgent action is imperative if we are to move forward and restate Europe's leading role in the global economy.

The Group proposes the definition of an Action Plan for which this Report indicates the priorities and objectives considered most relevant. The Action Plan would constitute the operational phase of the initiative that the Commission has already taken in submitting a programme on industrial competitiveness to national governments.

I. 2 The significance of competitiveness

Competitiveness is at times perceived as something of an obsession, undermining national cultures, displacing jobs, dividing peoples, encouraging social dumping by low-wage countries on more advanced nations. Far from all this, to the CAG competitiveness must be seen in its true light. Competitiveness implies elements of productivity, efficiency, profitability. But it is not an end in

itself or a target. It is a powerful means to achieve rising standards of living and increasing social welfare - a tool for achieving targets. Globally, by increasing productivity and efficiency in the context of international specialisation, competitiveness provides the basis for raising peoples' earnings in a non-inflationary way. It increases value added and growth potential, stimulating not only resource-saving innovation, but investment to expand capacity and to create jobs as well. Economic competition is thus the ally, not the enemy, of social dialogue.

For the CAG therefore, competitiveness is not a zero-sum game. There is a positive-sum - both for national factors of production and for our trade partners. The drive to competitiveness should not lead to short-termism, but rather encourage benchmarking strategies to develop new technological opportunities and so to maximise long-term profitability and capital accumulation. And this while providing the means to enable society to become more responsive to the needs of its citizens.

Huge investment is badly needed if Europe is to mobilise and valorise its resources. In infrastructure, certainly - but more than this: competitiveness stems from, and at the same time, helps strengthen human capital potential. A country's, or region's, competitiveness crucially depends on its ability to invest in intangibles - knowledge, skills, creativity - thus creating the bases for better quality jobs. These non basic factors of production tend to attract - and to stabilise - economic activity and employment. The competitiveness game for Europe, as for other advanced regions of the world, mainly revolves around the ability to accumulate and improve human capital.?

1.3 Exploit our potential

European countries are facing recurrent obstacles in translating growth into job opportunities: both higher quality employment and lower unemployment. Due to a number of factors including low average female participation rates, discouraged job search among the young and the long-term unemployed, as well as certain structural features of the labour market, European employment ratios are distinctly below potential, even taking into account demographic variables. Decoupling of recovery of output and improvement in the labour market is a symptom of malaise.

As stressed by the White Paper on *Growth, Competitiveness and Employment*, as well as by the *Guidelines for the Social Dialogue*, unemployment in Europe must be fought through actions that foster competitiveness and sustainable economic development.

Without better educated and motivated citizens, we shall experience mounting difficulties in promoting technology diffusion, incremental innovation, dematerialisation of processes and consumer tastes, the hybridisation of new highly pervasive technologies into traditional production. Industrial and tertiary activities are more and more suppliers of knowledge incorporated in goods and services, less and less generators of purely material products and routines. Sound systems of primary and secondary education are a pre-condition for developing the necessary "humanware" as well as for fighting social exclusion.

In many parts of Europe, networks of small and highly specialised suppliers of intermediate and final goods, drawing their early roots from crafts and skills and a tightly-knit human and social environment, provide a healthy reservoir of intermediate users and producers. By building on this historical and cultural diversity, they can often represent one of our most important sources of competitive advantage.

I. 4 Where we are now

As an international competitor, Europe reveals geo-political and institutional characteristics that can be seen as structural disadvantages: institutional fragmentation and market segmentation causing inefficiency and lost opportunities for pan-European competition and economies of scale; costly and inefficient infrastructures; limited geographic labour mobility compared to America and Japan, due to linguistic and cultural barriers as well as to different national labour market regulations. Many of these structural disadvantages are being attacked by Single Market rules. The main issue is how far - and how fast - national governments will respect their commitment to rapid implementation of these new rules.

During the last decade several indicators have pointed to a significant loss of relative performance by European manufacturing and the service sector vis-à-vis major Asian and American competitors. In drawing such comparisons, the need is to avoid oversimplification. Profound differences between Member States, between regions and between different industrial sectors cannot properly be accounted for in aggregate indicators. Furthermore, many comparable indicators are affected by strong cyclical components and by recurrent currency gyrations affecting real exchange rates. Data are less ambiguous if we look beyond the traditional aggregate indicators to the performance of individual sectors and, even more, that of enterprises. However, various aggregate indicators of underlying performance in manufacturing industry since the beginning of the last decade reveal clear signs of European loss in relative performance, especially compared to Japan but in some respects also to the United States (Graphs 1-4). Slow growth in output is accompanied by a decline in employment, and by sluggish gains in productivity.

Real wages rose less than productivity, as in the USA but unlike Japan. The USA, however, was able to create millions of jobs. These were even manufacturing jobs during the 1980s, then mostly in services (reservations remain, however, about the quality of some of these new jobs). Japan, at least until very recently, had a record of near full employment.

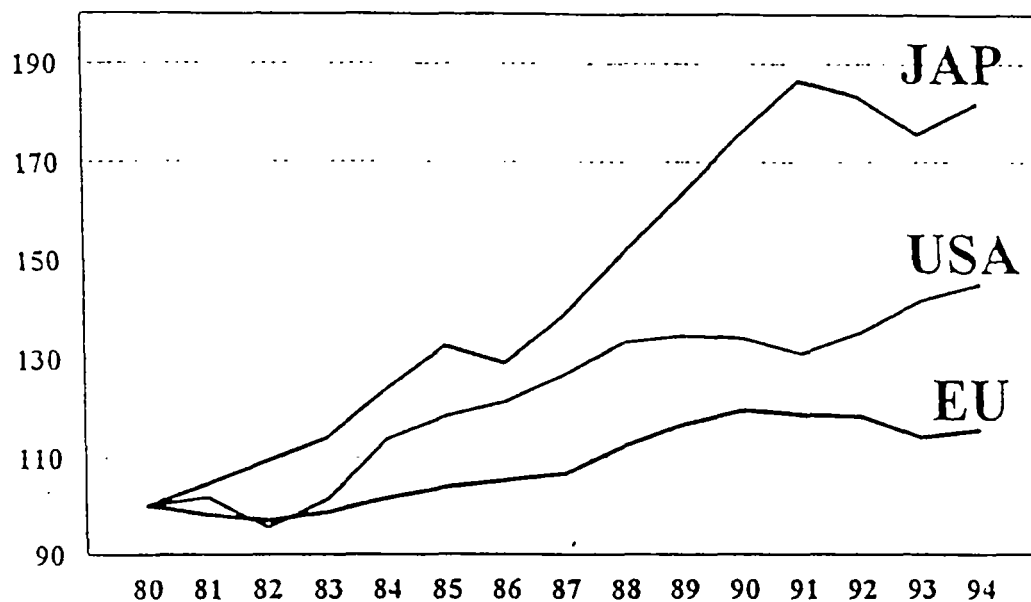
The European trend in real investment in manufacturing was roughly in line with that in the USA. It was much below Japan. These figures conceal, however, significant differences between the Member States.

Causes of the slower accumulation of capital per worker here in Europe may include the higher real cost of capital for business investment relative to real wages, as well as the higher initial weighting of capital-intensive industries suffering over-capacity. Another plausible and somewhat related explanation lies in a phase of restructuring aimed at achieving a more efficient, if smaller, industrial base, with a greater share of fixed investment devoted to net reduction in obsolete capacity. This may reflect a healthy strategy of modernisation but, at the same time, it could give rise to capacity constraints during cyclical recoveries.

Graph 1

Output in manufacturing, 1980 = 100

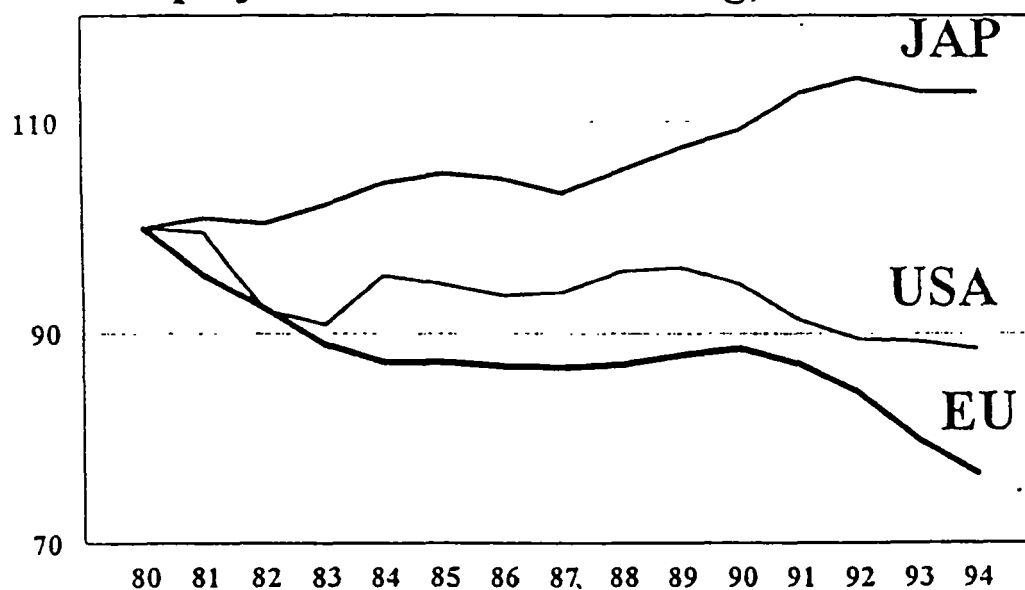
(gross value added at 1985 prices)



Source : European Commission

Graph 2

Employment in manufacturing, 1980 = 100

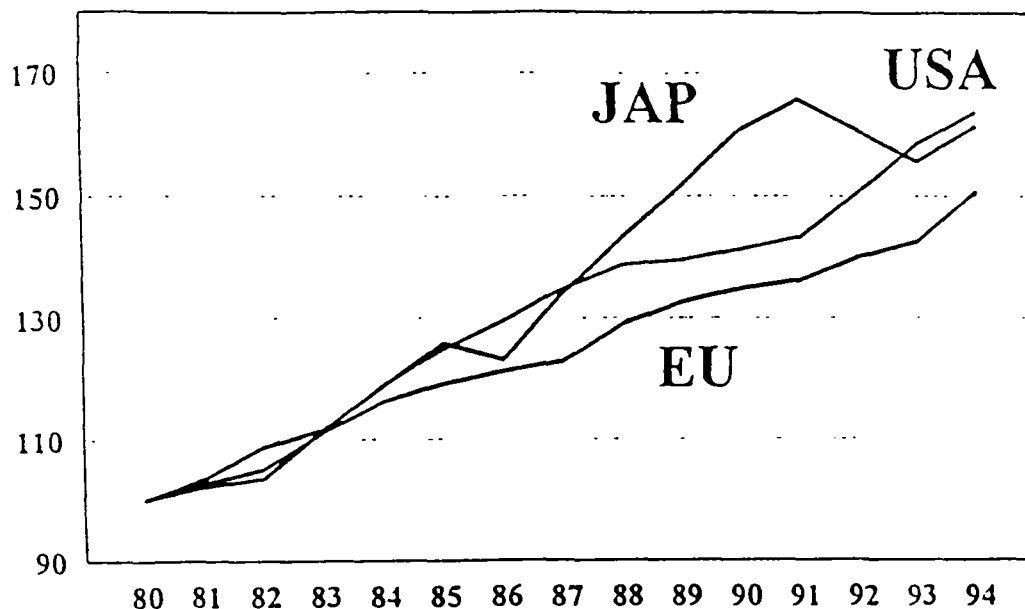


Source : European Commission

Graph 3

Productivity in manufacturing, 1980 = 100

(gross value added at 1985 prices per person employed)

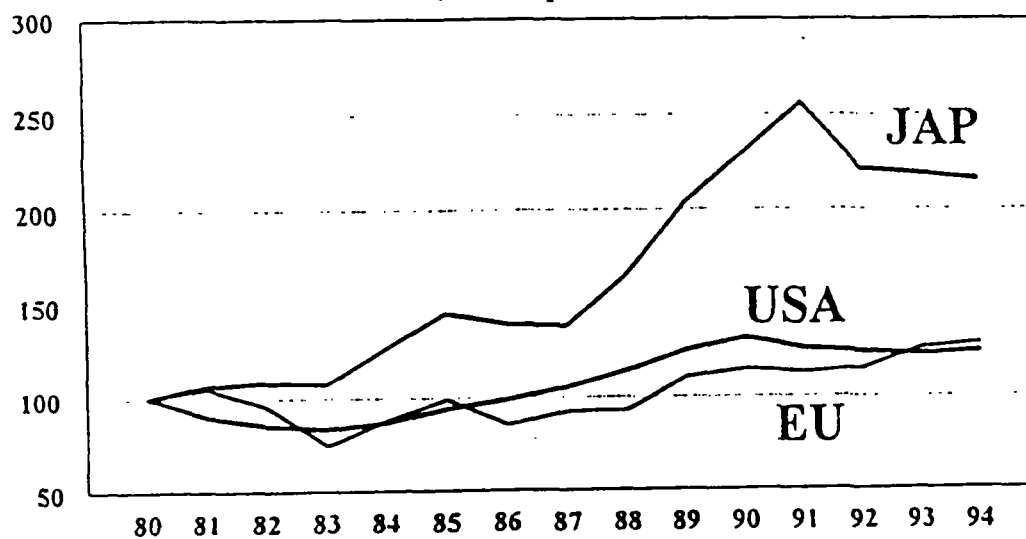


Source : European Commission

Graph 4

Investment in manufacturing, 1980 = 100

(at 1985 prices)



Source : European Commission

Looking at invisible investment in technological innovation, Europe has done some catching up in R&D, taking into account the bigger presence of small and medium sized enterprises and production-based technologies which typically call on a relatively smaller amount of formalised research. The European Union, however, still lags behind the USA and Japan in terms of patenting, and behind Japan in terms of ability to transfer and apply new technologies.

Finally, if we look at some disaggregated indicators of value added and trade performance, the European disadvantage vis-à-vis the United States and Japan has even increased in terms of the sectorial specialisation in low-to-medium technology, relative to high technology, and in slow demand growth, relative to fast demand growth, sectors.

International trade is both a determinant and an effect of competitiveness. Through international trade in goods and services, national factors of production implicitly move across countries, even when they are geographically immobile. International trade in intermediate and final goods is a very powerful instrument allowing trading partners to participate in the expansion of productivity and technological capability in a virtuous circle going from investment to productivity, to trade, ultimately to rising standards of living.

However, additional competitive disadvantage stems from Europe's weaker trade links with the world's fastest growing developing markets. This is due to its stronger geographical orientation toward the Middle East and North Africa. Enlargement to Central and Eastern Europe now potentially constitutes an opportunity for growth and employment. Western European prosperity is intimately tied to encouraging economic and social transformation in its neighbours to the East and across the Mediterranean. In international trade flows, today's most dynamic developing exporters tend also to be the fastest-growing importers of manufactures, especially of intermediate and capital goods, but also of an increasing share of consumer goods to satisfy rapidly increasing domestic demand.

II. COMPLETING THE INTERNAL MARKET

II. 1 The Internal Market - Accelerate Implementation

The CAG emphasises the urgency of acceleration of the internal market process. The essential issues here are twofold: how to speed up implementation, and how to move forward to deeper market integration thanks, to less, but better quality, Union legislation. Progress has been made with an average 91% transposition (EU-12 only). Implementation in critical economic sectors has, however, been uneven across the Member States. The enlarged Europe of the 15 is thus still a long way from being a big, truly open, internal market. This when the benefits of completing the single market would accrue, to small and medium sized enterprises as well as to Europe's large and multinational corporations, to consumers as well as to producers.

One major advance would be adoption of the European Company Statute. Even more important than the potential cost savings involved, the ease for both smaller and larger companies to expand Europe-wide would greatly stimulate integration. In fact, the internal market will remain unfinished business so long as European companies cannot operate across the whole Union in a more flexible and efficient way.

An increasing number of companies have adopted a pan-European strategy, structure and market approach in order to improve economies of scale, increase flexibility and speed to meet the new single market opportunities. Unlike in the United States, however, such European companies still have to operate through a complex and costly network of subsidiaries incorporated under the laws of the various Member States.

The cost/benefit analysis of the Statute for a given European company will depend on its size, the extent of centralisation of its existing activities as well as the number of national operations. Operating cost savings for a large European company, with country-level holding companies, many individual legal entities and lots of cross-border trade, would be substantial. Estimates Europe-wide indicate total potential savings in the order of 30 billion ECU annually.

While progress on the ECS would considerably improve European business competitiveness, for SMEs as much as for bigger firms, it needs to be accompanied by further advances on fiscal and social legislation.

Other internal market priorities must not be overlooked. The CAG calls attention to each of the following:

- elimination of the remaining internal market barriers in critical areas where transposition at national level is too slow. Public procurement is one prime example of a still restricted activity which, if barriers were removed, would offer extensive opportunities for firms to invest across Europe, with positive fallout for jobs and for the quality of services offered to Europe's citizens;
- speeding up of deregulation and liberalisation. The proper functioning of the market implies simple and transparent rules. National monopolies, public and private, and the lack of cross-border competition are often reasons for high energy, telecom and other infrastructure costs which penalise European firms competing internationally. Other sectors of emerging importance, such as environment, may need new forms of regulation;
- implementation of EMU as soon as possible for the largest number of Member States able to participate. Both business and investment conditions will improve greatly by eliminating today's monetary and exchange rate uncertainties. A single currency accepted across Europe remains a crucial element in achievement of a fully effective single market and in enhancing the competitiveness of European business;
- fiscal harmonisation, also with reference to taxation of financial assets in order to prevent distortions in capital movements;
- simplification and review of Union legislation. The CAG is strongly in favour of the application of cost/benefit analysis to new and revised legislation. The issue of subsidiarity in its interplay with EU legislative initiatives should be considered.

Specific policy recommendations for some of these five further internal market priorities will be discussed in greater detail in future CAG reports.

II. 2 Improved Infrastructure - Trans European Networks (TENs)

Completion and integration of the internal market both for the consumer and for business must be supported by a stronger and more competitive pan-European infrastructure in telecommunications, road and rail transport, air transport and energy.

Trans European Networks are an irreversible process endorsed at the Essen Summit. They involve expenditure of almost 600 billion ECU for the realisation of major projects up to the year 2000. While it should be possible to finance most energy and telecom TENs from private sources (as indicated by the Information Society projects), public transportation projects in both the Union and Central and Eastern Europe (CEE) require a supporting regulatory environment and public funding through public/private partnerships. In these projects, as well as the purely economic benefits, any least cost analysis should also consider overall social and long-term benefits of resulting European integration.

Outstanding obstacles affecting TENs include:

- the uneven degree of liberalisation in energy, telecoms and transport systems across the Union and in the CEE;
- political delays in agreeing upon an improved legal and financial regulatory framework to implement a long-range pan-European infrastructure policy;
- regulatory issues related to technical standardisation, interoperability, environmental and integrated planning systems between national authorities and private sector corporations;

- the financing gap, roughly estimated at 80% for certain of the transportation projects requiring public and private financing. A lack of coordinated cost/benefit analysis between certain Member States on some of the priority TEN transport projects does not favour either financing, or the interest of private investors.

To develop TENs, the CAG recommends:

- *the Council of Ministers entrust the Commission and the EIB with a mandate to re-accelerate the TEN priority projects, given the excellent co-ordination by the Commission in 1994;*
- *the Commission, the EIB/EIF and interested public/private partners conduct cost/benefit analyses on specific TEN transport projects. The outcome of such analysis should contribute to any decision concerning which priority projects could usefully be accelerated with some increased public/private financing and EIB support, and which projects should be rescheduled. Geo-economic criteria and the Union goal of cohesion should also be taken into account;*
- *priority projects move ahead more rapidly. Current obstacles, such as the financing gap, the reservations expressed by the ECOFIN Council and the difficulties encountered by public/private partnerships, need to be overcome; as well as outstanding regulatory obstacles.*

II. 3 The New Europe: West & East stronger together

Many people in Western Europe tend to see the re-emergence of their Eastern neighbours after decades of isolation as a potentially costly political necessity, rather than an economic opportunity. A threat from these still low-wage countries is perceived, giving rise to defensive and protectionist attitudes in many circles. Foreign direct investment (FDI) in the countries of the region is low, as is financial support (credits, guarantees, grants), mainly motivated as a way to avoid problems such as political instability, a return to totalitarianism, a flood of immigration, military conflict. This attitude is fundamentally wrong.

There are major win-win opportunities:

- a) Infrastructure: A gradually stabilised and then growing CEE offers an enormous market for Western Europe on its doorstep. The build-up of telecommunications, the exploitation of oil and gas and other resources, the revamping of energy and transport systems, the retrofitting of huge but inefficient and polluting industries will represent a major opportunity for Western industry. Even though it will take time for sufficient domestic funding to be generated, in some countries of Central Europe such funding is starting to become available.
- b) Trade: Rapidly increasing trade in both directions will lift living standards in both halves of Europe. The more the East is allowed to export to the West, the more it can earn to finance higher imports from the West. Moreover, a partnership in global trade is possible. With the greater respect in the East to social issues accompanying consolidation of democratic systems, together Europe as a whole wins - and becomes more competitive in the global arena.
- c) Investment: Western European investment in companies in the East is another route to economic integration. Investment of capital and, especially, of business and management know-how can speed up the integration process. In this respect, Central and Eastern Europe has a big advantage over developing countries due to the presence of a large number of highly qualified people, especially in science and some areas of technology. What these people lack is modern Western management and organisation, quality control, computers, costing and pricing and experience from operating in a market economy. High performance "islands", mostly in Western-owned businesses, have already increased productivity a hundred fold, reduced floor space and working capital to a fraction of pre-reform levels, and reached Western levels of quality and commercial reliability in spite of poor infrastructure.

