

COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(93) 632 def.

Bruxelles, 22 dicembre 1993

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

"VALORIZZARE AL MASSIMO IL MERCATO INTERNO": PROGRAMMA STRATEGICO

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

"VALORIZZARE AL MASSIMO IL MERCATO INTERNO":

PROGRAMMA STRATEGICO

Il mercato interno non è un capitolo chiuso. Un mercato unico aperto è la base essenziale della ripresa e della futura crescita economica nella Comunità; il suo completamento e il suo efficiente funzionamento restano una priorità.

La Commissione ha ritenuto pertanto necessario preparare un programma strategico per il completamento, la gestione e il futuro sviluppo del mercato interno, che potrà servire da guida alle principali priorità della Comunità in questo settore e da metro per misurare i progressi della Comunità nella realizzazione dei suoi obiettivi. Il programma strategico è allegato alla presente comunicazione.

I contenuti del programma sono stati per alcuni mesi oggetto di un considerevole dibattito sia all'interno che all'esterno della Commissione, in seguito alla pubblicazione della sua comunicazione "Rafforzare l'efficacia del mercato interno" del 2 giugno 1993, accompagnata da un documento di lavoro di 55 pagine dal titolo "Per un programma strategico sul mercato interno". Questi documenti sono stati discussi, tra giugno e settembre, dal Parlamento europeo, dal Comitato economico e sociale e dal Consiglio dei ministri. Numerose organizzazioni degli ambienti industriali ed economici hanno risposto inoltre all'invito della Commissione ad inviare commenti al documento di lavoro. Nel preparare la versione definitiva del programma strategico si è tenuto conto di tutte queste reazioni.

Il processo di consultazione ha confermato l'opinione della Commissione riguardo all'opportunità di un piano generale per l'attuazione e lo sviluppo del mercato interno. La stragrande maggioranza dei commenti è risultata favorevole all'iniziativa benché siano state espresse alcune divergenze in merito alle priorità. La Commissione ritiene che la versione finale del programma strategico rappresenti un insieme ragionevole ed equilibrato di nuovi obiettivi per la Comunità: un peso considerevole è attribuito alle questioni di gestione, ma vi sono anche proposte per un ulteriore sviluppo della legislazione comunitaria in alcuni settori in cui ciò è necessario per sfruttare appieno il mercato interno. La Commissione ha inoltre dato maggior rilievo al contributo di altre politiche, quali la politica di concorrenza o la politica ambientale, al buon funzionamento del mercato interno.

La Commissione presenta dunque il programma strategico al Consiglio e al Parlamento come una guida alla politica da seguire in futuro a livello comunitario e nazionale. Nelle conclusioni la Commissione propone che il programma strategico sia lanciato tramite:

- l'approvazione da parte del Consiglio dell'orientamento generale del programma,
- un fermo impegno del Consiglio ad accelerare la discussione delle diciassette proposte legislative del Libro bianco del 1985 ancora all'esame, in vista di una loro adozione definitiva prima della fine del 1994.

I progressi nell'attuazione del programma strategico saranno valutati regolarmente nella relazione annuale della Commissione sul mercato interno.