The CAG supports maintenance of the following key policy programmes within the agreed time-frame :

—————

- *the Europe Agreements: these provisions, covering access by Hungary, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Bulgaria and Rumania to Union markets, represent an instance of radical and challenging trade liberalisation on the part of the EU. The three Baltic Republics and Slovenia have also initialed such agreements. Most of the agreed market access measures (e.g. abolition of quantitative restrictions and specific tariffs; gradual 2 to 5 year abolition of tariffs other than those in sensitive sectors) appear to be working well; some contingent protective measures remain;*
- *Partnership and Cooperation Agreements with the Commonwealth of Independent States: The European Union is potentially the most important partner of the CIS. Enforcement of this agreement will improve the investment climate, foster economic liberalisation, expand trade links and provide financial assistance also in strategic areas such as nuclear safety;*
- *the White Paper for Pre-Accession Strategy: the main objective being to serve as a guide to assist associated countries in aligning themselves with the internal market by establishing their own sectorial priorities in order to further improve their overall industrial restructuring and trade performance. While the White Paper is expected for the Cannes Summit, the CAG expresses the hope that it will not represent merely a legal document, but rather a strong decision-making mechanism to propel East-West integration. The CAG welcomes the proposal to create a Technical Assistance Information Exchange Office which will provide the necessary expertise from both the Commission and the public and private sector.*

III. STRENGTHENING THE EUROPEAN ENTERPRISE

The ability of businesses, large and small, to add value is a key factor determining the aggregate performance of any economy, its level of competitiveness and the living standards of its people - directly through employment and indirectly through welfare systems and income transfers. In an open international market economy, firms within Europe must be able to compete and win profitable business in their home markets and internationally if they are to provide employment and be a source of wealth generation.

III. 1 Benchmarking performance

Europe's track record in terms of competitiveness . . . be measured by direct comparison with that of its main trading partners. Similarly, the track record of individual sectors and enterprises can be compared to that of their competitors internationally.

The application of benchmarking can be an important instrument to identify ways to raise the level of productive employment within the European economy and improve competitive performance. Though not an end in itself, benchmarking - at the level of the sector and, above all, the enterprise - can provide both a set of simple measures which, through regular testing, can help us identify trends in competitive performance, and a basis for setting targets, backed by appropriate plans for reaching those targets.

Benchmarking takes many forms. There is no single universally applicable set of tests and no single standard of performance. The key is simplicity, which will make the measures readily accessible to all concerned, coupled with consistency in order to assess progress against an agreed set of benchmarks over a sustained period.

In terms of the competitiveness of the individual enterprise, the CAG believes that the principal benchmark is the ability to generate wealth available to the enterprise and to society generally for reinvestment and distribution.

III. 2 Removing the barriers to innovation and the application of technology

The performance of European business depends on its ability to innovate and to apply technology in order to raise productivity and to develop new products. A programme to enhance competitiveness must therefore remove the barriers which inhibit innovation and the application of new technology.

Although there is no absolute shortage of research in Europe, too little attention is devoted to applied science and technology. At all levels, there is a need for scientific education and research to reflect more the priorities of industry. As well as developing the skills of individuals, closer linkage would help Europe apply its knowledge in ways which generate wealth. New incentives, including changes in funding mechanisms, could encourage a much closer relationship between the academic research community and firms, to the benefit of both.

Successful innovation also means identification of technologies that will be critical to the future of Europe's industries. Greater dialogue is needed here too, involving companies, labour, consumers, the academic community and the whole knowledge base. Such dialogue must take place in awareness of the potential contribution coming from the exercise of technology foresight.

The process of innovation can be further enhanced by improving links between companies. Large companies can promote a chain of innovative development, involving one or more creative smaller enterprises. Companies of all sizes can benefit from collaborative ventures, pooling skills and resources in pursuit of common gains. Europe lags behind its competitors in the development of such collaborative links.

Innovation and the diffusion of new technology has also been hindered by excessive and inappropriate regulation and the constraints which limit free and open trade within the Union.

All these limitations are holding back the potential of a number of sectors of the European economy. Their removal would allow existing and new companies to expand their activities geographically and offer new products and services. Both factors would add to long term employment and permit European companies to win more business in the global market.

Telecommunications is identified as one of the key trans-European infrastructures. It is the nervous system of the information economy in which the ability to capture, transfer, process and utilise information is becoming increasingly central to competitive advantage. The path to liberalisation of telecommunications services and infrastructure, currently scheduled for 1998, has been slow and tortuous, with costs for some telecommunications services 22 times their level in the US according to one recent study, leaving individual firms in the sector competitively disadvantaged in world markets.

As recognised in successive reports over the last decade, the telecommunications industry covers a range of technologies which will be critical in developing Europe's competitive advantage for decades to come. The CAG believes that completion of the internal market in this area is now a matter of urgent priority for the Commission, and should be established as one of the Union's primary objectives in the next two years. The ability to deliver efficient telecommunications services would enhance the competitiveness of EU enterprises both internally - through lower tariffs, higher quality service and the development of new and innovative services - and externally - in the rapidly developing global market for telecoms services.

III. 3 Encouraging the development of small and medium sized enterprises

A programme of action to improve European competitiveness must incorporate specific measures to respond to the needs of small and medium sized enterprises which play an important role in innovation - transforming research and technical progress into new products and services, both on behalf of larger enterprises and in their own right.

Changes in the structure of economic activity - in particular the ever increasing use of information technologies within manufacturing, and the growth of consumer demand for differentiated products - serve to reduce the significance of traditionally defined economies of scale and should provide favourable conditions for smaller firms to develop and prosper.

Small businesses share many of the concerns of larger companies, and will likewise share the benefits of efforts to improve competitiveness at the macroeconomic level. There are clearly, however, specific problems relating to smaller enterprises. The evidence suggests that Europe has not been very successful in overcoming obstacles that can hamper the creation and growth of small businesses, particularly in advanced and emerging sectors.

The CAG believes that the numerous initiatives to assist small businesses in the various Member States and across the Union should be simplified and clarified in a coherent framework, readily accessible to existing and potential enterprises and building on the developing European Innovation Policy for SMEs.

Smaller enterprises can be divided into two distinct categories - those which effectively act as sub-contractors and are dependent on their relationship with larger enterprises, and those which have developed their own niche markets. A framework of support should recognise these distinctions, and the disparate nature of SMEs by ensuring that assistance is available to meet requirements across a wide range of issues. Such a framework would include measures to encourage cross business co-operation, to improve access to external sources of knowledge and to facilitate the pooling of skills - for instance in understanding market developments in Europe and internationally, and in providing better information on the range of finance available.

The CAG believes that the role of the state, whether at the European or the national level, should aim at ensuring small businesses enjoy a climate and infrastructure in which they can establish themselves and pursue opportunities for growth. There are, however, a number of areas in which a more active role is required to remove barriers to business development and expansion. Thus, for example:

- creating incentives for individuals to become entrepreneurs able to grow and flourish;
- setting standards to ensure prompt payment of debts by larger enterprises and by the public sector;
- seeking to enhance the competitiveness of SMEs through *ad hoc* legislation;
- supporting programmes to simplify and clarify the regulatory framework within which small businesses operate;
- opening the processes of public procurement to give small businesses a fair and equitable chance to compete for new business;

- creating dynamic mechanisms to stimulate technology transfer to SMEs.

Each and every element of such a framework should wherever possible, establish common Europe-wide processes and standards.

Financial issues are crucial to the success of small businesses and to their growth into larger enterprises. Although there is no absolute shortage of capital, we recognise that the mechanisms for investment in new and expanding small businesses are inadequate and, as shown by a recent Commission paper, SMEs within the Union are less well capitalised than their counterparts in the USA and Japan.

In addition to the various initiatives already underway under the auspices of the Commission and the European Investment Bank - for instance on mutual guarantee systems, venture capital, interest subsidies and seed funding - we believe that the development of the Second Tier Stock Market - similar in concept to the American NASDAQ - would be highly beneficial in bringing smaller entrepreneurially managed enterprises into direct contact with the capital market. We support the initiatives already taken in this area by the Commission and urge rapid completion of the process to establish EASDAQ.

IV ENHANCING HUMAN RESOURCES

Human resources are major factors in productivity, quality and innovative capacity. They are also a component of total costs, the weight of which is determined not only by wages, but also by the influence of labour market regulations and social security systems.

The CAG intends to examine both sides of the problem. From a strategic viewpoint, European competitiveness can be restored by producing better goods and services and by minimising costs through higher productivity. To achieve both, development of Europe's human potential is essential and urgent. The Report focuses on this central issue which involves many facets that lead to emergence of a learning society.

IV. 1 The information society and the learning society

We are moving towards an information society in which the diffusion of information technologies (IT) is transforming our way of producing, consuming and learning. Knowledge becomes the principal factor of production. The CAG supports the main thrust and arguments of the Bangemann High Level Group on the Information Society: the information society and the learning society should be seen as complementary.

In parallel with the diffusion of IT, information and communications services offer vast opportunities to create skilled jobs, with major impact on global competitiveness as well as on employment. A powerful virtuous circle of growth can be generated. The more knowledge is produced and, above all, assimilated, the more competitiveness can be reinforced. And the more competitiveness is reinforced, the more information can be produced and assimilated - as more time and resources become available to create and to learn. There is a central link between European competitiveness, the information society and the learning society.

Technological solutions to set off this circle are potentially now in place, especially as a result of the rash of advances in fields such as telematics and multimedia. Yet everywhere this transition is underway, the main obstacles seem now to be in economic and social areas. Our trading partners are facing similar problems. But Europe, with its long standing traditions, has a tougher task in changing attitudes and practices.

In responding to this challenge, however, Europe's strengths come from our average level of education, from our cultural richness and diversity, from a good basis in science and excellence in some technological segments. Europe's weaknesses lie in technological lags in key IT sectors, poor telecommunications infrastructures, a low level of information services and insufficient take up of IT in user sectors and society at large.

IV. 2 A strategic approach

Transition to the information society will be faster and smoother if technology push is combined with demand pull. On the demand side, the CAG identifies one important obstacle to the diffusion of IT and information in the inadequacy - and even the obsolescence - of European education and training. Despite the often undervalued efforts by our teachers and trainers, European educational and training systems (if with important regional differences) lag far behind current advances in technology, methodology and organisation. The need for new priorities is evident. Overall, our societies must become learning societies: societies in which individuals seek and obtain open, active and lifelong learning in education, in training, in the workplace and even in their leisure time.

The demands of competitiveness call for a strategy to develop a learning society. In Europe, there is a far too tenuous link between information producers and information users. This link must be regenerated and the CAG indicates as one contributor to this the identification of what we tentatively call "Knowledge Resource Centres". Our aim in this Report is to offer a philosophy, an approach. We do not offer a prescriptive solution to Europe's current difficulties. This, in fact, is an area which might benefit from more detailed study on the part of the Commission.

Knowledge Resource Centres could be existing institutions or, where suitable candidates are lacking, new bodies created ad hoc. They would become facilitators between information supply and demand, providing:

- *organised information on educational and training objectives, curricula, scientific and technological content available via different multimedia supports (databases, CD-ROM, CD-I, videocassette, etc.);*
- *demonstration services for new multimedia and new teaching methods;*
- *specialised trainers and consultants;*
- *training of trainers;*
- *links to INTERNET and other information carriers;*

- *links to a European network comprising all the Knowledge Resource Centres throughout Europe;*
- *links to education and training institutions and to companies.*

The CAG proposes a pilot scheme of linked Knowledge Resource Centres. These should be profit-making initiatives, with the involvement of groups of citizens and associations, as well as of public administrations if required to ensure equitable access to basic information rightfully in the public domain. The idea would be to try to explore the potential of the information society, and avoid the risk of it turning into a new source of inequalities between firms, regions or individuals.

Given our current weaknesses, a further crucial aspect of any strategy must be the direct stimulation of information supply and demand. In terms of supply, this includes fostering business opportunities in multimedia activities. In terms of demand, stimulation could, in part, be achieved by diffusing multimedia solutions in education and training institutions, and by encouraging companies also to assume the guise of learning organisations.

Open, flexible education is adaptable to different needs. It also stimulates people to become more active and responsible regarding their own level of education and attainment. Flexibilisation and decentralisation of education and training will provide Europe with a more powerful tool not only to enhance competitiveness, but also to reduce alienation and social exclusion.

IV. 3 Towards a learning society

An important market is being created for information and communications services at world level. How the market will be shared out among the international contenders will depend not only on the evolution of the information superhighways - the carriers - but also of the information carried on them - the content. The stakes, both economic and in terms of protecting cultural pluralism, are high. Europe must match American dominance of information services by expanding its own provision of such services, drawing on its rich cultural and scientific resources.

Europe's capacity for multi-cultural dialogue and multi-disciplinary R&D is a potential boost to competitiveness and to global market prospects. Moreover, it enables Europe to play an important role in providing the world with information to match the most diverse needs. This information is a resource which it is in our own interest to promote and to market.

For their own good and for society's well-being, companies must play a better role in education and training. This role is particularly important in retraining the present active population and in diffusing new habits of lifelong learning. Europe's perception of training, and also of learning, has to adapt to new competitive conditions, to become a valuable auxiliary in mitigating unemployment and social problems. To face this challenge, companies must evolve also to assume the guise of flexible and dynamic learning organisations. A learning organisation is managed specifically to learn faster - how to increase productivity, achieve flexibility, raise quality, take up innovation.

This transformation in management is visible throughout Europe. Still, even taking into account country-to-country disparities, the pace is slower here than among our trading partners. European management at its best stresses such characteristics as individual initiative and creativity, social and communications skills, the ability to respect and manage international diversity, a long-term outlook and awareness of social responsibilities. These must be reinforced in the new learning context.

Education and the learning society is an area to which the CAG intends to return in a later report. A 'learning school' might seem, at first sight, something of a paradox: schools are expected to teach, rather than to learn. Yet now they too must learn in their own environment. And as they improve the organisation of their learning capacity, so they will improve their capacity to teach.

There are significant differences between Member States in the quality and organisation of education. Throughout the Union, however, it is vital to bring about radical changes in existing education and training systems - at all levels. The proper functioning and integration of both these systems will be a *sine qua non* for a learning society.

As a first approach, the CAG points to the need for actions to transform Europe's education and training systems. These might include:

- pursuing best practice in learning models;*
- diffusion of best practice through training programmes for teachers/trainers;*
- greater reliance on IT and multimedia solutions;*
- better access to telecommunications networks, information highways and Knowledge Resource Centres.*

The CAG stresses that priority attention must now be directed to the two extremes of the educational spectrum:

- raising the quality of primary education, which offers a unique opportunity to introduce the young into the learning society;*
- reintegrative training for the long-term and mid-life unemployed, who otherwise risk permanent exclusion from the productive workforce and even from a full role in society.*

Open, multimedia training that is richer, more flexible, and more individual-oriented than what we have today will speed emergence of a learning society. But if this new concept of learning is to contribute to Europe's growth and competitiveness, quality targets and benchmarks must be accepted and acted upon by educational and training establishments, firms, individuals and the social partners.

Such targets and benchmarks will also rely on the employment forecasting and vocational guidance systems which exist in the Member States, albeit with varying degrees of sophistication. Both systems must be given a much stronger capacity to produce information that is credible, strategically useful, regularly updated and functional as a means to encourage lifelong learning and, crucially, facilitate occupational mobility in a Europe-wide frame.

There must be a radical change from mid-century concepts of what constitutes an 'educated person'. Together with the humanities, central to the individual in society and to a critical, creative mind, there must be a solid grounding in mathematics, science and technology, management sciences and information technology. Moreover, fundamental behavioural skills also have to be taught, with special attention paid to the new techniques of learning. We need a Charter of Basic Skills which every European citizen should possess to meet the technological and organisational changes now underway.

Rome, 15th June 1995

PAGINA BIANCA

SECONDO RAPPORTO

DEL

GRUPPO CONSULTIVO

SULLA

COMPETITIVITA’
(cd. GRUPPO CIAMPI)

PAGINA BIANCA

ENHANCING EUROPEAN COMPETITIVENESS

**Second Report to the President of the Commission,
the Prime Ministers
and Heads of State.**

December 1995

COMPETITIVENESS ADVISORY GROUP

COMPETITIVENESS ADVISORY GROUP MEMBERS
--

C.A. Ciampi, former PM Italy, former Governor of the Bank of Italy, Chairman.

Prof. F. Maljers, former Chairman Unilever, Chairman Philips Supervisory Board, Vice-Chairman.

P. Barnevik, President and CEO of ABB.

D. Simon, Chairman, British Petroleum Company plc.

J. Gandois, Président du CNPF, Chairman of Cockerill-Sambre, former Chairman and CEO Pechincy

C. Solchaga, former Minister of Finance, Spain.

P. Cassells, General Secretary of the Irish Congress of Trade Unions.

J. Ollila, President and CEO of Nokia.

B. Breuel, Commissioner General of the World Exposition EXPO 2000.

G. Sapountzoglou, Vice President and General Manager of "Ionian and Popular Bank of Greece"

W. Peirens, President ACV, Membre du Comité de Direction de la CES.

K. Zwickel, President IG Metall.

Commission Permanent Representative: Professor Alexis Jacquemin, Consciller Principal.

I. INTRODUCTION

The European economy is at a crossroads. Re-establishment of the links with Eastern Europe artificially severed for many decades, deepening of the European integration process, progressive opening of markets in the newly industrializing countries, the rapid pace of the information revolution: all provide major opportunities for the resumption of sustained non-inflationary growth in the European economy. In turn, sustained economic growth is essential to allow Europe to tackle its long-standing unemployment problem. Exploiting this set of opportunities will however require a great deal of flexibility to adjust to a rapidly changing economic environment. Inability or unwillingness to respond in a flexible way to the new challenges could push European economic policies into a defensive posture.

In this context, as made clear in our first Report, competitiveness should be seen as a basic means to raise the standard of living, provide jobs to the unemployed and eradicate poverty.

Europe is well equipped to face the challenges. It is essential, however, that European policy-makers make a devoted effort to overcome the obstacles that still exist to the completion of a truly unified market, to strengthen the European enterprise so as enable it to face stronger competition abroad, to enhance human resources so as to promote flexibility in economic adjustment and ensure that the benefits of growth are evenly distributed. The second CAG Report again addresses this set of issues adopting an empirical approach, with a view to identifying areas where actions by policy-makers and economic agents alike have become imperative to restore the competitiveness of the European economy.

Completion of the internal market represents an absolute priority to enhance European competitiveness in the world economy. The first CAG Report focused on three major issues:

- 1) the adoption of a European Company Statute,
- 2) the acceleration of the Trans European Networks,
- 3) the enlargement of the European Union to Central and Eastern European countries.

Now we focus on the role of the State in the provision and the regulation of basic infrastructural facilities. Without a stronger and competitive basis in the fields of energy, public transport and telecommunication, the European economy will be at a disadvantage.

We look at the various experiences of restructuring and at the introduction of competitive pressures into the public utilities. While no single model of deregulation and privatization applies throughout Europe, this range of actions can help us to draw some useful general lessons. What matters most is not so much that the ownership - and management - of public utilities moves from the state to the private sector, as that competition is introduced and extended wherever possible. Where government budget constraints limit investment in much-needed infrastructural investment, privatisation can provide sizeable benefits. The decision whether to privatise or not should be the sole discretion of the Member State concerned. As in all cases of deregulation, it must take account of the social impact in terms of unemployment, availability of basic services and the structure of prices.

The creation of an efficient trans-national infrastructural network in Europe goes, however, beyond efficient national systems. It requires that real interoperability of infrastructures across Member States be carefully monitored.

We take this opportunity to reiterate that further progress on the way to the completion of the internal market requires that European Monetary Union be fully implemented as scheduled. Many of the benefits bestowed by an integrated internal market can materialize only with the introduction of the European currency, which *inter alia* will no longer expose intra-European trade to sudden gyrations in nominal exchange rates. The benefits of EMU for all participating countries, irrespective of the present condition of their currency, will in turn be the greater, the higher the number of participating Member States.

There are still many hurdles on the path to EMU, that require further efforts to achieve economic convergence. Yet, the obstacles ahead should not discourage us from taking decisive action towards realization of a European Union economically and politically integrated under clearly set institutional arrangements.

These ambitious targets, embedded in the Maastricht Treaty, are now within reach. Any delay or postponement could drive them further away, with the risk of losing them, as well as jeopardize the work of decades, with the resurgence of the danger of nationalistic attitudes and demands.

In our first Report, we emphasized that small and medium sized enterprises are central to the European economy. Here, we focus on those smaller enterprises that have the capacity to add value and employment through innovation and the application of technical advances. To support this, we argue for a European Technology Foresight programme. We also identify the lack of access to both suitable forms of finance and advice to investors regarding technology as significant constraints to the growth of this type of enterprise. Finally, we recommend that all efforts be made to ensure that the regulatory climate, especially in the areas of innovation and technological advance, supports rather than discourages the start up and growth of smaller enterprises. The establishment of a common European corporate statute to minimize the cost of doing business in different Member States, which we have advocated in our first Report, must embrace legal forms of company statutes most suitable for small enterprises.

Achieving sustained economic growth while preserving the environment is a basic objective of EU policy. While the two objectives may create pressures in the short run, in the long run they are not incompatible goals. Well-designed policies and regulations, coordinated at a global level, can make them mutually reinforcing. The desire to enhance the quality of the environment can indeed create opportunities for improved competitiveness, new products, employment and trade.

It is however essential that the regulatory system does not impose an excessive burden on the economy. The costs of achieving environmental targets should normally be made explicit. The means to achieve these targets should not, however, be prescribed. Enterprises must have an incentive to develop innovative and cost-effective ways of meeting environmental objectives. Market-based instruments should be used whenever possible, rather than quantitative regulations. We should strive to establish a single clear set of objectives applicable to enterprises throughout the Union.

In a constantly changing economic scenario, initial training will not generally be enough to allow individuals to cope with constant changes in job content or the need for mobility between occupations. In this Report, we focus on stages of education and training beyond initial vocational training. In a learning society, adaptation should not be limited to the unemployed or to the entry of young people, but should involve a much greater proportion of the adult population. The information society must not result only in a limited number of "islands of excellence" and in a new source of inequality between firms, regions and individuals.

We survey a number of practical experiences throughout Europe as pointers to what is already being done by companies, the social partners, educational institutions, in association with government.

There are strong links between the CAG's recommendations of SME innovation and competitiveness and its recommendations on human resources. Through effective communication of the insights of a European Technology Foresight programme combined with the work of Knowledge Resource Centres, SMEs would be better able to appreciate the alternative scenarios likely to affect their businesses and the human resource implications of them.

As stated in the presentation of the Priorities of the Spanish Presidency in the Council of the European Union, "in the next months, the basis of a Europe of the future will have been established".

After decades of developments and progress, the decision in favour of a United Europe is reaching a critical juncture. We are close to the point of no return with the attribution to European institutions of key functions in significant areas of government. Awareness of the importance of the events before us explains many of the tensions, the doubts, the uncertainties, the delaying tactics - even the revival of nationalistic attitudes - which we are now facing. We may be witnessing the onset of the birth pangs of a new Europe. It is important to keep in mind the permanent and fundamental reasons which gave rise after the World War II to the design of a United Europe. Clear and credible messages and commitments on the part of European leaders will greatly ease uncertainty and boost resolve.

It is in that spirit that the second Report of the C.A.G. has adopted a still more pragmatic methodology. Following on from the first Report's messages on the urgency of achieving the basic objective: reinforcing competitiveness in Europe, our analysis has led us to identify important issues and priorities:

- the reform of infrastructure services and the utilities sector,
- support of innovative SMEs,
- the company and environmental policy,
- redesigning and reinforcing education and training beyond basic formation.

All these topics are strongly related to the central concern of European people today, namely unemployment. Labour issues, already tackled in the first two reports above all in the context of training, will be at the core of the next Report.

II. THE ROLE OF THE STATE IN THE PROVISION AND REGULATION OF BASIC INFRASTRUCTURES

In line with the first Report presented at Cannes in June 1995, stressing the need to accelerate the implementation of the internal market, the CAG now focuses on "the role of the State in provision and regulation of basic infrastructures", with particular reference to important public sector reforms.

The approach involved analysis of interesting cases around Europe drawn from the energy, telecommunications and transportation sectors in which the European Union has regulatory initiatives. Other sectors are also affected by the process of reform to varying degrees, including for example aviation. A selection of regulators and operators were approached in Germany, Italy, Spain, Sweden and the UK. We also look at experiences from outside the EU, taking Poland as an example.

We look in this Report at the various experiences of restructuring and the introduction of competitive pressures into the public utilities. While no single model of deregulation and privatisation applies throughout Europe, we nonetheless rely on a range of examples of successes and failures to draw some useful general lessons.

It is significant that global surveys of decision makers investing in the manufacturing and high technology sectors confirm that infrastructure quality is the single most important factor influencing multinational investment. Ignoring the needs of these sectors will in time impact across the entire economy and reduce competitiveness.

The degree of state ownership in key sectors is significantly greater in Europe than in Japan and the USA. With rapidly growing demand for efficient and cost effective transportation, power and telecommunications infrastructure, but markedly insufficient public funds to provide the massive investment required to keep abreast of technological advances, Europe's ability to maintain high-quality infrastructure is in question.

	% of Sector that is State-Owned, by Region/Country				
	Telecoms	Electricity	Gas	Rail	Air
EU-12	85	75	50	90	75
Japan	33	0	0	25	0
US	0	25	0	25	0

source: OECD, 1989 (no more recent data is currently available).

Without being able at this stage to compare differences in public sector reform between Europe and elsewhere, there are however some clear trends emerging in U.S. telecommunications and Japanese energy deregulation. The U.S. Congress is considering sweeping changes in the way communications are regulated. The bill, when approved, would eliminate all legal and regulatory barriers to market entry that prevent local phone companies (Baby Bells), long-distance carriers, cable TV operators and other producers of information products and services from competing in one another's business. In the electric power industry in Japan, the "Deregulation Action Programme", to be implemented in 1996, provides easy entry for new licences for wholesale power operators by setting up a bidding system for electricity procurement and allows third party access to transmission lines.

As most of the public infrastructure sectors around Europe are undergoing important reforms, driven by a combination of political, financial, regulatory and competitive pressures, there are opportunities for the Member States to re-define their role as regulators and co-ordinators in the new "operator environment".

II.1 Challenges and issues in some European public sector reforms

Rail

Rail reform has been driven by continuing severe competition from air and road transport, traditionally large debt loads, public demands for the state to continue to provide basic service even if unprofitable, socially determined manning levels and, in contrast, a growing recognition of rail's environmental advantages and technological advances in equipment and systems.

Over the past few years, three main trends have emerged in Europe:

- the target is to improve economic performance in state-owned railway companies.

- separation or "unbundling" of infrastructure from commercial operations, with a view to making profitability target setting easier and to introducing greater competition.
- public/private partnerships to finance high-speed railway programmes.

In Germany, the integration of the Deutsche Bundesbahn and the former DDR Deutsche Reichsbahn will lead to a new structure called DB AG Holding. This will control four separate companies: short-distance passenger transportation; long-distance passenger transportation; freight operations; infrastructure.

Sweden began the unbundling of the Swedish state railway in 1993. By the end of 1995, the government plans to introduce a project to deregulate Swedish freight transport (to be approved by Parliament).

Spain introduced in 1995 a law in Parliament which would terminate the monopoly of the state railway RENFE. This would retain management of the infrastructure, but open commercial operations to competition.

Italy has given a 50 year concession to TAV, a public/private company 40% owned by the state railways and 60% by banks, to design, build and operate a high-speed Italian network on a turnkey basis.

Poland's State Railway is to be transformed by December 1996 into a state-owned public company controlling several independent profit centres (freight transport will be fully open to competition).

Energy

As with rail, there is no uniform model of energy reform around Europe. But several moves to liberalise the sector in certain countries may be summarised as follows:

- opening up provision of new capacity to private independent power producers (IPPs)
- creation of independent energy sector regulatory bodies.

The UK 1989 Electricity Act pioneered electricity privatisation in Europe. As a result of the reform, the two main players, National Power and Powergen, have seen their combined share of the power generation market fall from 78% to 55%. Electricity tariffs have dropped sharply. The utilities have improved their financial performance (stock market capitalisation has more than doubled). Investment in more efficient, less polluting, generating capacity is strong, with new entrants in the sector.

Italy approved a law in 1995 establishing the electricity regulatory authority. Government intention and Parliamentary resolution indicate that State-owned ENEL would accomplish a separation of the three functions (generation, transmission, distribution) in the future. Electricity production will be open to new entrants with a system of competitive bidding whose rules are still to be determined. ENEL should be partly privatised, possibly in 1996.

Sweden presented to Parliament a law in 1995 to deregulate the energy sector. The aim is to make electricity production more efficient and, through this, to increase the competitiveness of Swedish industry as a whole.

Spain approved a law in 1994 which allows both the award of provision of new generating capacity by competitive bidding and third-party access to the grid.

Telecommunications

This is a strategic area of considerable Union interest, as the 1994/1995 Green Papers testify. Timetables for sector reform are being agreed and progress continues, though the pace differs markedly between the Member States. In the Union, only the UK, Sweden and Finland have highly liberalised telecommunications sectors.

The following trends have been noted:

- technology and deregulation are profoundly changing the Telecom industry.
- privatisation in the mobile phone sector is well under way.
- Europe-wide liberalisation of voice telephony is scheduled for 1st January 1998.

Germany plans partially to privatise Deutsche Telekom, the world's third-largest operator, by an increase of capital to be placed in the stock market next year. In addition, four major commercial partnerships, plus smaller regional operators, are likely to enter the sector in the run-up to privatisation.

The UK introduced a new competitor (Mercury) to British Telecom in 1982 and embarked on a duopoly policy in which, however, BT has remained the dominant player. In 1990-1991 the policy was revised to allow new competition and greater diversity of supply. Cable TV operators are already allowed to provide telecommunications services, an indication of the likely fusion of telecoms and television.

Spain introduced a second operator, AIRTEL, in the mobile phone sector in 1995. After some initial resistance, deregulation has now gathered pace. The elimination of the Telefonica monopoly of basic telephone services by 1998 is well ahead of the European Commission's extended deadline for Spain of 2003.

More than other key sectors, such as power and transport, the telecommunications industry is already driven by rapid technological, customer and regulatory changes that have forced competition onto state-owned enterprises. Member States and the European Commission are confronted with defining a new role for the State as regulator, while the positive effects of deregulation, such as increased demand in new telecommunications services and reduced pricing, are becoming ever more significant.

The rail, energy and telecoms sectors are being reformed throughout Europe, albeit at various speeds, and under strong EU deregulatory pressures. The countries and sectors surveyed work with a broad range of reform models, from state monopoly restructuring and controlled deregulation, at the national level, to pan-European deregulation and full privatisation. The importance of an emerging internal market in all sectors, though especially in telecoms, is already evident.

The major challenges of such public sector reforms can best be summarised as follows:

BEFORE	AFTER
monopoly	competition
state-owned	different types of share ownership
cost plus	price determined
engineering-led	market-led
centrally planned	unbundling-decentralised
closed to new entrants	open to new entrants
national provision	international orientation

One common feature of public sector reforms in most European countries and in all sectors examined so far is the attempt to introduce greater competition whenever possible. This is being achieved by unbundling infrastructures (where typically little competition is possible) from commercial operations (where competitive forces are more pervasive), and by opening the markets to new operators. What matters most is not so much that the ownership - and management - of public utilities moves from the state to the private sector, as that competition is introduced and extended wherever possible. Where government budget constraints limit investment in much-needed infrastructural investment, privatisation can provide sizeable benefits. However, the decision whether to privatise or not should be the sole discretion of the Member State concerned and always depends on local provisions and environment. It must take account, as in all cases of deregulation, of the social impact in terms of unemployment, availability of basic services and the structure of prices.

In this context, the role of the State is that of a regulator as more competition is introduced into the sector.

II.2 Lessons from Public Sector Reforms

The public sector in Europe is facing a double challenge - budget cuts from cash-strapped governments, and increasing competition in the enlarged European and global marketplace. Public sector reforms vary greatly from country to country in Europe as a reflection of diverse political, financial, economic and social requirements. No single deregulation or privatisation model applies throughout Europe. Financial, legal and technical issues often shape or delay political decision-making. In particular, the strength and health of national financial markets can be crucial both for the success of privatisation and for capital increases. Concern over security of supply aspects to justify continued national ownership remains in several countries, especially some smaller ones, though not in all.

Introducing competitive forces in the sector of public utilities has proved to be a win-win situation for the State (positive impact on the public borrowing requirement), for industry (utilities which are more responsive to its needs) and for the consumer (competitive pricing and service, greater choice). In some cases, problems have arisen, such as public shares being sold at too low a price, widening of earning distribution within the company, pricing differentials between large and small (industry versus private) customers, assuring universal service provision and underestimating the direct impact on employment. The CAG believes that these concerns, important though they may be in the short term, must not overshadow the medium to long-term structural advantages stemming from increased efficiency, stimulation to investment, the boost to technological innovation, job gains in ancillary activities and greater responsiveness to customer needs.

The utilities sector has a social dimension, but concern in this area should centre on the provision of universal service - irrespective of geographical location or of a customer's attractiveness to the operator. Despite initial negative reactions, where there has been full consultation and involvement of social partners, some positive public sector reforms have been achieved. There have been substantial layoffs in most sectors, but new jobs are being created for some operational and ancillary activities arising from deregulation, such as new servicing activities in the rail and telecommunications sectors.

The reforms have also led to substantial improvements in environmental performance. This is especially true of the energy sector, with the influx of new investment in cleaner and more cost efficient power plants. Rejuvenation of the rail industry may also have significant environmental benefits. Furthermore, competitively priced telecom services reduces the need for commuting and business travel and raises the quality of life of the disadvantaged and those living in decentralised locations.

II.3 The continuing process of change

The role of the State in the public sector that is now emerging looks radically different from what we have been used to. Member States should now optimise their role as regulator and co-ordinator to increase competition and the supply of cost-effective and high-quality public services becoming in a very real sense a "regulator of deregulation", bringing an orderly process to the dynamic of the market. In their improved role as regulator, the Member States can also act as important facilitators to create new markets and services. These, in turn, will require both re-trained and new labour skills.

Deregulation and privatisation - adapted to the specific needs of public sectors - must be matched by a simpler, more transparent regulatory framework. Indeed, recent surveys confirm that the volume, complexity and cost of regulation (especially at the national level) still represents a major obstacle to competitiveness in key public sectors.

The degree of regulatory involvement and enforcement at national and pan-European level must be carefully defined. Excessive proliferation of national regulatory agencies should be avoided. With the Commission clearly setting minimum levels of deregulation, there should be no major differences in regulatory enforcement at the national level which could prevent establishing a level playing field in Europe. This embraces the whole area from technical standards to public procurement, from environmental regulation to the unbundling of infrastructure and operational activities, from the injection of competition and customer choice to the achievement of the internal market.

Deregulation at a national level may not be sufficient for the creation of a truly pan-European market. Operators in one Member State must be put in the condition to operate in another Member State. Without interoperability, European markets will remain segmented and the functioning of the internal market will be hampered. It is essential therefore that the regulatory framework and the choice of standards in the telecommunications, energy and transport sectors be designed to promote effective integration of national markets across Europe.

In order to stimulate this process of change, the CAG recommends the following policy actions:

1. While Member States have played an important role in their choices of public sector reform and privatisation, the Commission should further enforce a common policy to introduce competitive pressures in public utilities services, taking into account effects on minimal universal service, prices and employment.
2. There is also a need to harmonise and, where appropriate, reduce regulatory barriers which prevent the completion of the internal market
3. The Commission should stimulate the exchange of best practice by monitoring and publicising on an annual basis a benchmark report on the best public sector reform practices and competitiveness improvements achieved in the European Union as compared to the USA and Japan.
4. As stated in the White Book on *Growth, Competitiveness and Employment*, the enforcement of pan-European competition as the only way to global competitiveness is the joint responsibility of the Commission and Member States, who must act in close cooperation.

III. SMALL AND MEDIUM SIZED ENTERPRISES, INNOVATION AND RESEARCH & DEVELOPMENT

The June meeting of the European Council in Cannes emphasised that "small and medium sized enterprises play a decisive role in job creation and act as a factor of social stability and economic drive". This importance is confirmed by the available data. Two thirds of all European employment is provided by companies with less than 250 employees. The proportion has grown by more than 10% over the last decade as employment in larger firms has declined.

Recent growth, however, does not imply that all is well. Many new small firms are the product of outsourcing of activity by larger enterprises rather than of innovation. Since the health and vitality of small enterprises are central to the European economy, policies to support their development should be at the heart of proposals to enhance European employment and competitiveness.

Smaller enterprises do not comprise a homogeneous group. Generalised policies will therefore be inappropriate. Our focus has been on those enterprises which have the capacity to add value and employment through innovation and the application of technical advances in response to current or developing market requirements and social needs. By innovation, we mean any improvement or invention - in products or processes - which is successfully introduced to the market. In our concept, whenever we discuss innovative SMEs, we envisage companies active in any sector of the economy, including distribution, tourism and the services. No less than industrial companies, through the introduction of technological innovation, these can make a strong contribution both to competitiveness and to employment.

Innovation, whether introduced by large or small companies, springs from research. The 1994 European Report on Science and Technology Indicators states "The EU appears to benefit from a highly productive and internationally well performing scientific base, with roughly comparable efficiency levels to those of the U.S.." Per capita public and private expenditure on research and development is generally lower in European countries than in its main competitors. The CAG cannot here discuss the critical role of research in the economic system. In Europe today, the main challenge is the ability to ensure that the results of successful research are translated into marketable innovation. Tracking the number of patents issued against R&D expenditure, the same report argues that Europe's "technological output propensity, though only marginally below that of the U.S. and Japan in 1981, appears to have decreased steadily over the '80s and '90s and is now only half the U.S. and Japanese level."

The CAG does not believe that government can create entrepreneurs. We do, however, believe that at both the national and the European level public policy can be designed in ways which favour the commercial application of research and which support the creation and development of new and existing small enterprises. We thus identify three areas - research infrastructure, finance, regulation - in which developments in policy at the European level could be of material benefit. All three will have a positive impact across the whole productive system, but in particular on small enterprises.

III.1 Research Infrastructure

The primary task is to establish and maintain the necessary networks linking research, entrepreneurs and the financial community.

A number of larger enterprises have demonstrated the ability to widen their own access to academic work and to the innovative activities of smaller companies by creating advisory boards comprising external specialists. Efforts to achieve greater linkage have taken place in every Member State, and at Union level. Throughout Europe, investment is being made to increase flows of information between the research community and entrepreneurs, including the network of information centres (EICs) which have been established to disseminate information to SMEs on EU legislation, programmes and opportunities and to assist businesses on participation in EU and cross-border activities. Though there is not a single universally applicable model, the importance of the linkage merits thorough analysis by the European Commission to benchmark past experience in Europe and elsewhere in order to identify best practice.

The appropriate role for the state in this process is that of facilitator. Prime examples are the Technology Foresight programmes - developed initially in Japan, but recently introduced in Germany and the U.K.. Technology Foresight programmes have been used successfully to identify research priorities reflecting the opportunities provided by technological progress and the needs of industry (and of society as a whole). They have also successfully demonstrated the considerable potential which exists for interdisciplinary research.

We recommend that this approach also be adopted at the Union level with the establishment of a European Technology Foresight programme which we believe would help to improve co-ordination between work at both national and Union levels - combining efforts and reducing the risk of duplication. A European Technology Foresight programme would build on the work already done by the Institute for Prospective Technological Studies.

III.2 Finance

Access to finance remains an obstacle to many actual and potential entrepreneurs who wish to establish or develop a business through innovation. In the first CAG Report we endorsed proposals to create a European equivalent of the American NASDAQ stock market, which provides capital to new and expanding small businesses.

An independent study shows that 4,000 companies listed on the NASDAQ market, which represent only a tiny fraction of the 10 million American companies, had created almost 16 per cent, or 500,000, of the new jobs generated in the American economy between January 1990 and June 1994. Over the same period America's largest firms - as listed in the Fortune 500 - eliminated some 850,000 jobs.

But replication of the NASDAQ experience in Europe will not be enough. Many small enterprises require access to finance, including venture and seed capital, during the earliest phases of an innovative development. Experience particularly from the United States suggests that one important factor in creating a climate conducive to investment and innovation is the availability of a reliable assessment process which can reduce the perceived risk of novel ideas and products to individual and corporate investors.

An initiative by Dutch and Flemish institutions has led to the creation of the Technology Rating Project Group. The idea is simple, namely to provide full assessment of an innovation project and report the findings to all parties involved (market, management, banks). The approach is being tested on 25 pilot projects. Initial experience with the scheme shows that it can overcome reluctance on the part of financial institutions to fund a project, particularly when such institutions are unable to evaluate on their own the technological and economic soundness of the project.

The Union has a key role to play in facilitating the efficient operation of the capital market by fostering the emergence of independent and objective sources of advice to help investors screen new projects which can also, through mentoring, strengthen the links between existing entrepreneurs and potential sources of finance.

There is also scope for better deployment of public funds to support innovative commercialisation of European successes in research. The use of a larger proportion of the Union's structural funds to promote innovative small businesses, particularly in the less developed areas of Europe, would be beneficial. We believe that involvement of industry - including representatives of existing, successful small businesses and of labour - should be the norm for all research funding with potential commercial application. A greater element of competition in the funding process would strengthen links between the business and research communities.

III.3 Regulation

In addition to issues of infrastructure and finance, government at all levels has a responsibility to ensure that the regulatory climate supports innovation and the establishment and development of smaller companies. Inappropriate regulation - particularly regulation involving complex and time consuming administrative and legal procedures and especially at the national level - has been cited as a discouragement to the application of innovation. Equally, patchy enforcement of regulation across Europe can become an obstacle. Smaller enterprises in particular can be faced with high fixed costs, undue complexity - particularly given the lack of co-ordination of regulatory requirements imposed by local, national and European authorities - and by delays which, in highly competitive sectors, can make the crucial difference between success and failure.

A recent study of the administrative cost burden facing enterprises of different sizes in The Netherlands has demonstrated the extent to which smaller enterprises are disadvantaged.

The average costs of the administrative burden in The Netherlands 1993 (in ECU)		
Number of employees	Costs per enterprise	Costs per employee
1-9	12,100	1,500
10-19	20,500	1,500
20-49	47,100	1,400
50-99	62,000	900
100 or more	171,000	600

Source: EIM 1994

A clear regulatory framework setting straightforward and enduring goals is an essential precondition for the development of an innovative and competitive European economy as well as for the achievement of high standards. Regulations which vary from one country to another impose costs and discourage intra-Union trade and investment.

In all cases, regulations should only be enacted once it is clear that the benefits - including the social and environmental benefits - exceed the costs on the basis of clearly understood and widely accepted definitions of the impacts being measured.

The Union and Member States have a responsibility to ensure that all procedures - particularly those which affect innovation - operate with the maximum possible efficiency while respecting the need for a soundly based assessment of social and environmental impact. The need for simplicity and clarity extends to company law. In our first Report, we stressed the value of establishing a common European corporate statute. This approach should embrace legal forms of company statutes most suitable for small enterprises. Commission initiatives, such as the statute for European association and the statute for a European co-operative society, go in this direction.