Commissione europea

**VALORIZZARE AL MASSIMO
IL MERCATO INTERNO:**

PROGRAMMA STRATEGICO

Indice

SINTESI	i
INTRODUZIONE	1
SEZIONE A - COMPLETAMENTO DEL QUADRO GIURIDICO DI BASE	5
I. Provvedimenti del Libro bianco non ancora adottati	5
II. Libera circolazione delle persone	6
III. Altre misure all'esame del Consiglio	6
IV. Introduzione della concorrenza in settori regolamentati	8
V. Provvedimenti da revocare e proposte da ritirare	9
SEZIONE B - GESTIONE DEL MERCATO UNICO	10
I. Conformità e trasparenza nel recepimento delle direttive comunitarie nel diritto nazionale	10
II. Garantire la qualità nell'applicazione della normativa	12
1. Cooperazione amministrativa	13
2. Impedire l'insorgere di nuovi ostacoli	15
3. Sanzioni in caso di mancata esecuzione da parte degli Stati membri	16
III. Mezzi di ricorso: accesso alla giustizia e cooperazione giudiziaria	16
IV. La valutazione delle norme comunitarie	18
1. Valutazione dei risultati concreti della normativa sul mercato interno	18
2. Valutazione degli effetti più ampi sull'economia e sulle imprese	19
3. Potenziamento del sistema di raccolta di dati statistici INTRASTAT	20
V. Risorse	22
SEZIONE C - SVILUPPO DEL MERCATO UNICO	24
I. Trasparenza e proporzionalità delle nuove disposizioni comunitarie, trasparenza delle procedure; comunicazione ed informazione	26
1. Trasparenza e proporzionalità nella preparazione della nuova legislazione comunitaria	26
2. Misure di comunicazione ed informazione	27
II. Ulteriore miglioramento del contesto operativo delle imprese	30
1. Politica di concorrenza	31
2. Miglioramento dei sistemi di pagamento transfrontalieri	32
3. Trasporti	32

4. Proprietà intellettuale ed industriale	33
5. Diritto delle società	34
6. Istituzione di un regime fiscale favorevole alle imprese	35
a) <i>Imposizione indiretta</i>	35
b) <i>Imposizione diretta</i>	36
7. Perfezionamento dei sistemi europei di normazione, valutazione di conformità e qualità	39
a) <i>Normazione europea</i>	39
b) <i>Valutazione di conformità e qualità</i>	39
8. Azioni a favore delle PMI	40
9. Comunicazione commerciale e mezzi d'informazione	41
10. Commercio e distribuzione	42
11. Energia	42
III. Ulteriore miglioramento dell'ambiente economico a favore dei consumatori	43
IV. Rapporto tra sviluppo sostenibile e mercato interno	44
V. Installazioni di reti transeuropee (RTE)	45
1. Promozione di una convergenza degli interessi e coordinamento	46
2. Incentivazione degli investimenti privati	47
3. Garanzia dell'interoperatività	48
4. Necessità di un rapido sviluppo delle reti telematiche tra le amministrazioni	49
SEZIONE D - UNA POLITICA ESTERA DINAMICA ED APERTA	51
I. Gestione della frontiera esterna dell'Unione	51
II. Piena realizzazione della politica commerciale comune nel contesto del mercato interno	52
SEZIONE E - REVISIONE E ADEGUAMENTO DEL PROGRAMMA STRATEGICO	54
CONCLUSIONI	55
ALLEGATI	56

Sintesi

Sezione A - Completamento del quadro giuridico di base

La **sezione A** del programma invita all'adozione delle proposte legislative sulle quali si deve ancora giungere ad un accordo per completare il quadro giuridico fondamentale del mercato unico e individua le iniziative da adottare per introdurre la concorrenza in settori regolamentati.

Essa comprende in particolare:

- **adozione delle misure del Libro bianco del 1985 non ancora adottate, relative essenzialmente al diritto delle società, all'imposizione fiscale e alla proprietà intellettuale e industriale;**
- **azioni per garantire la libera circolazione delle persone, tra cui l'adozione di proposte presentate dalla Commissione in base al nuovo diritto d'iniziativa concesso dal trattato sull'Unione europea;**
- **altre misure ancora all'esame del Consiglio, tra cui una serie di misure derivanti dalla soppressione dei controlli di frontiera; proposte sulle esportazioni di beni a duplice impiego (civile e bellico); armonizzazione delle norme tecniche; rafforzamento della procedura di notifica di nuove norme nazionali (direttiva 83/189/CEE); nuove proposte relative alla proprietà intellettuale e industriale; un progetto di direttiva quadro per la protezione dei dati personali e proposte nel campo dei servizi finanziari;**
- **misure per introdurre la concorrenza nei settori regolamentati dell'energia, delle telecomunicazioni e dei servizi postali.**

In questa sezione si sottolinea inoltre la recente decisione della Commissione di ritirare alcune proposte di misure in seguito ai dibattiti svoltisi durante i Consigli europei di Lisbona, Birmingham e Edimburgo.