Appropriate and well designed regulation can be a highly positive force, stimulating innovation and helping small enterprises to thrive and grow, opening sectors of the market closed by monopolies and by national barriers. Regulation can also assist small businesses by fulfilling past commitments to ensure that public procurement is fully open. Procurement at government level accounts for at least 15 per cent of Gross European Product but, according to a recent study, no more than 2 per cent of public sector contracts are awarded internationally. A concerted approach to the removal of all barriers to cross border trade and investment within the Union should be central to the Commission's policy in support of smaller enterprises and their internationalisation.

IV. THE COMPANY AND ENVIRONMENTAL POLICY

In this chapter, the CAG limits itself to analysing environmental policy in the context of the company, competitiveness and the functioning of the internal market.

Innovation combined with effective regulation is also the main key to the simultaneous achievement of two of Europe's prime objectives - protecting the natural environment and improving the competitiveness of European business in order to secure living standards and employment. Although the two objectives create pressures and potential conflicts, we do not believe that they are incompatible goals.

Two examples demonstrate what can be achieved. In the first, a co-operative approach involving the regulatory authorities, the car industry and oil suppliers is achieving a progressive reduction in vehicle emissions with the goal of meeting air quality targets based on guidelines set by the World Health Organisation. In the second, co-operative action helped in the process of eliminating refrigerator cooling agents suspected of damaging the ozone layer. The encouragement through regulation of alternative technologies has given some European companies an advantage over U.S. competitors who have faced a rigid regulatory framework which has not permitted the development of the most cost effective solutions.

In some areas, however, inappropriate or ill designed regulation has damaged competitiveness and employment, while achieving little or nothing in terms of environmental protection. In other areas, weak regulation can increase rather than decrease waste, and can raise the long term costs of environmental protection. If regulation is focused too narrowly, it can fail to correct weakness in pricing structures which do not always reflect the cost of resource depletion and can impose undue costs relative to the benefit.

To achieve environmental protection in a least-cost way, the CAG believes that market-based instruments should be used whenever possible, rather than quantitative regulations. The latter can be most effective when well proven health hazards are at issue, or when only a limited number of companies is involved. In general, however, quantitative regulation cannot guarantee that the marginal cost of pollution abatement will be equalised across uses and firms. A typical case is the relative cost of a further unit of reduction of pollution at a well-run plant within the Union compared to the much smaller sum required to achieve the same improvement in an out-dated plant in the neighbouring Central or Eastern Europe. Quantitative regulation can therefore lead to wide disparities in the costs of emission reduction, depending on the starting point of improvement.

Compatibility of the objectives of competitiveness and a clean and secure environment rests on the quality of the regulatory process. To be successful, that process must be based on a high quality dialogue, underpinned by sound expert advice and up-to-date scientific evidence that need not compromise the independence of environmental policy making from the interests of industry and of labour.

We believe that the optimal regulatory process is one in which:

- a. the development of the regulatory framework is open with full participation from all parties;
- b. regulation is framed in terms of goals, which should be precise, scientifically valid and clearly understood by all parties;
- c. the costs of achieving such goals - in terms of their impact on competitiveness and employment - is made clear before regulation is enacted, as is the way in which any such costs are to be met;
- d. the goals are set, but the means of achieving those goals are normally not prescribed - creating the incentive for enterprises to develop innovative and cost effective ways of meeting the objectives, for instance through the application of technical advance;
- e. whenever possible, pricing instruments (such as taxes or incentives, tradable permits, etc.), should be used, rather than quantitative regulations.

The presence of multiple regulatory systems operating within the EU imposes further costs. A simplification of the regulatory structure to establish a single clear set of objectives applicable to enterprises throughout the Union would be highly beneficial. Pan-European, rather than national, regulations should play a greater role in the environmental field. In many cases, environmental protection cannot be tackled in an effective way at a national level. First, there are obvious externalities in pollution abatement across Member States. Reduction in transboundary pollution originating in one country would also benefit others. Second, the functioning of the Union's internal market must not be constrained by national environmental policies.

Given a sound regulatory system the desire to enhance the quality of the environment can also create opportunities for improved competitiveness, new products, employment and trade. In the words of a recent study "Properly designed environmental standards can trigger innovations that lower the total cost of a product or improve its value".

A good example of the potential which exists is energy conservation. "It has been estimated that a potential market worth some 430bn ecu exists within Europe for measures to reduce energy waste. The effective application of existing measures to improve all round energy efficiency in process plant and buildings could create up to 3.4 million man years of work over the next decade. By cutting down waste and by using energy efficiently, additional wealth can be created while burning less fuel, with less damage to the environment."

Growing international concern about environmental issues can provide opportunities for European firms which have identified commercial ways of meeting those concerns. Incorporating environmental objectives into the design of products and processes is already a valid marketing strategy. The scope in this area is considerable, but it is as yet little understood across the European Union. The commercial potential arising from the need to manage environmental issues would be a legitimate focus for a European Technology Foresight programme designed to stimulate interest and the development of applicable research.

V. THE MEANING OF THE LEARNING SOCIETY

Basic training is essential in preparing individuals for life in a democratic society and to endow them with general skills and the capacity to adapt flexibly to a changing environment. It cannot be disassociated from the needs of the economy. Well-designed apprenticeship schemes can ease the integration of young people into the labour market and provide a sizeable contribution to lowering youth unemployment. In its first Report, the Group emphasised that early education is only one component in the accumulation of human resources, which should be seen as a continuing process throughout an individual's life.

The notion of what is in effect a 'learning society' has been debated in education, training and business circles for some time. The CAG is convinced that the creation of a learning society will be good for competitiveness. Therefore we have chosen to focus in this second Report on stages of education and training beyond initial vocational transition, especially on the approach to continuing development of the individual.

Occupational structures are changing so rapidly as to demand more career flexibility, adjusting to transformation in job content in existing occupations or mobility between occupations. Restricting adaptation to the unemployed or to the entry of young people trained to modern requirements is not enough. Effective adaptation must increasingly involve much greater proportions of the adult population. This means that the learning process will need to:

- continue further beyond the phase of education and training for entry to an occupation;
- involve a broader group of people;
- encompass a wider set of learning situations.

Undoubtedly, the rise in skill and knowledge intensity is most apparent in those areas of the market economy which are subject to the fiercest combination of technological change and international competition. But successful economies cannot be built on these 'islands of excellence'.

From both economic analysis and practical experience, we know that both companies and individuals investing in qualifications face several market insufficiencies. For example, there is a lack of information about the future demand for skills and qualifications. It is difficult for enterprises to determine what are the appropriate levels for their education and training programmes; for this reason, some companies opt for a minimum effort. Uncertainty in product markets strengthens this tendency. Companies can then be under pressure to compete for workers trained by other companies rather than organise training schemes themselves. This is also true for SMEs, which moreover have practical difficulties in releasing staff for training. Overall, therefore, if left to market forces, only a weak version of the learning society is likely to result. Learning organisations will not materialise in sufficient numbers.

To remedy this deficiency, the CAG believes that a combination of 'cluster-building' and co-ordination is required:

Cluster-building: groups of firms which are supplying goods and services to each other, or simply share the same regional economic base, can try to co-ordinate their efforts in education and training. Governments can stimulate such co-operative behaviour.

More co-ordination by government, with an assumption of responsibility on the part of the social partners: this can take the form of regulations which underpin the training efforts of those firms that are already highly active by requiring the same effort from other organisations; it can also involve installing follow-up mechanisms, for example, at a sectorial level, which seek to provide better information by which firms can aim for and attain appropriate levels and patterns of training.

V.1 Innovators in the Learning Society

In examining numerous examples of innovative behaviour, the CAG has been struck by the extent of new thinking, experimentation and the gradual accumulation of real experience in Europe. It notes especially the national initiatives to empower individuals to develop the range of opportunities open to them and to pursue their independent career objectives, including distance learning developments which encompass 'open universities' and 'open colleges'. This requires qualification systems which facilitate flexibility whilst maintaining quality: modularity, credit transfer and external transparency of assessment standards are needed in order to achieve these goals.

Key to the development of the learning society are the efforts of educational institutions, but also of corporate management and the social partners, working together. Just three examples of action are described here.

- Educational institutions and companies collaborating to combine both technology transfer and professional training at a high level:

UNIVERSITY-ENTERPRISE TRAINING PARTNERSHIPS (UETPs)

UETPs aim to promote technology transfer and training, sometimes on a regional basis, sometimes on a sectorial basis. In one region, in Spain undergoing major industrial restructuring and experiencing mass unemployment, a UETP has been established between seven universities, ten enterprises and eighteen professional associations. By reaping the economies of scale through collaboration, this has helped to redeploy through training and retraining many of those lacking the skills which are essential for the new jobs being created. This approach contributes to both economic and social regeneration. It not only encourages existing producers to invest in modern production methods and organisational designs, but also attracts new producers to the region by making them more confident of finding the necessary skills.

- Companies which take very long-term views of the need to enhance the learning capacities of their employees and have reached agreements with employees, trade unions, colleges and universities over the contributions which all should make to the arrangements:

EMPLOYEE DEVELOPMENT SCHEMES

These schemes have emerged in a number of Member States and sectors with particular take-up in manufacturing. One example serves to emphasise the key features:

One UK company aimed to promote better relations with its workforce and the active involvement of the trade unions was seen as a key element. The original intention was to provide opportunities for personal development and training for all employees. Later this was extended to include the pursuit of healthier lifestyles and career development. Each employee may receive a grant of Ecu 250 per year towards the cost of courses which have to be undertaken voluntarily, outside working hours and treated separately from any job-related training in progress.

Initial predictions that about 5 per cent of employees would apply were well exceeded by the third of employees who did so in the first six months of the scheme. Subsequently, this level of commitment has increased - virtually half of the workforce is now involved every year. Such a scheme extends the idea of continuing learning to a wider group of employees than might usually be involved regularly in it for vocational reasons. A capacity for learning cannot be turned on and off at the convenience of the organisation. It must be developed and maintained.

- Government and/or social partners agreeing to fund special training efforts for the long-term unemployed, low skilled and other groups which are vulnerable to social exclusion. These 'outsiders' will not otherwise benefit from improvements which are made for the 'insiders', i.e. those who are in employment. An example of this would be to devote a percentage of the wage bill to this end. Such schemes establish a direct sense of responsibility, an element of solidarity, between employees who are in strong positions in the labour market, and those who are not:

SOCIAL COHESION AND THE LEARNING SOCIETY

In Belgium, by agreement between the social partners and the government, 0.25 per cent of the wage bill of the private sector is devoted to the training and integration of risk groups. Collective agreements have to be concluded by sectors and enterprises which provide for training of:

- the long-term unemployed
- young people studying half-time and working half-time
- unemployed people with schooling limited to the lower secondary level
- older employees facing dismissal from the sectors and enterprises which are themselves running the initiatives.

These innovations will depend for their success on much more rigorous monitoring and evaluation than is currently the experience in Europe. Costs incurred by social partners and other groups involved in the development of the system need to be properly covered, recognising their investment on behalf of the respective sectors and of society as a whole.

V.2 Knowledge Resource Centres

A much wider take-up of best practice must be encouraged. The CAG welcomes new Union programmes, centered on LEONARDO covering vocational training. It supports the Commission's proposal to report regularly on the European vocational training situation. The CAG stresses the importance of the Commission developing its evaluation role so as to be able to disseminate both best practice and promising innovations on the basis of thorough analysis. In our first Report, we proposed a pilot scheme of Knowledge Resource Centres (KRC). We now try to go further.

The function of the KRC is to ease access to professional judgment about the knowledge which it may become increasingly important to possess, the alternative ways of acquiring it, and the relative merits of the different routes to doing so. The KRC is not just another advertising medium or a database: it will deal particularly with material which has been subjected also to qualitative analysis of some kind.

KRCs need to acquire and update knowledge about developments in the labour market, their impacts upon the industrial-occupational structure, the relationships between different occupations and the evolving job content associated with them. Contributions to this are already made both by the EU Employment Observatories and by independent research organisations.

KRCs must play a dual role: that of providing information about what learning technologies and opportunities are available and that of providing information about how good they are. Moreover, it is here where the value of adopting a European-wide approach to ensure the diffusion of best practice can best be seen. To achieve real benefit, the special importance of strict monitoring of quality to pan-European standards must be recognised.

PAGINA BIANCA

TERZO RAPPORTO

DEL

GRUPPO CONSULTIVO

SULLA

COMPETITIVITA'
(cd. GRUPPO CIAMPI)

PAGINA BIANCA

ENHANCING EUROPEAN COMPETITIVENESS

**Third Report to the President of the Commission,
the Prime Ministers
and Heads of State.**

June 1996

COMPETITIVENESS ADVISORY GROUP MEMBERS

C.A. Ciampi, Chairman (until May 17th, 1996), former PM Italy, former Governor of the Bank of Italy.

Prof. F. Maljers, Vice-Chairman, Chairman-ad-interim (since May 17th, 1996), former Chairman Unilever, Chairman Philips Supervisory Board.

P. Barnevik, President and Chief Executive Officer of ABB.

D. Simon, Chairman of British Petroleum Company plc.

J. Gandois, President of CNPF, former Chairman of Pêchiney, Cockerill-Sambre.

C. Solchaga, former Minister for Finance of Spain.

P. Cassells, General Secretary of the Irish Congress of Trade Unions.

J. Ollila, President and Chief Executive Officer of Nokia Telecom.

B. Breuel, Commissioner General of the World Exposition EXPO 2000.

G. Sapountzoglou, Vice President and General Manager of Ionian and Popular Bank of Greece.

W. Peirens, President of ACV, Membre du Comité de Direction de la CES.

M. Schaumayer, former President of Austria's National Bank and CDU.

H. Schmoldt, President of the Chemical Industry Trade Union (IG Chemie).

Commission Permanent Representative: Professor A. Jacquemin, Chief Advisor, European Commission.

F.A. Maljers

June 1996

Dear Mr. President,

On behalf of the Competitiveness Advisory Group, I hereby submit the Third Report, dealing with Competitiveness and Employment. The issues in this Report are closely related to the wider subject of the competitiveness of the European Union. A higher level of competitiveness would effectively be the best way to create more jobs. In addition, a better use of the labour resources in the Community would also mean that the waste of productive people being idle would be reduced, thus improving our competitive position.

We do make a number of suggestions which are, where possible, supported by examples taken from various countries.

The preparation of the Report was largely done under the chairmanship of Dr. Ciampi who, as you know, resigned mid-May following his appointment in the new Italian Government.

Yours sincerely,



Mr. Jacques SANTER
President
European Commission
BRUSSELS

PAGINA BIANCA

I. SUMMARY AND CONCLUSIONS

In its first two Reports, the Competitiveness Advisory Group focused on issues which Europe must resolve if it is to meet today's global challenge. These included completion of the Internal Market, steps toward EMU, progress in the priority Trans-European Networks, public-private partnerships, the East-West win-win opportunity, expansion of Europe's vibrant small and medium size enterprise sector. The CAG also stressed the role environmental policies and education and training policies play in establishing the competitiveness framework.

This Third Report moves to what is often regarded as an even more central area, the labour market, employment, competitiveness. We start from a basic fact: unemployment is too high in Europe. The waste of resources this represents is one side of the coin. The social consequences, the real hardship, even the potential political repercussions, are all just as important. Europe's current dismal performance is fairly new. Historically, we did better than our trading partners. The time has come to see why we no longer do so, and how we can do better. There are other labour market models outside Europe. These have some apparent advantages in terms of job creation, yet each carry with them definite costs. Europe has to find its own way, in the context of a social model based on consensus, agreement, involvement.

The competitiveness of an economic system cannot be divorced from the range and scale of employment prospects it offers its people. Better functioning of the labour market in Europe is generally acknowledged to be vital for competitiveness, just as competitiveness itself is a determining factor for the level of employment. We cannot avoid policy changes - as well as changes in attitudes - and not only in labour matters. There is a view of unemployment as the inevitable corollary of the present stage of industrialisation. This must be countered by both sides in the employment equation - workers and employers. In terms of labour market modernisation, the perceived dichotomy between efficiency and solidarity need not be so stark. This is one CAG message. In combination with a supporting macroeconomic policy, we need to encourage mobility, positive flexibility and change in the labour market, avoiding rigidities which become disincentives to work and to take on new employees. The CAG is convinced that reforms in this direction need not conflict with Europe's high standards of social protection, nor affect provision of the safety net which those most exposed to hardship as a result of joblessness have a right to expect.

The Report is in three sections. Part One traces the current situation and how it has developed over time. It analyses what should be done - and what can be done - to establish positive flexibility in labour markets and to reform labour relations in Europe. Parts Two and Three adopt a novel methodology. They develop the CAG's established bottom-up approach, illustrated by cases

studies, applying it both to a country-by-country, as well as to a company-by-company, analysis. The benchmarking of countries provides practical illustrations from the Europe of today of measures that can be taken to increase employment and, particularly, to decrease unemployment in exposed groups. The companies and organisations analysed are known to have undertaken changes in work organisation, giving greater flexibility to achieve enhanced competitiveness with job creation and job enrichment, and benefits to employers and employees.

In its work the CAG discovered significant lack of comparative evidence relating to socio-economic policy across the European Union. This is clearly regrettable and should be rectified. The Report aims to offer first indications for such comparative analysis, a start on that benchmarking which will enable us to agree the parameters of debate and so start the process of reform.

The Report makes a series of key recommendations in the following policy areas.

1. Modernisation of the labour market needs to be carried out in the framework of a **growth-oriented scenario**. This includes completion of the Single Market to realise the European dimension of our economy, infrastructural investment, a fresh commitment to education to provide the full range of core skill which must be available in the workforce of a successful economy operating in the global marketplace. But the benefits of reform and restructuring will not materialize if macroeconomic policies do not play their role in ensuring that the potential increase in the output of the economy is matched by an expansion in demand.
2. There is an ongoing need for **wage moderation**. Wage moderation facilitates the task of maintaining low inflation and keeping public finances under control, and achieve the Maastricht criteria. But excessive reliance on wage moderation only can generate serious problems of inadequate demand and even incurs the risk of deflation. A broad consensus is required. For this reason national social pacts, in the light also of the overall scenario set out in President Santer's Confidence Pact, will enable us to move forward simultaneously on the stability and on the employment front.

The question of relative wage levels must be seen in context, given by age, sector, region. Minimum wages help contain excessive wage inequality, but may hurt those seeking to (re-)enter the labour market.

3. An important contribution to kick-starting Europe's labour markets would be a sizeable **lowering of employment costs for the lower-skilled and the long-term unemployed**. The aim should be to reduce the cost of labour without reducing the return on that labour. The CAG recommends the suppression of employers' social security contributions and the reduction of

wage taxes for the lowest paid. In this connection it is important that Member States agree to refrain from tax competition on capital and energy.

4. **Training** is intangible investment with real benefit to company and worker. We give examples of competence development and extensive company training that retain workers and lead to more jobs. Training is also a key weapon in our fight to reduce long-term unemployment.
5. Measures to facilitate **mobility between companies, regions and countries** will make an important contribution to reducing unemployment. There is a clear correlation between low mobility and high unemployment. Changing this will require new housing market provisions and allowing transfer of pension rights across Member States boundaries.
6. **Flexibility in working hours** - in a day, a week, across the business cycle - has been proven to increase competitiveness, with better response to market, higher customer satisfaction, more secure employment, new jobs. Such flexibility is obtained through local agreements, with sectoral and national agreements providing a general framework. Today's more decentralised labour market is also marked by different and changing tasks as well as novel forms of work organisation often deriving from the application of advanced information and communication technologies. All this implies new challenges to workers and employers, and to their respective organisations, with the need for them to adapt to new forms.
7. The social partners should act in concert to facilitate recourse to **part-time jobs** which can be of especial benefit for groups such as people with family responsibilities, the young and those approaching retirement.
8. More effort should be dedicated to the **cost-benefit analysis of EU social legislation** foreseen in the Maastricht Treaty.
9. The **CAG** reiterates its belief that modernisation of the labour market, and the fight for more employment in Europe, is not only social policy: it is essential for our long term economic competitiveness.

II. LABOUR MARKET, UNEMPLOYMENT AND COMPETITIVENESS

The growth in employment. European unemployment in 1995 stood at 11.1%. Economic recovery since 1993 has had only marginal impact on the number of jobless. This pattern is by no means new. Since 1973, each downturn of the business cycle seems to lead to a further, unprecedented, peak in the unemployment rate. Conversely, economic recoveries provide only temporary relief to the otherwise uninterrupted rise in the unemployment rate. Compared to the US, **unemployment in Europe is much more persistent**, particularly at the individual level. It is true that the probability of losing a job is substantially lower for a European worker than for one in the US; however, following job loss or at entry into the labour force, the probability of overcoming unemployment and finding a job in Europe is far below that in the US. As a result, **unemployment in Europe is typically of long duration**. Long-term unemployment accounts for 42.9% of total unemployment, against 10% in the US and 15.4% in Japan.

The lack of employment opportunities. European economies have also failed to create an adequate number of employment opportunities. The employment gains between 1986 and 1990 were all but lost in the subsequent recession. Since 1980, employment growth in Europe has averaged only 0.15%, in stark contrast to other OECD countries. In Japan, employment growth was 1.26% during the same period. In the US, it reached 1.54%. The difference between Europe and the United States cannot be ascribed to a faster rise in the population of working age in the US. As a matter of fact, the ratio of employment to working age population grew in the US from 71% in 1980 to 77.1% in 1995. During the same period, it stagnated in Europe, passing from 66.2% to 66.3%. **High unemployment rates and limited employment creation have taken a toll on the willingness of many Europeans to keep actively seeking for jobs.** Traditional ways of measuring unemployment are thus bound to underestimate the deterioration in the labour market. Allowing both for discouraged workers (those who would be willing to work but have stopped searching because they have little hope to succeed) and for involuntary part-time work (those who work part-time being unable to find a full-time job) raises the 1993 unemployment rate quite dramatically, from 11.5% to 14.7% in France and from 10.4% to 18% in Italy (Bureau of Labour Statistics, 1995). The exit of so many able workers from the labour market is a forceful indication of Europe's inability to put the available human and productive resources to good use.

Unemployment and competitiveness. Widespread unemployment represents a major threat to the cohesion of the European society. The view of unemployment as an (unacceptable) waste of existing productive resources is correct, but too narrow. First of all, **high levels of unemployment foster both poverty and emargination**. They therefore erode social cohesion, create a sense of social disfranchisement and may, at times, breed social conflict. Furthermore, they

often undermine an individual's incentive to invest in his or her own human capital. Finally, with unemployment in two digit figures, the loss of a job can imply a long spell of unemployment, bringing real hardship. Plant closures can trigger the decline of entire neighbourhoods, even regions. It is difficult for those concerned to accept the logic. As a result, growing unemployment typically strengthens political pressures in favour of more protectionism, thereby further weakening the ability of European economies to take advantage of new opportunities and adjust. All these factors undermine our competitiveness. The fight against unemployment is not social policy: it is an economic imperative.

The causes of unemployment. The rise in endemic unemployment can to a large extent be traced back to a set of shocks that hit most industrial countries from the mid-seventies on. These include the two oil shocks, which compelled major restructuring of industry; restrictive demand policies, aiming to offset the inflationary impact of higher oil prices in 1979 and of the German unification in the early nineties; high taxes, also made necessary by the need to finance the rising costs of the welfare state; fierce competition from newly emerging countries, that hit labour-intensive sectors particularly hard; a pattern of technological progress that has put unskilled labour at a disadvantage. The impact of these shocks was then to some extent exacerbated by the lack of any coordinated response from European policy-makers. Similarly, weak coordination did not allow European economies fully to exploit the opportunities offered by a number of favourable developments in the second half of the eighties, with the precipitous fall in real oil prices and decline in inflation and in the nineties, the Single Market.

II.1. The need for a flexible response.

Adjusting to a changing environment. Trade and technology are often blamed for rising unemployment. Their effect however is easily misjudged. History, particularly European history, teaches us that technological progress and expanding international trade in time have always provided opportunities for sustained growth and employment. By themselves, they cannot and should not take the blame for European unemployment. Technological progress and international competition can, however, be a source of dislocation and job loss, both in the short-run and at a regional level. Workers can indeed be made redundant by increasing productivity at unchanged output or by growing competition from imports. In order fully to exploit the opportunities offered by trade and technology, firms, workers and governments alike must strive to adapt in a flexible and dynamic way to a continuously changing environment. It is a great challenge. Firms may realise that cherished products or long-standing management procedures once a source of strength no longer retain their validity and have even become a brake on competitiveness. Workers and unions may find that old practices and even the notion of the life-long job may have

become untenable in a steadily changing and competitive environment. Governments need to adapt as well, with policies which are more pro-active, aiming to exploit new opportunities rather than merely manage the problems of adjustment. Policies should be aimed at cushioning the price of adjustment, but they should be designed to protect people, not to protect jobs. Too often these simple messages have been all but forgotten in the past, at great cost to the European economy and to its people.

The need for action. The rise in European unemployment calls for courageous and coordinated action by Europe's policy-makers. We should not forget that things have not always been like this. In the sixties and until the mid-seventies, unemployment in Europe fluctuated around 3%, just half the level in the US. Today, it stands at 11.1%, almost six percentage points above the American level. We can and should do better. We must look at best practices both in Europe and elsewhere to devise a comprehensive strategy against unemployment. We need to examine the experience of other countries. This does not mean that we should try to replicate mechanically what has been done elsewhere. Labour market institutions have been forged also to reflect the aspirations of European people. They should not be discarded, rather be reformed after careful scrutiny of their social, political and economic role. For instance, minimum wage regulations are often said to be the main culprits for youth and unskilled unemployment. Yet, these regulations have helped Europe avoid a precipitous fall in the unskilled wage and a deterioration in income distribution. In the US, by contrast, income distribution deteriorated further, and this despite its initially highly unequal pattern. Europe's ability to preserve greater equity in income distribution is even more remarkable given that the unemployment rate among unskilled workers, albeit increasing, is no higher than in the US. All this being said, the European social model does need to be reviewed and modernised so that it can better cope with the profound economic, social and demographic changes taking place throughout the world economy. We argue that this reform can best be done by achieving a high degree of consensus among social partners in support of the necessary changes.

Toward a comprehensive strategy. The CAG believes that a sizeable reduction in unemployment is essential to strengthen the competitiveness of the European economy. Devising a strategy against unemployment is however a complex task. Prescriptions may differ between the different countries. No shortcuts are available. While each country retains responsibility for devising its own approach, we believe that a comprehensive and coordinated European strategy in the fight against unemployment should be developed. Such a strategy must emphasize the following factors:

- (a) **Establishing a growth-oriented scenario.** For this we certainly require financial rigour, a check on inflation and a supportive macroeconomic framework to avoid insufficient demand hampering employment growth. We

also must move more rapidly to full implementation of the Single Market Programme.

- (b) **Implementing the infrastructure investments** necessary to manage and fully exploit opportunities offered both by new technologies and completion of the Single Market.
- (c) **Promoting the growth of small and medium-sized enterprises**, known to be the major source of employment growth in Europe.
- (d) **Promote life-long learning** so as to allow workers flexibly to adapt to the continuously changing needs of modern economies.
- (e) **Promoting a new system of industrial relationships**, based on a cooperative approach between firms and unions to strengthen the ability of firms to compete in the international economy and provide workers with enhanced protection against the risk of unemployment.
- (f) **Modernising the institutions governing the labour market and the other markets** which have hampered employment performance. Any proposed policy should aim at controlled deregulation, or reregulation, in all these markets (for labour, goods and services and capital) where institutional barriers stifle competition and employment growth, and at reforming so as to strengthen social institutions underlying our welfare systems.

The CAG has already stressed many of these factors, particularly the need for infrastructural investment, the role of small and medium-sized enterprises and the benefits of life-long education and learning. In this Report, we focus on the role of macroeconomic policies, the need for incisive labour market reforms and the scope for a new approach to industrial relations. We try to draw indications from companies and countries across Europe. In attempting this task, we have been surprised to discover that no benchmarking analysis of Europe's experience with labour market reforms and evolving industrial relations has ever been conducted. We hope that the bottom-up approach taken in this Report will allow Europe to identify lessons from best practices and to develop effective policy recommendations.

II.2. Establishing a growth-oriented scenario

A supportive macroeconomic framework. Macroeconomic policies can provide a major contribution to reducing unemployment by creating the conditions for sustained, non-inflationary growth. Three key variables have a shared responsibility in the maintenance of stable, low inflation. These are monetary policy, fiscal policy and the evolution of wages. Even if the ultimate

responsibility for price stability lies with monetary policy, the more fiscal policy and wage behaviour are in line with the objective of low inflation, the more accommodating monetary policy can be. Macroeconomic policy can take into account the beneficial effects of structural reform in labour markets. Reform can, for instance, allow faster growth in output and employment without igniting inflation. Similarly, the benefits of structural reform in terms of lower unemployment will not materialise if the macroeconomic stance is too restrictive. A supporting macroeconomic policy is required to ensure that any potential increase in supply is matched by an expansion in aggregate demand.

The role of fiscal policies. Fiscal policies can play a crucial role in smoothing the impact of economic fluctuations. In the long-run, fiscal policies must be designed so as to prevent expanded government borrowing crowding out private investment and growth. Moreover, expansionary budgetary policies may clash with the Maastricht criteria. The reduction in deficits should not, however, be accomplished by indiscriminate cuts in public investment expenditures, as too often has been the case in the past. This temptation must be strongly resisted. In line with its previous Reports, the CAG recommends that the programme for infrastructural investment (in particular, Trans European Networks) be implemented as scheduled. This will boost the process of European integration as well as employment. We also believe that the Maastricht criteria regarding budget deficits should be interpreted in such a way as to acknowledge the crucial role that productive public investment (that financed, for instance, by the EIB) plays in enhancing competitiveness, employment and growth. Finally, we share the belief that the effectiveness of fiscal policy, both as a macroeconomic policy instrument and as a major influence on the pattern of resource allocation, would be greatly improved by the development of a common European fiscal policy.

The scope for monetary stimuli. In recent years, monetary policies have eased considerably, with ex-post short-run real interest rates in Germany falling from a high of 5 % in 1992 to 2.3 % in 1995. Over the same period, the real interest rate differential between Germany and the US dropped from 5.1 % to minus 1.6 %. Further declines in real interest rates in Europe are both possible and necessary. At present, however, they are precluded by continuing exchange rate uncertainty, credibility problems in the peripheral countries and a widespread fear that the European Monetary Union may be associated with laxer anti-inflationary policies. All this hampers growth by discouraging both domestic and foreign direct investment. These problems can only be exacerbated if the schedule for monetary unification is delayed. The CAG believes that the resolution of monetary uncertainty is an essential step toward lower interest rates. It may even require acceleration, certainly not delay, along the path toward monetary unification.

The role of wage policies. The task of macroeconomic policies would be made easier if wage settlements could also incorporate the objective of low inflation. Employers and the unions naturally have conflicting interests in the wage-setting

process. All social partners should, however, acknowledge that a stable macroeconomic environment is a necessary prerequisite for high and sustained growth. Recurring spurts of inflation have a negative impact on growth. They discourage investment and force policy-makers to take corrective measures. Since 1993, however, wage restraint in Europe has overshot the target of 1% below productivity gains set in the Commission White Paper on Growth, Employment and Competitiveness. Moderate wage growth should prompt policy-makers to adopt policies supporting growth, otherwise moderation in wage bargaining could merely result in weak aggregate demand, not growth in employment and output. Appropriate behaviour in wage negotiations is therefore a necessary counterpart to any employment policy, both for micro and for macroeconomic reasons. Moderation in nominal wage demands is necessary to avoid an inflationary spiral and to allow growth to proceed uninterrupted. At the same time, moderation in real wage demands can "buy" more employment by favouring a more labour-intensive pattern of growth and by boosting competitiveness and investment. Finally, in addition to the wage level, the wage structure is bound to play a crucial role in determining employment performance. In particular, more flexible wage differentials can enhance employment opportunities for disadvantaged workers (young people, the low-skilled, workers in less favoured regions, etc.). Achieving the three goals of nominal and real wage moderation and relative wage flexibility may require a differentiated approach. Nominal and real wage moderation may be facilitated by a centralised incomes policy framework; the goal of relative wage flexibility calls for a decentralised approach. An appropriate institutional framework, that recognises the differences in wage institutions across the EU, will have to emerge to reconcile these different objectives. Incomes policies can play a useful role in this process. They can also be instrumental in ensuring that a reduction in inflation is not achieved through higher unemployment. Incomes policies must not, however, be seen by social partners as a way to extract concessions from central government which, in the end, end up aggravating the budgetary situation.

II.3. Reforming labour market institutions and building new industrial relations

Reconciling social protection and flexibility. Introducing a more flexible regulation of the labour market has been the focus of much debate on unemployment. With respect to labour market institutions, greater flexibility first of all means removing limitations that have impeded the birth and development of several market segments (for instance agencies for temporary workers are still forbidden in some Member States). This is also an issue involving the regulation of several product markets (for example, restrictions on retail opening hours) and the institutional environment for the development of non-traditional activities (such as the non-profit sector). Recognising the need to strike a balance between

the need of firms for flexibility and that of workers for security, **part-time work and temporary contracts** can increase employment opportunities for groups such as people with family responsibilities, young people and the elderly and offer a palatable alternative to early retirement. More widespread use of temporary contracts will also contribute to employment growth. Finally, reform of welfare systems must emphasise limiting labour supply disincentives produced by certain welfare mechanisms and boosting labour demand, by **lowering non-wage labour costs, particularly for less-skilled and disadvantaged workers**. In the second part of the Report, we take a closer look at Europe's experience with labour market reforms, with a view of identifying best practices which combine the objective of social protection with the need to improve the functioning of labour markets and reduce long-term and youth unemployment.

For a cooperative approach to industrial relations. Greater flexibility is often interpreted as tilting the balance of power in favour of employers. It can therefore be opposed by trade unions. Yet a more positively flexible labour market could, in many circumstances, benefit both workers and firms. For this to come about, it is essential that greater flexibility be achieved through a collaborative approach linking unions and employers. This is the essence of the Confidence Pact that President Santer has proposed to Europe's social partners. **A cooperative approach to a different organisation of work within the firm will improve industrial relations, allow greater worker participation in decisions and potentially lead to better product quality.** The latter in fact represents an essential component in any strengthening of the competitiveness of the European economy. Collaboration between unions and employers is also essential to achieve greater flexibility in working hours, thereby allowing firms to achieve a better match between utilisation of the labour force and fluctuations in product demand, while at the same time protecting workers against sudden layoffs. Overall, more flexible working hours will allow more effective use of the firm's productive capacity. It will lead to a reduction in labour costs and possibly to an expansion in employment. Similarly, unions and employers should strive to achieve a less restrictive approach to individual job descriptions so as to allow both more flexible utilisation of the existing labour force and improved incentives for on-the-job individual learning and the accumulation of human capital. In the third part of this Report, we look at several experiences in Europe in which a flexible and participative approach to industrial relations benefited both firms and workers.

III. LABOUR MARKET REFORM

Credibility and confidence are essential to generate the desired degree of labour market flexibility without creating greater uncertainty and hardship, and to avoid the waste of productive resources that arises from industrial conflict and loss of motivation.

Confidence Pacts and collective agreements can bring about a change in attitudes, moving away from the logic of conflict towards one of mutual understanding and cooperation. There are countries that have already taken steps in this direction. More action is needed, at both EU and Member State level, taking into account national characteristics.

In the following, we examine a number of collective agreements and (more or less developed) nation-wide confidence, or social, pacts. Labour market reforms are then examined, along with the lessons to be drawn, in a number of key areas: youth unemployment, the low-skilled unemployed, minimum wages, unemployment and poverty traps, long-term unemployment and (regional) labour mobility. Finally, we put forward concrete policy proposals.

III.1. A supporting framework: collective agreements and confidence pacts

At a time where structural adjustment is needed, a certain amount of decentralisation of wage and employment negotiations becomes desirable. Collective agreements at the sectoral or plant level take into account the local situation. The confidence, or social, pacts can give an overall macroeconomic coherence.

Collective agreement in the German chemical industry

90,000 jobs have been lost in the German chemical industry since 1991. This agreement concerns 605,000 employees:

- a limited nominal wage increase (2%) in return for a moratorium on job cuts from June 1996 till June 1997;
- a lower wage for new entrants (including trainees) during their first year of employment: 95% of the normal wage, reduced to 90% for long-term unemployed workers;
- an official statement by social partners to encourage flexibility in working hours and differentiation, promote part-time work and the hiring of trainees;

- employees over 55 to have access to flexible part-time arrangements paying 85% of the previous wage and spread over five years; new workers to be hired to take the jobs made available;
- overtime work to be compensated by reduced working hours later, rather than by wage payments.

Macroeconomic policy and confidence pact in Ireland

There is an explicit wage moderation agreement between the Irish government, employers and employees. Nominal wages may increase in line with anticipated inflation; rises in real wages must remain below productivity growth. This agreement has allowed Ireland to take full-advantage of the beneficial effects of sound fiscal policy (with a sharp reduction in the public debt that reduced the debt burden and eventually contributed to a rise in household disposable income) and of devaluation of the Irish pound. The recovery, initially due to export growth, is continuing now fuelled by growth in domestic demand (private investment and consumption). The expected GDP growth rate for 1996 is expected to continue to exceed significantly the EU average. The increase in domestic demand has benefited the local (labour intensive) service sector. The Irish unemployment rate remains high however, as a result of increasing participation rates.

The 1993 social pact in Italy

The agreement signed by the social partners in July 1993 related to incomes policy, wage negotiation procedures and labour market issues including short term contracts. Two formal round tables bringing together government, employers representatives and workers are now scheduled every year (in May and September), to facilitate consultation between social partners before definition of the principal economic policy objectives.

The July 1993 agreements gave Italy for the first time a formal, organised system of industrial relations. They define negotiating rules between employers and employees, both at national (for each sector) and at plant levels. The national level determines minimal wage increases. With the end of automatic wage indexation following confirmation of suppression of the *scala mobile*, wage negotiations take place every two years. If no consensus is reached after three (respectively six) months, wages are automatically increased by an amount equal to 30% (respectively 50%) of the forecast inflation rate. Conciliation procedures have been set up. At the decentralised level, wage increases are linked to productivity gains or to quality improvements.

The agreement also stipulated that the Italian government would set up and implement an economic programme aimed at stimulating the economy and increasing employment (including spending on R&D, infrastructure, urban renewal), especially in the South.

These agreements helped Italy avoid inflation after the steep devaluation of the lira. The strong economic recovery that followed in 1994-95 (mainly driven by exports) led to record capacity utilisation rates. Investment and private consumption expenditure remain relatively low however. This follows from uncertainty regarding public investment programmes, restrictive fiscal policy and wage moderation.

The role of collective agreement and confidence pacts

Similar examples of collective agreements and social pacts could be taken from other countries (including Belgium, France, Germany, The Netherlands). From an EU point of view, it is important to ensure that wage moderation does not become synonymous with wage competition and/or create deflation. Wage moderation is to be seen as part of an overall macroeconomic strategy.

III.2. Youth employment

The unemployment rate of young workers (under 25) is substantially higher than the aggregate unemployment rate (often twice as high) in almost all countries, including the US. In Europe, the rise in the aggregate unemployment rate has made the problem unacceptably more acute. Unemployment among the young is on average over 20% and, in some countries, over 30%. The issue is now of primary concern. Youth unemployment higher than the national average is related to various factors: inadequate training, minimum wage constraints, employment regulations (via their effects on flows in and out of unemployment). Over recent years, a number of policies aimed at reducing youth unemployment have been implemented. We examine here the effects of active labour market policies implemented in France. Minimum wage effects will be discussed later.

Training programmes in France

Various types of active labour market policies were implemented in France in the second half of the eighties. They provided subsidised job opportunities and on-work training for young unemployed workers. The policies differed in the amount of training provided, the length of the employment contract and the nature (private or public) of the employer. Training usually involved both the private employer and a vocational training agency. Incentives for a private firm

to enter such a scheme were the opportunity to take on labour at a rate below the official minimum wage and exemption from all social security contributions.

Econometric evaluation of the effects of these policies on the employability of the beneficiaries has been made on the basis of panel data. The main results can be summarized as follows:

- (i) firms select the relatively more educated or experienced workers;
- (ii) a subsidised training scheme has a significant impact on the employability of the young workers and the probability of becoming long-term unemployed is reduced by 50% for workers with relatively low educational attainment;
- (iii) the higher the training content of the scheme, the higher the probability of obtaining a stable job in the future; whatever the educational level of the beneficiary; public jobs (TUC) have the lowest impact on the probability of leaving unemployment;
- (iv) for the workers concerned by these schemes, the duration of unemployment benefits has no impact on the probability of becoming long-term unemployed; benefit duration has a positive effect on chances of getting a stable job at the end of the period of unemployment.

The effect of training policies for the young

These results imply that specific, carefully targeted and structured training policies involving private firms can help young workers enter the labour market. They are especially useful for those who have a reasonably good educational attainment level (secondary school). Similar conclusions have been reached in other countries. Germany provides the best-known example of a very comprehensive and successful training and apprenticeship system. The French case study shows that good results can be obtained in other countries. An important element of these schemes is the incentive that is given to private firms to participate, in the form of lower wage costs, in part supported by the worker (the wage is below the official minimum rate), in part by the state (exemption from social security contributions). In Germany, 70% of jobs for young people are apprenticeships which pay from 26% to 37% of adult wages. Private companies may contribute (and in some countries do contribute) to this effort by subsidising or funding schools. Although the macroeconomic effects of such policies may, by themselves, be limited (as subsidised workers may take place of other workers or might have been hired anyway), they do contribute to reducing the relative unemployment rate of young workers.

III.3. Low-skilled unemployment

The unemployment rate of low-skilled workers is usually above that of high-skilled workers. This is true in the US as well as in the Union. This phenomenon was already observed in the late seventies. **Low-skilled workers have, however, been especially hard hit by the economic trends of the last twenty years.** Their relative unemployment rate has risen in most EU countries. Low-skilled unemployment now represents, on average, 50% of total unemployment in Member States - more than 60% in some. This situation can be explained either by the so-called "ladder effect", by which high-skilled workers take the jobs of the low-skilled when the economy is hit by a negative macroeconomic shock, or by a genuine structural change in the demand for labour not matched by corresponding changes on the supply side or by relative wage costs. Both phenomena reflect downward rigidity at the lower end of the wage scale.

Improvement in the macroeconomic performance of European economies would contribute to solving this problem. Rigidity in relative wage costs is nonetheless an important issue. It can be tackled in several ways: by a decrease in minimum wage levels or cuts in taxes on labour, by subsidising low-skilled employment, by a mixture of these three. Tax wedges are now so high (the total wedge stands at around 40% of the cost of labour in many EU countries, with 24% coming from employer contributions) that a substantial relative cost change can be achieved in this way, without affecting take-home pay.

Social security contribution exemption in Belgium

In November 1993, the Belgian government decided to reduce employers' social security contributions for low wages (up to 42,000BF) by 50%. The exemption is progressively reduced for higher wages and disappears for wages above 60,000BF. The exemption from social contributions amounts to a 10% decrease of the total cost of wages for the lowest end of the scale. The direct loss of revenue to the Belgian government is less than half a percentage point of GDP.