Sezione B - Gestione del mercato unico

La **sezione B** del programma affronta la gestione del mercato unico.

Le azioni considerate riguardano le questioni che seguono.

- **Necessità di assicurare la conformità e la trasparenza della trasposizione delle direttive comunitarie in diritto nazionale. Verrà presentata una comunicazione sui modi per risolvere i problemi in questo settore e verranno intraprese una serie di azioni per rendere più direttamente accessibili le misure nazionali di attuazione della legislazione relativa al mercato interno.**
- **Necessità di garantire la qualità dell'attuazione, principalmente tramite lo sviluppo di una più stretta cooperazione amministrativa tra amministrazioni nazionali e tra queste ultime e la Commissione. Due comunicazioni saranno presentate alla fine del 1993, una riguardante un quadro generale per la**

cooperazione amministrativa e l'altra sulle procedure d'urgenza. La prima conterrà proposte di principi guida per la cooperazione amministrativa ed entrambe formeranno la base di un ulteriore programma di lavoro. A sostegno della cooperazione amministrativa saranno introdotte una serie di misure, tra le quali proposte per lo sviluppo di una rete di comunicazione e scambio di dati per l'amministrazione dell'Unione. I canali di dialogo esistenti con gli Stati membri in merito alle questioni oggetto di vertenze avviate dalla Commissione saranno rafforzati. Tra gli strumenti che dovranno prevenire l'insorgere di nuovi ostacoli vi sono l'estensione della procedura di notifica alle normative nazionali che potrebbero interessare la libera circolazione delle merci (cfr. sezione A) e l'esame dell'eventuale necessità di introdurre procedure analoghe in alcuni servizi. La Commissione chiarirà anche le modalità di utilizzo della sua facoltà di proporre sanzioni alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 171 del trattato CEE.

- **Mezzi di ricorso: accesso alla giustizia e cooperazione giudiziaria.** Saranno sviluppate azioni in cooperazione con gli Stati membri per migliorare l'accesso alla legislazione comunitaria, agevolare i ricorsi presso i tribunali nazionali, rafforzare la libera circolazione delle sentenze ed esaminare l'approccio ai conflitti di leggi nel contesto del mercato unico.
- È sottolineata l'importanza di un'iniziativa di valutazione delle norme comunitarie, che sarà intrapresa dal punto di vista dei risultati concreti della legislazione e dell'impatto generale sulle imprese e sulle economie. Il Comitato economico e sociale avrà un importante ruolo da svolgere in materia. Saranno utilizzate anche varie reti esistenti e nel 1994 sarà avviato uno studio di vasto respiro sugli effetti economici del mercato interno, la cui pubblicazione è prevista per il 1996. Per migliorare l'informazione statistica da utilizzare per la valutazione, sono previsti miglioramenti del sistema INTRASTAT.
- L'attenzione è richiamata sulla necessità di predisporre adeguate risorse per la gestione del mercato interno.

Sezione C - Sviluppo del mercato unico

Nella sezione C del programma è affrontato lo sviluppo del mercato unico; viene definita cioè una visione più dinamica della regolamentazione del mercato e vengono individuati i modi in cui la Comunità può incoraggiare gli operatori del mercato unico a sfruttarne appieno le potenzialità.

Sono trattati in particolare i punti che seguono.

- **Garantire la trasparenza e applicare il principio della proporzionalità nell'elaborazione appunto della nuova legislazione comunitaria.** Benché sia previsto solo un numero limitato di nuove iniziative legislative la Commissione si propone di sviluppare orientamenti per la valutazione della necessità di tali iniziative nel mercato interno, di migliorare il coordinamento interno della Commissione e d'istituire nuove procedure per rendere pubbliche le intenzioni legislative concernenti il mercato interno nella fase iniziale del processo di elaborazione.
- Per consentire ai cittadini e alle imprese di beneficiare pienamente del mercato interno sono essenziali misure relative alle comunicazioni e all'informazione. La Commissione svilupperà una strategia coerente in questo campo coinvolgendo in modo sistematico e coordinato le istituzioni comunitarie, le amministrazioni

nazionali e le organizzazioni non governative.