The effects of such a policy are not easy to evaluate, especially taking into account the need to make up for revenue lost from other taxes (VAT, CO₂, withholding tax on interest income, etc.) or from cuts in other expenditure. Employment gains can come from a slow-down in capital-labour substitution as well as from genuine employment creation, for instance in services. Furthermore, it takes time for all the effects to appear. Macroeconometric models suggest employment gains of the order of 0.5% to 1% of total employment (some 22,000 to 35,000 jobs), or alternatively around 10% to 20% of the number of unemployed workers with low educational attainment. These

are not negligible figures. Full exemption from employer social contributions for those at the lowest wages would double them.

Incentives to employ the unskilled

Exempting low wages from employer social security contributions could contribute significantly to improving the relative position of the low-skilled, without increasing income inequality. There is perhaps one caveat. Significant job creation for the least-skilled workers is only possible in the service sector. A number of personal, and local, services are now kept out of the formal labour market (underground economy, do-it-yourself, unsatisfied needs) because of excessive costs and inadequate incentives. The change in relative cost needed to bring these services back into the official market is probably much larger (compared to 10% in the above example). Such a radical change can only be obtained via well-targeted and specific initiatives aimed at fostering demand-solvency and "structuring" the supply side. An EC study on possible local employment initiatives in France, Germany and the UK estimates the employment potential of such actions at around 400,000 jobs a year. Several countries have taken steps in that direction (service vouchers in France; local employment agencies in Belgium; a new law in Germany aiming at reducing administrative and financial costs of job creation in the personal service and healthcare sectors).

III.4. Minimum wages

A decrease in minimum wages should help create new jobs for the most vulnerable workers, as suggested by the above examples concerning youth and low-skilled unemployment. Still, the effect of minimum wages on employment remains a much debated issue. Case studies in the US have suggested that a decrease in minimum wages may have little, or even negative, impact on employment. In Europe, France and the United Kingdom provide two contrasting cases.

Minimum wages in France

There is an economy-wide minimum wage (Smic), fully indexed to the cost of living and partially indexed to labour productivity. The government may (and on several occasions did) decide additional increases. From 1967 to 1986, the minimum wage increased steadily relative to the average wage. Since then, it has remained fairly stable. In the seventies, the ratio was similar to that in the US (around 0.45). It continued to rise during the first half of the eighties (up to 0.50) and then remained fairly stable, while it steadily decreased in the US (down to 0.36 in 1989). The proportion of workers paid at the minimum wage more or less

doubled in France over the period (12% in 1987), while it was almost cut in half in the US (5% in 1988, against 9% in 1981).

The effect of the minimum wage on employment in France remains much debated. Econometric analysis of its effects on youth as opposed to adult employment indicated that the Smic has a significant long term effect on young workers's wages, little effect on adult (25 and above) wages. The effects on youth employment are negative though limited. Looking at the effect of the minimum wage on low- compared to high-skilled employment, the effect seems potentially larger, although the link between the minimum wage and the average low-skilled wage rate is not firmly established.

Minimum wages in the UK

There is no economy-wide minimum wage. During the eighties, Wage Councils provided a system of industry-based minimum wages, setting minimum pay for low-paid workers not covered by collective agreements and representing around 10% of total employment. At variance with other EU countries, the ratio of minimum to average wages has decreased in the UK since 1979. The ratio of the minimum to average hourly wage in Wage Council sectors dropped from 0.82 in 1979 to 0.68 in 1990. Wage Councils were abolished in August 1993.

Several microeconomic studies suggest that changes in minimum wage significantly affected wage dispersion. There is no strong evidence, however, that they significantly affected employment in the sectors directly concerned.

The effect of minimum wages

The impact of the minimum wage on employment is not easy to assess, probably because it depends on other inter-related factors. Its effect may vary from one sector to the other, depending, *inter alia*, on the degree of openness of the sector considered. It must be judged in the context of other policies and institutions (for instance, unemployment benefit levels). Simple dismantling of the minimum wage system may have more impact on wage inequality than on employment. To the extent that economic policy seeks to strike a balance between solidarity and economic efficiency, the aim should rather be specific, targeted minimum wage adjustments, especially to create more job opportunities for those (re)entering the labour market.

III.5. Unemployment and poverty traps

Tax and transfer systems have progressively become more sophisticated. Complexities lead in some cases to extreme distortionary effects. Marginal tax rates are sometimes so high at low income levels as to discourage people of

working age and unemployed workers from taking a job in the regular economy.

Unemployment traps in Belgium

In Belgium in 1993, a jobless married couple with no unemployment benefit entitlement would have received a transfer of 26,000BF per month (minimex). Both husband and wife would be allowed to earn, each month, up to 6,000BF as earned income (about one fifth of the net monthly minimum wage rate). This implies that they would probably never accept a full-time job offering them less than 32,000BF (or even 38,000BF), net of taxes.

Ways of eliminating unemployment and poverty traps

There are probably many examples like this in most EU countries. Every effort should be made to avoid this type of situation, while at the same time maintaining our commitment to alleviate hardship for the poor. Some people have suggested simplifying our present welfare systems by issuing benefits (as social dividend or participation income) independently of employment status, thus replacing existing forms of social transfers (unemployment benefit, family allowance, pension, etc.). Such a system would eliminate unemployment traps, but it could be extremely costly to implement. An earned-income tax credit (as used in the US) may provide an alternative, and easier to administer, solution. The combination of unemployment benefits and earned-income credit is comparable to a subsidy per worker (focused on the low-paid), independently of employment status. It could thus help eliminate unemployment traps. The difference from participation income is that these transfers are only paid to workers.

III.6. Long term unemployment

Long-term unemployment represents on average in EU countries about 50% of total unemployment. It is less than 10% of the total in the United States. The European figures do not take into account all workers in early retirement or social assistance schemes. This depressing situation is the outcome of several factors and we have already discussed some of them under youth unemployment, the weakened position of low-skilled workers, the effects of unemployment traps.

Long-term unemployment is related to the characteristics of the unemployment benefit system. It is not only the level, or the duration, of unemployment benefit that matters, but also all the institutional features of the system. The more the system can be monitored so as to avoid abuses, the more it can afford paying generous unemployment benefits without creating long term unemployment.

The British Restart Programme

The Restart Programme was introduced in April 1987. It consists of a compulsory interview for each unemployed person after they have been registered as unemployed for six months. The interview, with an official of the Employment Office, is designed to help unemployed workers find a job by way of advice and counselling. It may also facilitate direct contact with employers or training agencies. A crucial feature of the programme is the threat of having benefit suspended if the worker does not attend the interview or is not considered to be actively seeking a job. From this point of view, Restart can be seen as one way to circumvent fraud; it replaces administrative criteria for the allocation of benefits.

Analysis of the effects of the programme shows that:

- (i) Restart increases the probability of receiving an (at least temporary) job offer;
- (ii) it has no effect on the probability of getting a training offer;
- (iii) it has a substantial self-selection effect, by inducing many people not genuinely seeking for a job (or not satisfying the imposed criteria) to withdraw their benefit claims.

Active labour market policies for the long-term unemployed

The problem created by long term unemployment is twofold. First, avoiding over-reliance on benefit (or actual fraud) without, however, at the same time increasing the hardship of those who are genuinely looking for a job. Second, avoiding social disenfranchisement among the latter. As the British example suggests, interviewing and counselling unemployed workers can be helpful from both points of view. Another kind of active labour market policy that has been used in several countries is to subsidise the hiring of long term unemployed workers. It is now well-known that such policies do not create many additional jobs (as the subsidised workers may take the place of other workers or might have been hired anyway). Still, they may help avoid the social disenfranchisement of long-term unemployed workers. The question is for how long. Offering systematically a temporary (subsidised) job to long-term unemployed workers amounts in a sense to combining both policies.

III.7. Labour Mobility

Unemployment rates vary greatly not only across countries, but also across regions in a given country. Regions may suffer from region-specific economic problems or may be hit differently by current economic trends

(deindustrialisation, lower growth rates). Transfers across regions (through regional development funds) may help correct such asymmetries to the extent that they are used to speed up the structural adjustment process. The latter can also be facilitated by relative wage adjustments, geographical mobility, or changes in participation rates.

Geographical mobility and regional unemployment

It is not clear whether regional mismatch has systematically increased in EU countries over the past twenty years. Still, the comparison between internal migration rates and cross-regional differences in unemployment rates suggests a negative correlation between the two.

Even within the same country, regional mobility is much weaker in Europe than in the US. The lack of regional mobility, together with rigid relative wages are given as key factors to explain the persistence of regional unemployment differences in Spain. Italy is another prominent example of a country with huge and persistent differences in regional unemployment rates, and simultaneously little responsiveness of migration flows and regional wages to economic variables. In both, empirical evidence suggests that regional unemployment rates affect regional wage levels to only a limited extent. The main determinant of wages in a given region within a given sector is the level of wages in that sector in the rest of the economy. The situation is likely to be similar in several EU countries.

In urging review of the above, the CAG emphasises that persistently high differences in regional unemployment rates affect social cohesion and are likely to slow down the adjustments needed both to achieve the Single Market and to face the challenges of technological progress and global competition.

III.8. Policy recommendations

The cases discussed in this Report can help define concrete policy proposals. They indicate the direction in which we must go.

1. **Collective agreements at the sectoral or plant level can give the flexibility necessary to avoid that structural adjustments translate into unnecessary and costly job destruction. Today's labour market regulations now also have to take into account the growing importance of atypical patterns of working, such as tele-working.**
2. **We have to facilitate the entrance of young workers into the job market, above all to ensure that they do not end up swelling the ranks of long term unemployed. This means provision of adequate training, linking private**

firms and training agencies with the right economic incentives, including both a lower minimum wage and exemption from social security payments.

3. The relative cost of low-skilled workers has to be reduced. One way is to **exempt prospective employers from all social security contributions**. This measure has to be financed from other taxes or from cuts in expenditure but, for the fight against unemployment, it is crucial that now we reverse the upward trend in taxes on labour. For this to happen, however, it is important that Member States agree to refrain from tax competition on resources such as capital and energy.
Exemption from social security contributions may not be enough to maximise employment gains from growth in **personal, and local, services**. These can create many low-skilled jobs. Member States must consider other practical measures and targeted incentives (for example, service vouchers).
4. **Minimum wages** play a substantial role in avoiding the worsening of current inequalities in income distribution. However, the rules governing minimum wages need to be adjusted so that, while safeguarding against hardship, they can **better facilitate (re)entrance into the labour market** and reflect diversity in terms of age, sector and region.
5. More effort must be given to eliminating unemployment and poverty traps. Different adjustments in different countries are called for. Use of **earned-income tax credits and/or in-work benefits targeted to the low-paid** should be considered whenever necessary.
6. Long term unemployment (together with early retirement schemes) is an enormous social and economic burden, for the workers and their families and for the state. Specific counter measures are required. **Making systematically available counselling and temporarily subsidised jobs (via in-work benefits replacing unemployment benefits)** can both monitor the unemployment benefit system and mitigate social disenfranchisement.
7. The present difficulties hampering **regional mobility** within and across EU countries have to be eliminated. Among ways to tackle this problem are:
 - **changes to housing market provisions**
 - **easier transfer of pension rights**
 - **and end to institutional barriers restricting the mobility of professionals and high-skilled workers (non-recognition of diplomas and professional qualifications)**
 - **stimulation of cross-border competition in labour intensive sectors such as services and construction, starting with public procurement.**

IV. THE COMPANY AND EMPLOYMENT

The skills, creativity, and commitment of its workers have always been one of the most important assets any company can possess. Yet, historically, as assets they have not been fully exploited. In the past, European companies have tended to organise their activities according to the principles of Taylorism. This is now changing.

As their competitive situation evolved, a number of companies developed different, more participative and complex relationships with their employees. Successful companies have adopted new strategies. They have sought to differentiate themselves on the basis of added value and high quality, rather than on cost, and to maximise flexibility. At the same time, however, such companies have sought to match today's now global standards of cost. Achieving these goals has required major investment, greater focus on the core business, the creation of comprehensive networks throughout the value-chain (involving cooperation with suppliers and customers and public-private partnerships), organisational innovation.

This Report illustrates, for the first time, a series of organisational initiatives undertaken by both large and small, private and public, organisations in several Member States. The bottom-up approach attempts to highlight the benefits such initiatives bring in terms of value added, job enrichment, employment creation and preservation; the obstacles to adopting similar innovations; policy recommendations for extending the usage of these new forms of organisation and positive labour flexibility to improve Europe's competitiveness.

IV.1. A case study approach

A number of case studies have been developed. These illustrate changes in work organisation, working practices, corporate cultures, training and reward systems. They span a wide range of sectors and include small, medium and large companies, as well as private and public sector organisations, state-owned enterprises, and not-for-profit organisations.

The approach helps identify the lessons to be learned and policy recommendations.

Manufacturing Companies, Job Protection and Job Enrichment

Taylorism has its origins in the introduction of mass production in manufacturing industry. It maximises productivity and reduces costs through complex, hierarchical organisational structures and extensive division of labour - simple jobs and the rigid separation of "thinking" and "doing". It focuses on production

and volume, and upon the standardisation of work within strong functional and technical structures.

The case studies illustrate that new forms of work organisation have evolved which challenge these principles. They are based on **teamwork, decentralisation, personal autonomy, flat organisational structures, and more complex jobs requiring a wide range of skills.** Communication and co-ordination take place both horizontally and vertically. The focus of the organisation is upon the customer, continuous improvement, learning, and flexibility. New forms of remuneration complement the overall approach. The case studies demonstrate that these innovations in organisation lead to improved business performance, better job protection and job enrichment.

The first case study is the Baxi Partnership, illustrating the introduction of new forms of work organisation and training to cope with significant changes in the competitive environment.

Baxi Partnership

Baxi Partnership is a major competitor in the UK domestic heating appliance market. Founded as a family firm over a century ago, ownership was transferred to the work-force in the 1980s. With a turnover of ECU 108 million, Baxi has 1,400 employees. In the late 1980s, Baxi faced four key problems: declining demand, a more competitive market, rising overheads, together with recurring quality problems. Baxi had to make fundamental changes to survive.

Baxi undertook a major restructuring of the company. Key features include:

- (i) reorganisation of the business into customer-focused strategic business units and the creation of self-governing teams. These teams are multi-skilled and empowered to schedule their own work;
- (ii) a reduction in the number of management levels from five to three;
- (iii) the introduction of continuous improvement programmes;
- (iv) major investment in training, including the creation of an on-site Open Learning Centre.

As a result, Baxi has maintained profitability and increased market share throughout the severe recession of the 1990s. The pace of innovation has improved significantly and manufacturing cycle times have been dramatically reduced. Productivity has increased by over 20%. The level of participation and commitment of the work-force is high. Individual companies have their own employee directors and elected councils. The majority of jobs have been protected, manpower numbers now being similar to those a decade ago, as reductions in manufacturing have been offset by increases in R&D and investments in new products.

The Nokia case study illustrates the importance of corporate culture, training, and flat organisational structures in managing growth in a high-tech global industry.

Nokia

The Finnish firm Nokia has transformed itself from a manufacturing conglomerate into a focused telecommunications company with world-wide operations and global leadership in the cellular infrastructure and hand set markets. Nokia has a turnover of ECU 6 billion. It employs 34,000 staff.

Nokia faced the challenge of managing rapid growth, sustaining entrepreneurial agility and enhancing organisational learning, in a highly competitive and fast moving market. Solutions have been both cultural and structural, covering organisation and management.

- (i) The cornerstones of Nokia's corporate culture - the values of customer satisfaction, respect for the individual, achievement, continuous learning - are being internalised on a global basis.
- (ii) Training and development activities, which have been closely linked with business strategy, are complemented by cross-functional job rotation and new assignments. Technology is also used to facilitate information sharing, personal development and learning across the organisation.
- (iii) The structure of the group has been kept as flat as possible, with operations built around businesses and processes. Cross-functional account teams operate with maximum decision-making authority.

As a consequence, Nokia has expanded its business substantially and, despite fierce competition, strengthened its position as market leader. Sales of telecommunications units more than tripled between 1992 and 1995. 13,000 new employees have been taken on in the past two years, whilst maintaining Nokia's flexibility and its capability to innovate.

The ABB Sweden T50 case study illustrates a case of employee involvement and competence development.

ABB Sweden

From Functional Organisation to Process Organisation: in ABB Sweden, the Customer Focus programme was conceived to create "customer value through involvement of all employees". An overall target of reducing cycle time by 50% over a three-year period was set. The T50 programme focused primarily on employee involvement and competence development. By making a thorough analysis of cycle time and process steps involved in fulfilling customer demands, most of the 100 ABB companies restructured their activities from traditional functional organisations to process organisations.

Building target-oriented teams: a cornerstone in this development has been to set up target-oriented teams. In these, individual employees in teams are able to take responsibilities for their performance and fulfilment of goals. Today, more than 1,000 different teams are in operation in ABB Sweden under the following T50 team structure:

- (i) Process flow teams (6-10 people) that focus on improving the quality and productivity of the order process for delivery.
- (ii) Cross-functional teams, working over a more limited time period for new product and market development.
- (iii) Plant system teams focusing on fulfilling large plant projects.

Competence development: to create the necessary flexibility within the teams, much effort has been put into developing the skills and competence of all employees. Competence development is defined as:

- (i). On the job training in the teams in which members subsequently learn each others' tasks.
- (ii) Job rotation between different positions within the companies.
- (iii) Traditional course training.

In 1995, it was decided that all employees should have their own personal competence plan defined as part of the annual reviewing process.

The new T50 programme produced a dramatic improvement in productivity and employee involvement in cycle time and on-time delivery over 5 years of change. For ABB Sweden, the results are the following:

- (i) net company result improved five-fold
- (ii) inventory in product businesses reduced by 15%
- (iii) cycle-time reduced by more than 50%
- (iv) orders received increased by 53% in 5 years
- (v) productivity (revenue per employee) improved by 45%
- (vi) process orientation resulted in the creation of more than 1,000 small target-oriented teams
- (vii) competence plans for all employees established.

Service Organisations, Job Creation and Job Enrichment

The application of Taylorism has not been confined to manufacturing companies, nor to the private sector. The organisation of work in the service sector, and in parts of the public sector, has been heavily influenced by its principles.

As the following case studies illustrate, innovative service sector and public sector organisations have developed new forms of work organisation to overcome the inadequacies of what came to be called "scientific management". These innovations emphasise continuous learning, complex jobs, work flexibility, teamwork, horizontal co-ordination and communication, flat structures, personal autonomy and new forms of remuneration. The case studies also illustrate use of such organisational techniques by fast growing service sector businesses.

The case of Bremer Landesbank illustrates the use of more flexible working time to improve customer service and increase job satisfaction.

Bremer Landesbank

Bremer Landesbank is the largest bank in Germany's north-west coastal region. It is publicly owned. Lending activities focus on public sector and business customers. With a turnover of ECU 40 million, it has over 1,000 employees.

In the face of changing customer needs and successive reductions in contractual working hours, negotiated with the trade union, Bremer Landesbank was finding it increasingly difficult to provide acceptable standards of customer service. In addition, staff dissatisfaction had increased.

Bremer therefore introduced a new variable working time model. Key features include:

- (i) Replacement of the traditional flexitime concept of 'core time' with 'function time', which varies from function to function and reflects the requirements of both external and internal customers.
- (ii) Empowerment of each team to determine staffing arrangements.
- (iii) Extensive consultation with staff.

The new system of variable working time has enabled Bremer Landesbank better meet the requirements of its customers for longer opening hours and hence to improve the level of customer service provided and expand the number of its customers. Job satisfaction has improved as staff are better able to determine their own working time and achieve more freedom in balancing their personal and working lives. As a result, staff motivation and loyalty have increased.

The Nationale Nederlanden case illustrates the role of **employee participation** in the process of change and the importance of effective support through IT, education and training.

Nationale Nederlanden

Nationale Nederlanden (NN), a subsidiary of ING (the International Netherlands Group), is the market leader in the insurance sector in The Netherlands. With a turnover of ECU 6 billion, it employs 4,000 people in two main divisions: Life Insurance and General Insurance. This case describes changes made in the General Insurance Division, employing 2,000 staff with a turnover of ECU 1 billion.

Historically, most sales were made through a network of insurance intermediaries. In 1990, the company identified threats from competitors using direct selling and from fast-changing customer needs.

The principal changes introduced were:

- (i) a move from a traditional product-based organisation (with clear separation of responsibilities between different groups) to a market-based structure which integrates field and support staff.
- (ii) a reduction in the number of levels of management.
- (iii) a change in staff responsibilities. More employees now deal more quickly with a wider range of customer needs. They also have greater authority to solve problems and to seize opportunities.
- (iv) a fundamental re-design of IT systems to make them knowledge-based and user-friendly.
- (v) heavy investment in large-scale training programmes for employees, team leaders and managers.

A critical feature of the process of change was its participative nature. Employees, managers, the Board of NN and the Works Council were actively involved throughout. Sufficient time was allowed to obtain understanding and commitment at every stage. In consequence, NN has improved its relationships with its customers, and independent insurance intermediaries, through shorter processing periods, lower error rates and improved productivity. Employment has grown by 2.5% in 1995 and job satisfaction has improved due to broader job responsibilities and greater accountability.

SMEs and Job Creation

The CAG Report of December 1995 already stressed that two thirds of all European employment is provided by companies with fewer than 250 employees. Europe's SMEs have also taken advantage of the revolution in organisational thinking to develop innovative forms of work organisation that enhance their flexibility and competitiveness.

As the following case studies illustrate, a number of fast-growing SMEs have developed organisations based on continuous learning, teamwork, job complexity, flat structures, new forms of remuneration, personal autonomy and

working flexibility. These innovations have helped to create jobs, and to enrich the quality of employment.

The Netwerke Service case illustrates how **new forms of organisation, working practices and reward systems** facilitate fast growth.

Netwerke Service

Netwerke Service GmbH (NSG) is a fast-growing company in the information technology and telecommunications market in Germany. Founded in 1989 by its current CEO, it has a turnover of ECU 60 million, and now employs 700 people at 22 different locations in Germany.

NSG faced the problem of managing fast growth. It has focused on keeping fixed costs under control, managing working capital, keeping up-to-date with rapid developments in technology and responding to fast-changing customer needs. To do this, it has used flexible and participative forms of organisation.

Key features include:

- (i) a non-hierarchical structure. There are only three levels between the CEO and the customer.
- (ii) multi-skill teams throughout the organisation, including multi-skill training with key suppliers.
- (iii) a system of "internal job posting", under which employees can apply for jobs in new areas and at new levels, with appropriate training. Only new-to-company skills are recruited from the market.
- (iv) a profit-sharing scheme and additional incentive and bonus schemes for individuals and teams.
- (v) strong staff participation and communication in the decision-making process.

As a result, customer responsiveness is high, and NSG has a loyal, well-trained, multi-skilled staff who are highly motivated. Substantial growth in turnover, profitability, and employment has been achieved. Turnover has increased by a factor of 35 since 1989. There has been considerable growth in high tech jobs. Employee numbers have increased by a factor of 8 over the last six years.

The Spano case illustrates the value of **flexible working patterns** in creating jobs and improving the operating efficiency of an SME in a mature sector.

Spano

Spano is a medium-sized company with 350 employees. Based in Belgium, it manufactures chipboard for a wide range of domestic, commercial and industrial uses. A large proportion of its sales are for export.

The company faced two problems. First, product demand did not fit with the five day working pattern of its staff. Second, it needed to decide on a major plant replacement. Until 1994, it coped with the first problem through overtime working. However, faced with the need to invest a significant sum in a new power press, more radical solutions to both problems became imperative. Spano chose to introduce new working patterns, and use existing machines more productively, rather than continuing with the existing way of working but investing in a new machine. This avoided a major capital investment and created 40 new jobs.

New working practices were introduced which matched production to demand, and eliminated the need for overtime working. This was achieved through:

- (i) A "five teams scheme" whereby each employee must work two week-ends in every five.

- (ii) A reduction of hours worked per employee by less overtime working.

As a result, Spano has avoided major capital expenditure, retaining scarce cash resources for other uses. Existing assets are worked more intensively, raising capacity utilisation. Demand and production are now matched more closely, customer responsiveness has been improved, stocks reduced and productivity increased. Forty new jobs have been created - an exceptional performance for an SME in a mature sector.

The Telepizza case illustrates how **devolved responsibility and new remuneration techniques** can harness the entrepreneurial talents of staff, with exceptional results for sales and jobs.

Telepizza

Telepizza, a Spanish retailer of take-away food, is one of Europe's fastest growing companies. Established in 1988, it has 200 outlets in Spain and 50 elsewhere. It has pioneered the development of the Spanish pizza home deliveries market. From very small beginnings, with a turnover of ECU 40 million it now employs 1,600 people.

As everywhere, the fast food market in Spain is expanding rapidly. The key issue facing the company was how to grow quickly whilst continuing to meet high standards of quality and service at acceptable levels of cost. Telepizza recognise that staff motivation is critical to their success. They have therefore:

- (i) built a corporate culture based on decentralisation, empowerment and minimum bureaucracy.
- (ii) ensured that front line people are imbued with entrepreneurial spirit and rewarded appropriately. For example, delivery staff are given direct responsibility for building business within a small geographic area. They are rewarded for their success through sales incentives and bonus packages.

Telepizza has created a highly motivated team with a strong entrepreneurial spirit. The company has achieved phenomenal growth, with a thirty-fold increase in turnover over the last five years. Employment has grown from just 50 employees in 1989 to over 1,600 in 1994.

The ETAP case study illustrates the use of a new voluntary flexible working time system.

ETAP NV

ETAP is a medium sized company manufacturing lighting systems in Belgium. It has 300 employees.

ETAP have introduced a new voluntary flexible working system. There are two schemes:

- (i) Employees volunteer to work four days out of five each week (the 80% of working time scheme). Teams of five people who carry out similar work are formed. For each team working on this basis, a new employee is taken on by the company.
- (ii) Employees volunteer to work half-time (the 50% working time scheme), alternating between two and three days a week. Each post included in this scheme is occupied by two employees, permitting engagement of new staff.

Remuneration in both schemes is reduced in proportion to the hours worked. Employees following the 50% scheme also agree to flexible working arrangements whereby they work extra hours in certain circumstances. These hours are compensated during less busy periods. The company receives a temporary and limited subsidy from the state for each new employee recruited. In addition, each existing employee joining the scheme receives a small premium from the Flemish government for two years.

The original objective of the scheme was to find 25 volunteers to follow the 80% scheme, and hence create five new jobs. In the event, 70 people have joined (i.e. 14 teams) and 14 new jobs have been created.

Companies and Youth Unemployment

A number of businesses have taken steps to reduce unemployment, particularly among young people.

The Renault case illustrates the importance of helping academically unsuccessful youngsters to obtain the vocational skills needed in modern manufacturing.

Renault

In 1992, Renault agreed with the French government to train approximately 600 young people who have failed academically. The training is designed to provide these youngsters with vocational skills relevant to modern manufacturing. It is provided on Renault's sites, within their production teams.

At the end of the training period, the youngsters receive a vocational training certificate. In addition, Renault and government agencies then work with other manufacturing enterprises to find job opportunities for the successful trainees.

The case of Air Rianta illustrates how customer service can be improved by providing jobs for unemployed youngsters.

Air Rianta

Air Rianta manages Ireland's airports. Its most important airport, Dublin, is located close to an area of extremely high unemployment. To reduce unemployment and improve services, it persuaded a local job centre to establish a small service company. This business recruits local people to provide services such as portering, left luggage facilities, and taxi-rank management at Dublin airport.

As a consequence of this initiative, 26 new jobs have been created. In addition, Air Rianta now provides a better service to its customers.

Innovative Union Approaches to Organisational Change

The new forms of work organisation pose particular problems for trade unions. Organisations using them frequently seek to create a culture within which the views and interests of employees and the company are aligned directly through co-operative relationships. Furthermore, such innovations frequently challenge historic forms of job demarcation and work organisation. The changes appear, at first sight, to reduce the role of the trade unions and to undermine their importance. However, as the following case studies illustrate, many trade unions have sought to work with the firms concerned. They have helped them to introduce innovative forms of work organisation which take advantage of new ways of working whilst protecting jobs and increasing job satisfaction.

This next case study illustrates the way in which the Irish Congress of Trade Unions (ICTU) intends to adapt to the profound changes taking place in organisational structures, management style and industrial relations practices in both public and private sectors.

Irish Congress of Trade Unions

In 1994, the Executive Council of the ICTU established a review group to consider issues arising from company restructuring and the implications for trade unions. This group was asked to assess the extent of change in the business environment (such as globalisation of competition, new technologies, deregulation, reductions in state aid) and their implications for management and unions. They were asked to recommend better ways of handling change in the workplace by management and workers, to recommend improvements in union procedures for negotiating change in the workplace and in decision-making, to assess the adequacy of training programmes in equipping trade union officials to deal with the management of change.

As a result of this review, the ICTU believe that trade unions must:

- (i) prepare themselves for change. This will involve the development of expertise in the management of change and an understanding of the economic and other factors which are driving change.
- (ii) critically examine their own practices, including industrial relations procedures, and adapt them to the new commercial reality (especially in the public sector).
- (iii) put greater emphasis on public sector reform of accessibility and accountability, in order to win support from the public for provision of public services.
- (iv) be proactive, not just reactive, to proposals brought forward by employers. The key to increased competitiveness lies in improving the efficiency of Irish industry and the quality of the products and services it produces and markets. Where companies do not respond to competitive threats, unions should take the lead in identifying what needs to be done and demand action by management.

In addition, the ICTU believes that:

- strategic re-organisation of companies is necessary.
- detailed analysis of training needs is essential. This should be conducted throughout the trade union movement to identify detailed training needs so as to enable trade unions to respond to the process of change within companies.

IV.2. The direction of change, the benefits, the obstacles

The Changes Made

The case studies illustrate the principal outlines of a revolution that is taking place in the way that work is organised within companies. Taylorism, with its complex organisation and simple jobs, has been replaced in some companies by a diverse mix of approaches characterised by complex jobs and simple organisation.

The main changes have been in the following areas:

Internal flexibility has been increased: including more flexible working time, working patterns, job groups and job content;

New organisational structures have been introduced: including process-based organisations, market-based organisations, multi-skilled teams and flatter, decentralised structures;

New techniques and best practices have been introduced: including continuous improvement, knowledge-based IT systems, closer relationships with suppliers and customers and quality management;

Education and training have been improved: including improved job skills and the introduction of wider management-type skills throughout the organisation, such as problem-solving, group working and learning skills;

New working practices have been implemented: including greater internal flexibility, multi-skilling, greater use of temporary and part-time workers, new management models based on coaching and support, more devolved responsibility and empowerment;

New reward systems have been adopted: including payments for knowledge, performance bonuses, profit-sharing schemes and share ownership programmes

New corporate cultures have been developed: including more participation, greater personal autonomy, better alignment of employee and business objectives, increased consultation, focus on the customer and focus on quality.

The Benefits

These new forms of work organisation, when combined with other strategic initiatives, provide European companies with ways to improve their competitiveness. In turn, this leads to enhanced market-place and financial performance. **Company competitiveness is improved because of:**

- (i) **Improved innovation in products and processes as a result of lower costs, improved co-operation between departments and greater flexibility.**
- (ii) **Increased operating efficiency as a result of improved productivity, reduced costs, higher quality and increased flexibility.**
- (iii) **Improved structural adjustment as a result of greater awareness and acceptance of the need for major changes by employees.**

Employees also benefit from these innovations in work organisation. The benefits include:

- (i) **Increased job opportunities as a result of more opportunities for those who wish to work atypical hours.**
- (ii) **Improved security of employment as a result of companies becoming more competitive.**
- (iii) **Greater job satisfaction as a result of increased responsibility for a wider range of tasks, greater personal autonomy and empowerment.**

For the EU Economy and Citizens: There are a number of potential benefits for the European economy overall, including:

- (i) **Improved standards of living, increased employment and enhanced job security**, through an increase in the volume and the value of sales of existing products and services, and an increase in sales of new products and services.
- (ii) **Increased employment and enhanced job security**, by improving the competitiveness of the EU economy.
- (iii) **Increased job satisfaction**, through an improvement in the scale and the scope of jobs.

The obstacles to change

There are still a wide variety of different labour market practices and cultural specificity between companies and countries in Europe. Companies which have successfully introduced new forms of work organisation have made major improvements in their competitiveness.

However, there appear to be a number of powerful obstacles to change, specifically:

- (i) *Lack of awareness amongst certain companies of the new forms of work organisation and their benefits.* If managers and employees do not know what is possible, then the forces of change will be weakened.
- (ii) *Negative attitudes among some managers, workers and trade unions inhibiting the adoption of new forms of work organisation.* These are based on 'traditional' views about the 'correct' relationship between workers and management, as well as on the natural tendency for change to be opposed by those who benefit from the current situation and those who are uncertain about the impact of any change.
- (iii) *Barriers* limiting internal employment flexibility in areas like working time, and atypical work; product market regulations and practices reducing competition; collective bargaining arrangements in so far unnecessarily limit the freedom of negotiation at plant level.
- (iv) *Practical difficulties in implementing the new forms of work organisation.* It is not easy to introduce innovative ways of working into a company. The 'technology' is complex and must be adapted to each company. In addition, implementation requires major disruption of existing activities. The programme of change must also continue for a number of years before the benefits are won. These major practical difficulties make organisational change unattractive to many companies.
- (v) *The financial cost of implementing the new forms of work organisation.* Taking advantage of these new methods of organising work can require major expenditure. Companies must spend money on employee training, the

acquisition of the technology, programme design, and implementation support. In addition, there are opportunity costs arising from diverting management from other activities, as well as from possible short term disruption of sales. If all of these factors are taken into account, the introduction of new forms of organisation within a company is a significant investment, albeit in an intangible asset. Moreover, as with many other investments in intangible assets, it is difficult to quantify the benefits. This leads in some cases to companies believing that they are acting rationally in refusing to incur the costs associated with the introduction of new forms of work organisation.

- (vi) *The inability of companies, particularly SMEs, to introduce new organisational techniques because they lack the capacity and resources to make the necessary changes.* Deficiencies include: lack of skills among managers and staff, lack of management time, lack of financial resources.

IV.3 Policy Recommendations

There is no single driver of change in work organisation and industrial relations, nor is there a single correct model for change in Europe. Our attempts to bring about reform and President Santer's Confidence Pact, proposed to Council, must start from this awareness.

1. We need to know more. Based on existing material, the Commission must immediately embark on a comprehensive benchmarking exercise at EU level analysing positive labour market flexibility initiatives. The test is to identify those that have produced the greatest benefits in terms of job protection, job enrichment and especially job creation. Confirmed by an analysis of what has already been done, if at limited sectoral level primarily in Europe's smaller countries, the social partners can move forward decisively to tackle much needed reforms.
2. We must do better what we do already. Pan-European, private/public benchmarking of positive labour-market flexibility must also be used to improve current government and private sector training programmes, their priorities and budgets.
3. We must learn from experience. This benchmarking must take into account current Commission monitoring of Member State labour policies (*tableau de bord*) with the aim of identifying not only best practices, but also recommendations to help Europe achieve concrete improvement in positive labour market flexibility.
4. We need to focus our efforts. Europe's employment and training organisations must work in a more efficient way with the social partners. To reduce dilution of energy and financial resources on critical employment, training or quality of

work programmes and issues, the scope and resources of existing and new institutions, such as the European Foundation for Working and Living Conditions and the European Industrial Relations Observatory, should be reviewed and better coordinated. We must reduce unemployment, but not by having more people studying the subject.

5. We need to look to the future. Commission and Council should entrust to the most appropriate single institution and to a selection of innovative European companies a single programme to increase job creation initiatives and apprenticeships for young people across the EU, linking to the existing work in this area, for instance in the ERASMUS programme.
6. We have to be aware of the true cost. A forward looking competitiveness strategy must be geared more toward job creation than job preservation. With the involvement of the social partners, the Commission should proceed with the cost/benefit analysis of EU social legislation as laid down in the Maastricht Treaty, highlighting the most successful examples of incentives improving working conditions and industrial relations.

PAGINA BIANCA

QUARTO RAPPORTO

DEL

GRUPPO CONSULTIVO

SULLA

COMPETITIVITA'
(cd. GRUPPO CIAMPI)

PAGINA BIANCA

ENHANCING EUROPEAN COMPETITIVENESS

Fourth Report to
the President of the European Commission,
the Prime Ministers and Heads of State.

December 1996

COMPETITIVENESS ADVISORY GROUP MEMBERS

P. Barnevik, Chairman.

Chairman and Chief Executive Officer of ABB Asea Brown Boveri Ltd.

Prof. F. Maljers, Vice-Chairman and past Chairman-ad-interim.

Former Chairman of Unilever, Chairman of the Supervisory Board of Philips.

D. Simon, Chairman of British Petroleum plc.

J. Gandois, President of CNPF, former Chairman of P  chiney, Cockerill-Sambre.

C. Solchaga, former Minister for Finance of Spain.

P. Cassells, General Secretary of the Irish Congress of Trade Unions.

J. Ollila, President and CEO of Nokia.

B. Breuel, Commissioner General of the World Exposition EXPO 2000.

G. Sapountzoglou, Vice President and General Manager of Ionian and Popular Bank of Greece.

W. Peirens, President of ACV, Membre du Comité de Direction de la CES.

M. Schaumayer, former President of the National Bank of Austria and CDU.

H. Schmoldt, President of the German Chemical Industry Trade Union (IG Chemie).

Commission Permanent Representative: Professor A. Jacquemin, Chief Advisor.

PERCY BARNEVIK

10th December, 1996

Dear Mr President

On behalf of the Competitiveness Advisory Group, I am pleased to submit the Fourth and last Report of the Group, focusing on the European Union's position in a globalising world economy.

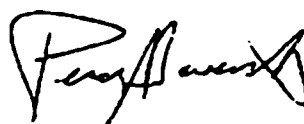
In the three previous Reports, the Group made several policy recommendations regarding the completion of the Internal Market which is essential for the EU's competitiveness and employment prospects (e.g. Company Statute, TENs, EMU, East-West win/win enlargement, public sector reforms, innovation & financing support for SMEs and labour market reforms).

Within the Group's last mandate, it was felt important to also assess the EU's international trade and investment performance, particularly in the highly competitive growing Asian markets. The Group again formulates practical recommendations and key benchmarks for Europe, regarding both barriers to trade and FDI, particularly for SMEs as well as social and environmental standards.

I take this opportunity to thank you, as well as your colleagues in the European Commission, for the valuable support provided to our Group.

We hope that our policy recommendations will contribute to the progress of the European Confidence Pact for Employment which you launched in January 1996.

Sincerely Yours



Mr. Jacques Santer
President of the
European Commission
Brussels

PAGINA BIANCA

I. EUROPE'S PLACE IN A GLOBALISING WORLD ECONOMY

The global scene

National economies are becoming increasingly open to foreign trade and foreign investment. Falling transportation and communication costs and a more liberal trade regime have led to an unprecedented expansion of trade in developed and developing countries alike. The pattern of world trade is also changing. India, China and Indonesia - virtually half the world population - are opening up. Asia's share of world trade grew from 10.9% in 1983 to 12.8% in 1990, to 18.9% in 1995. Foreign direct investment (FDI) is also a major source of economic integration. According to UNCTAD estimates, the growth rate of FDI 1981 - 1993 was almost double that of exports. Asia also plays a leading role in FDI flows. China alone attracted \$34 billion in 1995 - 15% of the world total, against virtually nil in 1980. Another striking figure: in 1994, intrafirm transactions between multinational corporations accounted for more than one third of total exports. Multinational corporations were directly involved in an additional 30% of export flows.

Growing integration is a source of both opportunities and adjustment. It allows firms to operate more effectively. It allows countries to exploit more fully their comparative advantage. It opens new markets and provides broader opportunities for exports and employment. At the same time, growing integration is associated with stronger import competition. In Europe, the fear is that this can come particularly from low-wage countries.

Adjustment becomes necessary: resources must be reallocated from declining to emerging sectors. In the process, new firms are born, others expand, new jobs are created. Some firms downsize, others close, workers are laid off. All this is neither free nor painless. But it is an integral part of the process of growth and structural change. Resisting global integration means protectionism. Protectionism will not save jobs, except in the short-term. In the end, it will only prevent national economies from exploiting new opportunities. Smashing machines did not protect jobs and craft skills from 19th Century technological progress. Likewise, protectionism today offers no defence against global integration.

In an era of increased mobility of capital and technology, competition from low-wage countries could be more significant than in the past. Despite this, evidence suggests that economic integration with developing countries need not have negative impact on wages and employment conditions in industrialised nations. Emerging markets have become an expanding source of export opportunities. Exports from South East Asia grew 134%, 1989 - 1995. During the same period, however, imports into the region grew 146%. Firms in the European Union have not lagged in taking advantage of these trends. European Union exports to South East Asia growing by no less than 153% in this time frame.

Furthermore, emerging markets progressively compete less and less on low wages. Integration into global trade and investment is associated with extremely rapid growth in wage levels. To give one example, South Korean wages in manufacturing are now 43% of their US counterparts, compared to just 9.5% only ten years ago.

Integration brings substantial benefits to rich and poor countries alike. But the trend towards greater integration is not irreversible. The history of industrial countries in the 1930s and of developing countries post-war illustrates how misconceived trade policies can lead to a dramatic reversal in such a trend. The integration of trade and investment is not inexorably determined, either by the forces of progress or by technological advance. Policy matters. The benefits bestowed by trade will not accrue automatically to economies unless policy-makers resist the pressures for protection, preserving a liberal, multilateral, rule-based trade regime.

Europe's position

Europe appears well placed to take advantage of global integration. It is rich in entrepreneurial talent. It has a strong exporting tradition with world-wide reach. It has a highly skilled labour force, backed by excellence in scientific research. Yet for all this, Europe's performance has been below its full potential, particularly in recent years.

Europe's trade position

Europe has been losing market share in the world export league. While not necessarily a straightforward indication of faltering competitiveness, this is something that should be monitored. In 1995, the Member States of the European Union accounted for 19.4% of total world exports, compared to 21.1% in 1990. In the same five years, Japan's share kept around 12%. The share held by the United States also fell somewhat, from 16.4% to 15.4%.

These years saw the full entry of new exporters into global markets. Europe was penalised too by relatively slow growth in areas - Africa, Central and Eastern Europe, the Middle East - where, for political, geographical and historical reasons, it has a strong presence compared to the US or Japan. The fastest expanding markets - in South East Asia - accounted for only 11.9% of European Union exports, as opposed to 14.4% for the US and 29.6% for Japan. This unfavourable geographical composition of European exports was, to some extent, offset by relatively fast growth in exports toward the more dynamic markets.

But attention to respective market shares should not be overdone. The CAG is more worried by the fact that extra-EU merchandise trade has fallen as a proportion of the Union's GNP from 22.6% in 1983 to 18.6% in 1993. Here could be an indication that the European economy is not integrating as rapidly as it should into the global economy.

Europe's technological position

High technology sectors are characterised by relatively faster export growth. Overall, OECD manufacturing exports increased at an average annual rate of 8% during the 1980s. But high technology exports had a growth rate of 12.5; low R&D sectors 5.7%. With its strong scientific and research tradition, Europe should be better placed in the technology race. Unfortunately, as stressed in our first Report, too much of European research is not translated into industrial applications. The share of European Union patents in both the US and in Europe itself has declined, and this decline is accelerating.