- **Migliorare ulteriormente il contesto operativo delle imprese.** È necessario intervenire in alcuni campi fondamentali per migliorare ulteriormente l'ambiente in cui operano le imprese. Tra le azioni figurano: l'applicazione della politica di concorrenza, sforzi per migliorare il sistema dei pagamenti transfrontalieri, ulteriori proposte sui trasporti, un'iniziativa per promuovere la protezione della proprietà intellettuale e industriale in tutta l'Unione, perfezionamenti in tema di diritto delle società, l'istituzione di un regime fiscale favorevole alle imprese comprendente iniziative nel campo dell'imposizione diretta e di quella indiretta, il perfezionamento dei sistemi di normazione europea, valutazione di conformità e qualità, consultazione e valutazione della necessità di azioni nei settori della comunicazione commerciale (pubblicità, sponsorizzazioni, marketing diretto, promozione, ecc.) e dei mezzi di comunicazione, azioni per promuovere sistemi efficienti e competitivi nel settore commerciale e della distribuzione e misure per accrescere la concorrenza e le opportunità per le imprese nel settore dell'energia.
- **Ulteriori miglioramenti dell'ambiente economico a favore dei consumatori.** Per il funzionamento del mercato interno è essenziale promuovere la partecipazione dei consumatori. Una priorità particolare sarà data ai settori delle garanzie giuridiche e commerciali e dei servizi finanziari nonché all'informazione dei consumatori.
- **Rapporto tra sviluppo sostenibile e mercato interno.** Gli obiettivi, sanciti dal trattato, della realizzazione del mercato interno e di una crescita sostenibile, non inflazionistica e rispettosa dell'ambiente dovrebbero essere funzionali l'uno all'altro. Si prevede un'azione a garanzia di ciò e per evitare potenziali conflitti o risolverli sulla base di un approccio coerente.
- **L'installazione di reti transeuropee è basilare per un migliore funzionamento del mercato interno nonché per la crescita e la coesione.** Il programma strategico, a complemento del Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione, contiene misure per promuovere la convergenza di interessi e il coordinamento, azioni intese a stimolare gli investimenti privati e a garantire l'interoperatività tecnica e infine proposte per un rapido sviluppo di reti telematiche di collegamento tra le amministrazioni.

Sezione D - Una politica estera dinamica e aperta

Questa sezione del programma si occupa delle implicazioni esterne del mercato interno.

- **La gestione delle frontiere esterne dell'Unione** richiede azioni per garantire che i servizi doganali nazionali siano adeguatamente attrezzati per assolvere l'importante funzione da essi svolta al servizio di tutta la Comunità. Questo è l'obiettivo dell'iniziativa Dogane 2000 che sta per essere ultimata. In questo ambito saranno intraprese anche azioni per combattere le frodi doganali e fiscali nonché il commercio illegale di droghe.
- **Completamento della politica commerciale comune nel contesto del mercato interno.** Il completamento di un regime comune di importazione ed esportazione di merci e servizi nei confronti del resto del mondo è una condizione preliminare al raggiungimento di un pari livello di concorrenza in tutto il mercato interno. La

Commissione affronterà nei prossimi anni molte questioni di rilievo in questo settore.

Sezione E - Revisione e adeguamento del Programma strategico

Nella sezione E si sottolinea la necessità di garantire un processo costante di valutazione del programma strategico per adeguarlo ai futuri sviluppi. La relazione annuale sul funzionamento del mercato interno fornirà l'occasione opportuna per procedere con regolarità a tale valutazione.

Conclusioni

Nelle sue conclusioni la Commissione propone di lanciare il programma strategico tramite:

- l'approvazione da parte del Consiglio dell'orientamento generale del programma strategico,
- un fermo impegno del Consiglio per accelerare la discussione sulle diciassette proposte legislative del Libro bianco del 1985 che attendono una sua decisione, in vista di una loro adozione prima della fine del 1994.