More crucially, Europe's revealed comparative advantage has shifted away from high technology sectors. During the 1980s, only the United Kingdom strengthened its comparative advantage in high technology sectors. Both Germany and France specialise in medium-high technology sectors. For Italy, the pattern of specialisation is biased toward medium-low sectors.

Fear that Europe is losing ground specifically in the most dynamic areas is not unfounded. Nevertheless, we have to be careful not to jump to the wrong conclusions. First, an unfavourable trade balance in high technology goods may simply indicate high imports of such goods. If such imports are then put to productive use, this could indicate a strengthening, rather than a weakening, of Europe's overall competitive position. Second, Europe is still prominent in certain key hi-tech sectors, such as pharmaceuticals, chemicals, aerospace. Third, building a strong position in some high-tech products can be very costly - both directly, in budgetary terms, and indirectly, by raising intermediate input costs for firms and for final users. Policy may indicate other priorities.

Foreign direct investment

FDI plays a paramount role in enabling firms to establish a bridgehead in foreign markets. Moreover, it spurs a rise in exports from the country of origin by fostering demand for intermediate inputs and specialised services.

From 1980 to 1993, Europe held on to its world share of both inward and outward FDI. These figures are, however, misleading. Expansion of FDI in Europe is to a large extent a matter of intra-European flows. Most crucially, European FDI in the dynamic markets in South East Asia is all but negligible. The German share of FDI toward South East Asian markets rose from 1.4% in 1985 to 3.6% in 1990; that of France, from just under 1% to just under 2%. During the same period, the US share soared from 5.2% to 10.3%, the Japanese from 12% to 18.8% (1991-94).

European firms have to invest more in emerging markets to take advantage of their rapid growth. Exporting is not enough. Long term, the successful exporter has to be there, on the ground. He has to participate in the local economy and integrate with it. Improving the effectiveness of public export agencies, particularly in support of small and medium sized enterprises, should be a major priority in public policy.

Responding to the new challenges

The European economy will benefit from today's radically new trading and technological opportunities only if resources are allowed to move smoothly from declining to emerging sectors. We are all well aware that this is not free of social costs. Yet, provision of social protection need not slow down the process of structural change, nor compress our economy into an obsolete industrial mould. Policy must protect people, not jobs. The European social model can and must be reformed to permit freedom to exploit the new opportunities in respect for the social imperative. In this way, the resultant economic benefits can be fairly distributed and we do not risk sacrificing the basis of the European model of society.

A more flexible and assertive European economy cannot be avoided in the new global environment. Global integration demands of us further extension of the Single Market programme and stronger trading links, particularly in areas as yet not covered by the WTO, with partners both near and far. In today's context, regional integration agreements are complementary to global integration.

Crucially, public policy must foster the internationalisation of Europe's small and medium sized enterprises. Besides being a source of employment, in the past our SMEs have been founts of competitiveness and innovation. They can perform equally well even in the new, more challenging, international environment.

For companies big and small, participation in - and exposure to - international trade and investment enhances competitiveness by stimulating innovation improving operating efficiency and forcing adjustment to structural change. This, in turn, can only benefit Europe through increased employment, higher productivity, wider consumer choice and improved living standards.

II. BENCHMARKS FOR EUROPE: THE DYNAMISM OF ASIA

Many European sectors have benefited from open international trade and investment. These include:

- the mechanical engineering sector, which has achieved a globally competitive position through strong export performance;
- the chemicals sector, which has used extensive outward investment to achieve a globally competitive position;
- the car assembly and automotive parts sector, which has benefited substantially in terms of quality and productivity from inward investment by American and Japanese car assembly companies.

There are, however, principal areas, related to international trade and investment, in which Europe's competitive performance can be improved. In each, Europe is not doing badly, but neither is it doing well. In each, poor or indifferent performance is progressively weakening our position. Globally, the pace is being set in the dynamic markets in Asia. It is to there that comparative assessment must look.

II.1. Institutional barriers to market access within the European Union

The Single Market programme has achieved a great deal to improve market access within the European Union, but much remains to be done. This concerns trade between the Member States and the openness of the Single Market to the outside world. In both, theoretical opening has to be turned into reality. This is particularly the case in infrastructure sectors. All studies indicate that, for business, quality of infrastructure is the key determinant of where to invest, where to create jobs. Barriers to market access in telecommunications, energy (particularly gas and electricity) and financial services are the result of continued restrictions on who may provide today's products and services, and the new ones which are emerging.

- **European Telecommunications Sector:** The main barriers are to effective market access in basic telephony services. *De facto* monopolies are taking the place of *de jure*. As a result, competition is still restricted, leading to lower productivity (between 20% and 50% below that in the USA), higher prices (circa 25% higher than in the US and Japan), less innovation, less choice and lower quality service. This undermines the competitiveness of European companies which rely upon telecommunications as a key input. It also restricts other opportunities for growth by reducing the competitive advantage of Europe's telecommunications companies (and their suppliers) in global markets. It significantly hampers the emergence of the new industries based on information technology.
- **European Energy Sector:** Energy is an important input for Europe's manufacturing industry. However, European manufacturers pay far more for energy than their competitors in the USA. The primary causes are the restrictions on market access and lack of contestability in the gas and electricity sectors, as a result of continued restrictions on market participation. For example:
 - In the electricity generation sector, a recent OECD report revealed that physical output per employee in ten European countries averaged only 38% of that achieved in the USA.
 - In the chemicals sector, calculations by CEFIC suggest that European companies pay up to 45% more for energy than their US competitors. This is a fundamental problem for the global competitiveness of an industry for which energy forms nearly 8% of total input costs for the manufacture of basic chemicals.
- **European Financial Services Sector:** Few of the benefits anticipated from the creation of a single market in financial services have in fact been realised. The main causes are the continued failure of Member States to enact European legislation, the presence of national restrictions which effectively inhibit the activities of new entrants and lack of tax harmonisation.

These barriers lead to lower productivity, less innovation, higher prices. They undermine the competitiveness of European companies which rely on these products and services as key inputs to their business process.

The CAG recommends that immediate action be taken at the level of the European Union to reduce institutional barriers to trade and investment within Europe by:

- completing and extending telecommunications liberalisation on schedule;
- ensuring that the new timetable for liberalisation of electricity markets decided last June will be respected and that market forces will play their full role;
- extending the Single Market to areas not presently covered, notably indirect taxation.

Our key benchmark is "the share of total activity in Europe's main industrial and commercial sectors (including, *inter alia*, telecommunications, energy production and supply, financial services) which is fully open to international competition".

II. 2. Barriers to trade with major international markets

Despite substantial progress through GATT, barriers to international trade between Europe and the major international markets still exist. The main barriers to direct market access for European firms are:

- restrictive import policies, particularly tariffs, quasi-tariffs such as customs usage fees, quotas, import clearance procedures and the overt banning of specific imports;
- the misuse of technical barriers, including testing requirements, labelling rules and certification procedures;
- discriminatory government activity, particularly in the areas of public procurement, the applications of regulations and the provision of commercially sensitive information, selectively, to local competitors;
- indirect discriminatory activity, including weak intellectual property protection, differential fiscal policies and anti-competitive business practices by companies and business organisations.

- In South Korea, there are high tariffs and quota restrictions on agricultural products and higher value food products which, combined with major import clearance problems, severely discriminate against imports.
- The US Clean Air Act issued a 'Gasoline Rule' introducing standards for the sale of gasoline which have the effect of discriminating against imported products.
- In the Japanese automotive aftermarket, complex regulations governing vehicle inspection, modification and repair encourage consumers to have vehicles repaired at franchised dealerships or certified garages stocking almost exclusively manufacturers' original equipment parts. This effectively limits the access of foreign suppliers to the large spare parts market in Japan.
- In China, inadequate intellectual property protection and weak government enforcement (especially amongst producers and distributors) has led to a massive counterfeiting problem. This has a major affect on foreign suppliers of compact discs, videos and software.

As a result, the ability of European companies to increase their penetration of key international markets, particularly the high growth markets of Asia, is hampered.

The CAG recommends that the European Union and Member States take action to:

- enhance multilateral opening up of trade and investment and avoid unilateral action and preferential treatment;
- improve the effectiveness of the WTO through: reinforcing of the disputes procedure; extension of existing agreements to other major trading nations currently excluded (such as China); negotiating agreements for other areas not presently covered, such as important service sectors;
- improve the ability of the European Union to negotiate at the world level. The Union must incorporate in the field of application of Article 113 of the Treaty notions of services, intellectual property, and foreign direct investment, for which one single body in the Commission should then be made responsible.

Our **key benchmark** is: "Europe's level of access to the six most rapidly expanding markets in Asia relative to that of our most relevant competitor" (China, India, Indonesia, Japan, South Korea and Thailand).

II. 3. Barriers to international investment

For many companies, Foreign Direct Investment is no longer a choice. To remain competitive, multinational companies are creating transnational networks in which different parts of the value-chain are located wherever they contribute most to the company's overall performance. FDI thus plays a critical role in the strategies of many companies. Moreover, traditional distinctions between FDI and exports have been eroded. They have become complementary approaches within an integrated transnational system.

World-wide foreign direct investment has grown substantially in recent years. Indeed, since the beginning of the 1980s, the annual growth rate of FDI stock has consistently outstripped that of world output, gross domestic investment and world exports.

Europe is a major recipient of foreign investment (circa ECU 250 billion) from outside the EU. Disparities between the EU-15 are, however, striking. Inbound FDI expresses a vote of confidence on the part of the foreign investor in the openness of the economy concerned. Europe is also a major investor in overseas markets, with a current FDI stock of circa ECU 300 billion outside the EU. Key trends are as follows:

Inbound foreign direct investment

Inbound FDI improves competitiveness, stimulates growth and creates jobs. It does this by improving the operating efficiency of existing companies and their suppliers, by stimulating innovation in products, services and internal processes, and by encouraging companies to adapt to change.

Governments have a strong role to play in creating a business environment that is attractive to foreign investors. Long term, however, the offer of competing incentive packages will not overcome reluctance to invest based on realistic assessment of comparative advantage.

The CAG recommends that action be taken by the European Union and Member States to:

- discourage competition on incentives.

Outbound foreign direct investment

Foreign investment by European companies strengthens the competitiveness of Europe. It does this by improving the capability of European companies to penetrate new markets, to innovate and to adapt their businesses in response to new and changing conditions.

However, substantial barriers to investment by European companies in international markets remain. The main barriers to achieving market presence through investment are:

- **direct restrictions**, including screening procedures, limitations on establishing new businesses, land ownership restrictions, restrictions on levels of investment and foreign ownership, local partner requirements and licensing;
- **restrictions on business activity**, particularly restrictions on transfer of funds, foreign staff, financing and operations (such as local content rules, export performance and technology transfer);
- **discriminatory government activity**, particularly in public procurement, the application of regulations, fiscal policies and participation in government-sponsored R&D programmes;
- **indirect discriminatory activity**, such as weak intellectual property protection, provision of subsidies selectively to local companies and anti-competitive practices by companies and business organisations.

- A wide range of complex rules and regulations effectively prohibit foreign participation in large parts of South Korea's valuable insurance, banking and securities markets.
- In the newly liberalising telecommunications market in Taiwan, foreign firms face participation restrictions and limits on the returns that can be earned from their investments.
- In Indonesia, recent preferential treatment given to the 'national car project' (exclusive exemption from luxury taxes and import duties on components) discriminates against foreign car manufacturers, setting worrying precedents for possible similar behaviour in other sectors.

Concerns remain about the level and nature of Japanese intellectual property protection, including the narrow patent interpretation practices in Japanese courts.

As a consequence, the ability of European companies to increase their level of investment in key markets outside Europe is impaired.

The CAG recommends that the European Union take action:

- to ensure that the scope of the WTO is extended to cover equal treatment for national and international investments;
- to ensure that the Multilateral Agreement on Investment, which is being developed for OECD countries, is completed and implemented as quickly as possible.

Our key benchmark is an 'FDI score' (that is, the extent to which conditions for foreign investment by European companies in the six key Asian markets meet OECD standards).

Infrastructure Investment in Emerging Economies

This is a special example of outward FDI. It is of particular importance because of its size.

Markets for water treatment, power generation, telecommunications and transportation in emerging economies offer European companies major opportunities to improve competitiveness and create jobs. Emerging markets are huge in scale and still have enormous potential for future growth.

- Orders for power generation equipment grew at 2% per annum in Europe in the period 1985 to 1995, compared to 15% per annum in Asia. In India alone, it is estimated that nearly \$200 billion will need to be invested in new generating capacity over the next decade.
- In terms of future potential, access to infrastructure in emerging countries is significantly less than that in the developed world. In Indonesia, for example, there are only 2 main telephone lines for every 100 people, compared with an average of more than 60 in OECD countries.

Growth in demand for investment in infrastructure is being driven by a range of factors: economic growth, urbanisation, population growth, renewal of out-dated facilities, deregulation and privatisation. At the same time, market opportunities are becoming more varied as emerging countries seek new ways around the problem of funding major investments in infrastructure.

Traditionally, European companies have supplied capital equipment and construction services to public utilities, with funding from multilateral and bilateral sources. Whilst this form of market opportunity will continue to be important, it will be complemented by new opportunities. These involve companies supplying the final products and services, and using facilities that they have designed, built and financed.

New demands are placed on European suppliers. To complement their traditional expertise, they must develop new competencies in project finance and service provision. Furthermore, now that Europe's own utilities are ceasing to be state-owned domestically-oriented monopolies, they have the chance to become global players, selling their know-how in international markets and making direct investments.

Europe's ability fully to exploit these opportunities depends on:

- **Availability of appropriate sources of finance and financial guarantees.** Most projects are large and lengthy. Companies require access to capital to finance the project and working capital, access to risk insurance and to guarantees. European companies must be placed on a similar footing as their competitors.
- **Continued development of market opportunities.** This means maintaining progress in market liberalisation, privatisation and deregulation in emerging economies.
- **Access to markets.** European companies must have the opportunity to tender for business on terms similar to those enjoyed by local competitors.

To improve the position and performance of European companies in infrastructure markets in emerging economies, the CAG recommends that:

- the major European institutions, such as the EIB and national bilateral financing agencies, should shift their lending away from public sector projects towards public/private sector partnerships, particularly in Central and Eastern Europe. At the same time, the EIB should increase its funding of projects outside the EU in emerging markets, such as Asia;
- the European Union should establish a benchmarking programme to enable Member States to compare their financial support for companies participating in infrastructure projects with the best in the OECD, and then assist with the transfer of best practice;
- the trade policy of the European Union should include among its objectives the fostering of market liberalisation in the utilities sectors of emerging economies. Member States should empower the European Commission to take appropriate steps to apply in all utilities sectors the recommendations formulated in the Commission's Communication 'Europe-Asia Co-operation Strategy for Energy'.

Obstacles to international trade and investment for SMEs

There are also obstacles to international trade and investment within European companies. This is particularly true of SMEs. While our trading partners also have large SME sectors, there are indications that American hi-tech SMEs and Japanese SMEs clustered around *zaibatsu* are more active internationally. It is estimated that less than 10% of the Union's SMEs are involved in exporting and foreign investment outside Europe.

European SMEs need:

- **better information about foreign markets**, market opportunities, distribution channels, contacts and networks, involving clusters with larger companies;
- **better skills and management competencies**, including an ability to manage international sales and logistics, understanding of overseas markets, competence in financing overseas trade and managing foreign exchange risks, as well as language skills;
- **more financial resources**, such as capital to fund additional inventories and long-term foreign exchange debtors, balance sheet strength to absorb foreign exchange and bad debt risks, and an ability to provide finance to buyers.

Many programmes have been developed in recent years by Member States and the Commission to assist SMEs to overcome these obstacles. However, for the most part, they seem inadequately focused and integrated to be effective.

The CAG recommends that action be taken by the European Union, Member States, business associations and companies, as appropriate, to:

- **benchmark existing programmes designed to assist SMEs to improve their international performance and transfer best practice between Member States;**
- **increase the number of co-operation agreements between Europe and the rest of the world, particularly in research and technological development;**
- **increase the number of collaborative deals between research bodies and SMEs, particularly on technology applications;**
- **encourage co-operation between SMEs and large companies, particularly on exporting, foreign investment and shared access to R&D resources;**

Our key benchmark is "the percentage of SMEs participating in extra-EU trade".

The context: social and environmental standards

In a globalising world, differences in social and environmental standards will exist between competing producers of goods and services. Trade restrictions should not be used to compensate firms for the cost of higher standards than those governing their foreign competitors, particularly in developing countries. Global integration helps developing countries create the conditions for economic growth and improved living standards also by making the most of their initial comparative advantage of a low-wage labour force.

Nevertheless, the international community has the right to concern itself with respect for the basic human rights of people at work and with respect for the environment, especially for the global commons.

International Labour Organisation conventions define a set of core labour standards which help provide the social context for international trade. These are:

- **prohibition of forced labour;**
- **elimination of exploitative forms of child labour;**
- **freedom of association and collective bargaining;**
- **non-discrimination in employment.**

In the same fashion, Multilateral Environmental Agreements form a core of international environmental law, translating into practice our fundamental obligation to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem.

The link between trade and environmental and labour standards is already evident in international agreements. It is now increasingly being found in private sector codes of conduct, in eco-labelling and social labelling. It will have significant impact on trade. The CAG believes that, besides action at the international level, positive incentives and private sector initiatives must play their full role.

The CAG recommends that:

- the European Union work to ensure, through the ILO and the WTO, clear, predictable and fair rules for the use of trade measures in the areas of labour and environmental standards;
- financial and technical support programmes for companies in developing countries to reduce the environmental impact of their activities in cost-effective ways be established by the Union;
- the Union encourage the adoption by firms of codes of conduct relating to labour and environmental standards, extending to subsidiaries and to suppliers.

Attitudinal barriers

There are attitudinal barriers in Europe to international trade and investment. One explanation is shortcomings in the educational process:

- a failure to imbue positive attitudes towards international trade and investment into young people as they enter the work force;
- a failure to attract foreign students and teachers to study and work in Europe, and to encourage European students and teachers to study overseas - particularly in Asia. For example, Europe attracts only one-fifth of the students from the fast-growing Asian economies who are studying outside the region.

Real benefits arise from significant levels of student exchange. These include: better understanding of different cultures, languages and lifestyles; access to new ideas, research perspectives and skills; freshly forged links and networks between Europe and its markets, present and future. Numerous examples of successful programmes to facilitate international student exchange exist. We should learn from them.

- The prestigious Fulbright Programme has facilitated student and teacher exchanges between the USA and 140 countries over the last 50 years. 120,000 foreign students have studied in the US, 90,000 Americans have studied overseas.
- NORLET is a smaller-scale programme, designed to provide leadership and executive training to Russian managers. Established by seven major Scandinavian companies, NORLET aims to address one of the most serious problems for foreign investors in Central and Eastern Europe - the poor quality of local managerial skills. Financed through public-private partnership, the programme has successfully trained 600 Russian managers. It has now been extended for a second 3 year term.

The CAG recommends that action be taken at the level of the EU and the Member States, as appropriate, to:

- increase the number of exchange programmes for students and teachers with the Union's major trading partners;
- adapt programmes better to meet the needs both of foreign students and of European companies involved in international trade and investment;
- improve the marketing of Europe's higher education facilities to students outside Europe.

Our key benchmark is an 'Asian student exchange index' (that is, the number of Asian/European student exchanges compared to the number of Asian/US exchanges).

III. HIGH LEVEL STANDARDS, HIGH LEVEL BENCHMARKS

Globalisation is creating new opportunities for greater efficiency in production and higher standards of living. At the same time, new mechanisms may be needed to ensure fair distribution of the gains and protection of basic values. Some of these mechanisms will be within the nation state; others will require countries to act at regional or even world level.

Generation of new wealth is the cornerstone of all our future prosperity. In Europe, we are perhaps more aware than elsewhere that the distributional consequences for those negatively affected - who have to make way for new products and ways of doing things, who lack the right skills or who have no capital - can be painful. Policies at national and European level should not only aim to succour those hurt by change, but also to make change less unwelcome by encouraging continuous adaptation.

The key to solving Europe's problems of growth and employment are primarily to be found within Europe itself. The CAG believes that the European Union has an important role to play in industrial/regional adjustment to external competition. By insisting on compliance with market opening obligations, both in the Single Market and at world level, the Union can avoid the risk that European societies take the easy but ultimately self-destructive route of resisting change. European competition policy, especially concerning state aids, also serves that purpose.

At the same time, the Union has at its disposal, through the structural funds, an important instrument of adjustment to external competition. The CAG urges that the existing distribution of resources be changed: less resources for measures taken after the event in response to crisis, more resources for forward-looking adjustment and prevention, including measures to improve the functioning of the labour market.

For the CAG, the core of European regulations, those intended for the protection of workers' health, consumer safety and the environment, provide the context in which we work. They can be seen as determinants of costs, almost in the same way as natural resource endowment or levels of technology. Trends in European trade and industry will reflect these standards, for example less pollution-intensive industries, more high-quality production. One aspect of our role in global trade is to raise awareness of the value of these standards for all economies as they achieve our levels of prosperity.

From the departure point of these standards, and as part of an ongoing effort to enhance the returns from globalisation to the European economy, the CAG recommends that high-level benchmarks be developed, with associated targets, to monitor Europe's place in the process of internationalisation.

Our key benchmarks here are:

- Europe's share of world trade, relative to those of Japan and the USA;
- Europe's share of extra-EU Foreign Direct Investment (inward and outward), relative to Japan and the USA;
- Europe's share of Asian markets, relative to Japan and the USA;
- Europe's share of hi-tech markets, relative to Japan and the USA.

The CAG further recommends that the European Commission should:

- present all the benchmarks and the appropriate targets to the June 1997 meeting of the Heads of State and of Government;
- report on progress to the Heads of State and of Government on an annual basis.