Introduzione

1. Il mercato interno è ormai operativo, ma può e deve essere perfezionato per adempiere a tutte le promesse. Il compito immediato dell'Unione è quello di garantire che il corretto funzionamento del mercato unico contribuisca alla crescita economica, alla competitività industriale e all'occupazione. Il presente programma strategico fornisce un panorama completo delle azioni prioritarie che l'Unione deve intraprendere a tal fine.
2. Il contenuto del programma strategico è stato oggetto di un ampio dibattito negli ultimi sei mesi, in seguito alla pubblicazione nel giugno scorso della comunicazione della Commissione "Rafforzare l'efficacia del mercato interno", accompagnata dal documento di lavoro "Per un programma strategico sul mercato interno"¹. Tutte le istituzioni comunitarie hanno risposto all'invito di esaminare e commentare il documento di lavoro, unitamente a singoli Stati membri e a numerose parti interessate dell'industria e di altri settori economici. Si è potuto constatare che tutti sono più o meno d'accordo sulla necessità di indicare un indirizzo generale per la gestione del mercato interno.
3. L'Unione può essere orgogliosa del successo del suo programma legislativo sul mercato interno, la maggior parte del quale è ora in vigore. Le informazioni di cui dispone la Commissione dimostrano che merci, servizi e capitali si muovono liberamente all'interno dell'Unione e che qualsiasi problema che ancora si presenti è di carattere eccezionale e temporaneo. La questione tuttora aperta della libera circolazione delle persone è attualmente oggetto di nuove iniziative nel contesto delle disposizioni del trattato sull'Unione europea.
4. L'instaurazione di un autentico mercato unico non avviene però adottando semplicemente una legislazione comunitaria entro una determinata scadenza. Si tratta bensì di un processo continuo di garanzia dell'applicazione di questa cornice giuridica comune, della sua comprensione a tutti i livelli, del suo funzionamento e, se necessario, del suo ulteriore coerente sviluppo per rispondere a nuove necessità. In questo senso l'Unione è all'inizio, non alla fine, del suo compito.
5. Assicurare che lo spazio senza frontiere interne dell'Unione non si limiti ad essere una situazione giuridica, ma diventi una realtà di fatto sarà una grande sfida per gli anni a venire, che richiederà nuovi interventi non solo a livello dell'Unione, bensì e soprattutto a livello nazionale. Si dovrà ricorrere a tutta una serie di strumenti politici tra i quali gli atti legislativi supplementari svolgeranno solo un ruolo minore. Tale processo dovrà essere basato sul dialogo tra i pubblici poteri e la società di cui sono al servizio e sulla cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione. Profittare al massimo delle opportunità offerte dal mercato interno richiederà qualche tempo; lo scopo del presente programma strategico è fornire una mappa degli itinerari, che dovrebbe rendere il viaggio più chiaro e forse più breve.
6. Il dibattito avviato con la pubblicazione nel giugno scorso della comunicazione e del documento di lavoro dimostra che l'approccio globale illustrato in tali documenti trova ampio sostegno e molti commenti hanno caldeggiato un rafforzamento del legame tra il mercato interno e le altre politiche dell'Unione. Il programma strategico sottolinea pertanto la parte che hanno nell'assicurare l'effettivo funzionamento del

mercato interno la politica di concorrenza, la politica dei consumatori e la politica a favore delle piccole e medie imprese. La politica di concorrenza deve garantire che le libertà istituite nel quadro del programma del mercato interno non vengano erose da aiuti di Stato, da accordi o concentrazioni tra imprese con effetti lesivi della concorrenza o dall'abuso di posizioni dominanti; essa può inoltre contribuire all'apertura al mercato interno di settori che non facevano parte del programma del 1992. La politica dei consumatori tutela gli interessi dei consumatori e conferisce loro il potere di far funzionare il mercato interno a loro vantaggio in modo da beneficiare dei miglioramenti derivanti dal suo completamento. Le politiche di stimolo e sostegno alle imprese, in particolare alla costituzione e allo sviluppo di PMI, consentiranno a queste ultime di trarre vantaggio dalle opportunità loro offerte e di rispondere alle sfide inerenti al mercato interno.

Il programma riserva un'accresciuta attenzione anche ad altri settori strettamente connessi con il raggiungimento degli obiettivi del mercato interno:

- un'efficiente gestione delle frontiere esterne dell'Unione e progressi in alcuni settori della politica commerciale sono essenziali per i privati cittadini e per le imprese, sia nell'Unione che nei paesi terzi, per godere appieno dei benefici del mercato interno ed evitare contemporaneamente i rischi di pratiche illecite o sleali;
- la politica ambientale e la politica del mercato interno devono essere rese coerenti per raggiungere gli obiettivi di uno sviluppo economico sostenibile e della garanzia delle "quattro libertà" e per risolvere i potenziali conflitti secondo un approccio coerente;
- le libertà che incarnano i principi del mercato interno devono essere esercitate in un quadro che riconosca adeguatamente la necessità di coesione economica e sociale.

7. Il presente programma vuole essere una guida alle nuove iniziative da adottare perché gli obiettivi dell'Unione relativi al mercato interno siano pienamente raggiunti e producano tutti i loro benefici a livello economico. Si tratta prima di tutto di un documento improntato all'azione, che si concentra sulla descrizione delle misure giudicate necessarie per il buon funzionamento del mercato interno in ciascun settore comunitario. Gli interventi specifici sono evidenziati nel testo all'interno di riquadri.

8. La prima parte del programma individua le proposte legislative che devono ancora essere approvate per completare il quadro giuridico generale del mercato unico. Vi si trovano misure del Libro bianco del 1985 non ancora adottate, proposte che sono state presentate in seguito al Consiglio, proposte nuove, appena presentate, concernenti la libera circolazione delle persone e misure per introdurre la concorrenza in alcuni settori regolamentati quali l'energia, le telecomunicazioni e i servizi postali. Alcune proposte, che la Commissione non ritiene più essenziali all'istituzione di un mercato unico, sono state ritirate.

9. La seconda parte del programma si occupa del nuovo compito di gestione dello spazio dell'Unione, che consiste nell'assicurare che la legislazione comunitaria sia attuata correttamente e uniformemente in modo che i privati cittadini e le imprese possano cogliere i frutti del mercato interno. Non si tratta di un esercizio burocratico, bensì di una condizione necessaria a garantire la concorrenza leale, evitare alle imprese e ai consumatori costi inutili dovuti ad un'amministrazione inefficiente e sviluppare la fiducia che deve accompagnare un'impresa economica duratura. Ciò richiederà uno sforzo costante a livello nazionale e a livello dell'Unione per far sì che gli interessati si familiarizzino con le norme comunitarie e dispongano di tutto il necessario per applicarle. Sarà necessario inoltre adoperarsi per evitare che le regolamentazioni nazionali creino nuove barriere al funzionamento del mercato unico,

ora che sono state abolite quelle vecchie. Occorre poi garantire assistenza ai cittadini e alle imprese che intendono far valere i loro diritti legali. Questa parte del programma si rivolge più agli Stati membri che alle istituzioni comunitarie, dato che per svolgere questo compito specifico dovrà essere sviluppata la consapevolezza, in tutti i rami delle amministrazioni nazionali e nella società nel suo insieme, che il mercato unico è divenuto una realtà.

10. A questo proposito la Commissione desidera richiamare un'attenzione particolare sulla necessità di stanziare adeguate risorse a livello dell'Unione e a livello nazionale per poter soddisfare le attese relative ad un'efficace gestione del mercato interno. Le attuali risorse a disposizione della Commissione costituiscono un serio limite e le sue proposte per il bilancio del 1995 saranno sviluppate per tener conto di queste carenze.

11. Conformemente ai risultati della consultazione svoltasi sul documento di lavoro della Commissione, i principi guida dello sviluppo del mercato interno devono essere: un impegno nei confronti della politica di concorrenza, la necessità di tener conto dell'ampliamento degli obiettivi della politica dell'Unione nel quadro del trattato sull'Unione europea e il pieno sfruttamento dei vantaggi del mercato interno.

La terza parte del programma si preoccupa di sviluppare il mercato unico, cioè di definire una visione più dinamica della regolamentazione del mercato e individuare in che modo l'Unione possa incoraggiare i protagonisti del mercato unico a sfruttare appieno le sue potenzialità. Oltre ad un numero limitato di nuove iniziative legislative intese a completare il quadro fondamentale delle norme comunitarie per il mercato interno, altri strumenti politici saranno utilizzati per promuovere lo sviluppo coordinato di reti transeuropee, incentivare la normazione europea e la politica della qualità e favorire la compatibilità tra uno sviluppo sostenibile e gli obiettivi del mercato interno. Saranno adottate anche misure particolari, conformemente al programma pluriennale per le PMI per gli anni 1993-1996 che è stato adottato di recente dal Consiglio, per aiutare le piccole imprese ad adeguarsi ad un ambiente più competitivo.

12. Considerato nel suo insieme il presente pacchetto di misure rappresenta una "seconda fase" nello sviluppo del mercato unico, nella quale la maggior parte delle norme di base sono già in vigore ma è ancora necessaria un'azione supplementare per aggiungere valore a quanto già realizzato. La Commissione desidera sottolineare che qualsiasi ulteriore iniziativa in questo campo si baserà, come il programma strategico stesso, sulla più ampia consultazione possibile delle parti interessate e terrà conto del principio della proporzionalità. L'inserimento del principio della sussidiarietà nel trattato sull'Unione europea è inteso a garantire che le decisioni siano adottate il più possibile al livello più prossimo dei cittadini, badando costantemente a che le azioni adottate a livello comunitario siano giustificate alla luce degli strumenti a disposizione delle autorità nazionali, regionali o locali. In pratica l'effetto del trattato di Maastricht è di chiedere alla Comunità di dimostrare che ogni nuova iniziativa è legittimata da una necessità. Questo principio non può, tuttavia, essere preso a pretesto per mettere in questione azioni per le quali la Commissione è stata investita di un obbligo preciso e incontestabile d'intervento, in determinati settori quali il mercato interno.

Il mercato unico appartiene ai cittadini e alle imprese dell'Unione, i quali devono poter dire la loro sul suo ulteriore sviluppo. Il ruolo dell'Unione è di limitare il suo intervento allo stretto necessario per consentire a quanti operano nel mercato di farlo effettivamente su scala continentale.

13. La quarta parte del programma espone gli obiettivi della politica estera dell'Unione in termini di gestione delle frontiere esterne e completamento della politica

commerciale comune. La quinta parte ricorda che il programma strategico deve essere dinamico e capace di adeguarsi ai mutamenti. Esso rappresenta il punto di vista attuale della Commissione su ciò che deve essere fatto per trarre il massimo vantaggio dal mercato interno, ma dovrà essere rinnovato e adeguato periodicamente per tener conto dei nuovi sviluppi e delle nuove necessità. Nelle sue future relazioni annuali sul mercato interno, la prima delle quali sarà pubblicata prossimamente, la Commissione intende esaminare i progressi compiuti alla luce degli obiettivi stabiliti nel presente programma, apportando, se necessario, adeguate modifiche a quest'ultimo. Il programma strategico fungerà pertanto da indicatore permanente delle priorità dell'azione dell'Unione nel campo del mercato interno.

14. Nelle sue conclusioni la Commissione propone di lanciare il programma strategico tramite:

- l'approvazione da parte del Consiglio dell'orientamento generale del programma strategico,
- un fermo impegno del Consiglio per accelerare la discussione sulle diciassette proposte legislative del Libro bianco del 1985 che attendono una sua decisione, in vista di una loro adozione prima della fine del 1994.

Sezione A - Completamento del quadro giuridico di base

La data del 1° gennaio 1993 ha segnato l'inizio del mercato unico. L'obiettivo di cui all'articolo 7A del trattato è stato ampiamente raggiunto, eccezion fatta per l'eliminazione dei controlli di identità delle persone alle frontiere interne. Il 95% degli atti legislativi fondamentali previsti dal Libro bianco della Commissione del 1985 sono stati varati dal Consiglio. Inoltre, a complemento del programma originario, il Consiglio ha già adottato o sta discutendo un'ampia gamma di provvedimenti aggiuntivi.

I. Provvedimenti del Libro bianco non ancora adottati

Il Libro bianco richiedeva decisioni in tutte le aree di attività economica. Per quanto concerne in particolare l'eliminazione dei controlli veterinari e fitosanitari, gli appalti pubblici, le accise, l'eliminazione delle barriere tecniche, la libera circolazione dei capitali, i servizi finanziari e altri e l'imposizione diretta e indiretta, la normativa fondamentale è stata adottata. Un'altra tappa significativa per l'attuazione della libertà di prestare servizi è stata la recente adozione della proposta sulla liberalizzazione del cabotaggio per i trasporti di merci su strada a partire dal 1° luglio 1998.

Una delle finalità del mercato interno è quella di consentire alle imprese di allocare le risorse in maniera più efficace. L'aumento della concorrenza in un mercato più ampio condurrà alla ristrutturazione delle imprese e alla rielaborazione delle strategie aziendali. Di conseguenza le proposte sul diritto societario, sull'imposizione delle società e sulla proprietà intellettuale e industriale costituiscono parte integrante del programma. Attualmente è prioritario che il Consiglio adotti le 17 proposte del Libro bianco non ancora approvate.

- Il coordinamento solo parziale del diritto societario degli Stati membri rappresenta un impedimento alla mobilità delle società all'interno del mercato unico. Importanti decisioni sulla struttura delle società a capitale diffuso e sulle fusioni transfrontaliere di tali società sono bloccate in attesa dei risultati dell'esame delle proposte sullo statuto della Società europea.
- Sono ancora all'esame del Consiglio due proposte per eliminare la doppia imposizione. La prima mira all'istituzione di un regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni tra società madri e figlie di diversi Stati membri. La seconda ha per oggetto la possibilità per le imprese di contabilizzare le perdite subite dalle loro stabili organizzazioni e dalle affiliate situate in altri Stati membri. Attende inoltre di essere ratificata da quattro Stati membri la Convenzione sull'arbitrato, che prevede l'istituzione di una procedura di arbitrato per controversie interne all'Unione in merito alla determinazione dei prezzi di trasferimento.
- Nel settore della proprietà intellettuale e industriale sono attese decisioni sulla tutela giuridica delle invenzioni biotecnologiche e dei diritti dei costitutori di nuove varietà vegetali. Per quanto concerne il regolamento sul marchio comunitario, in data 29 ottobre 1993 il Consiglio europeo ha posto le premesse per una soluzione, con la decisione di insediare in Spagna l'Ufficio competente per i marchi, disegni e modelli.

II. Libera circolazione delle persone

I ritardi nell'adozione dei pochi provvedimenti del Libro bianco non ancora emanati non hanno impedito di raggiungere l'obiettivo dell'eliminazione dei controlli sulle merci, sui servizi e i capitali alle frontiere interne. Tali controlli, compresi quelli doganali sulle persone, sono cessati il 1° gennaio 1993. Tuttavia, il perdurare dei controlli sull'identità delle persone ha sollevato forti critiche da parte del pubblico e del Parlamento europeo.

Rilevando che l'obiettivo della libera circolazione delle persone non era stato pienamente raggiunto entro la data del 1° gennaio 1993, la Commissione ha raddoppiato i propri sforzi per porre in essere senza ulteriori ritardi uno degli elementi essenziali nella costruzione dell'Europa.

Per riuscirvi, ha previsto per il 1993 un intervento articolato in due fasi:

- nella prima fase la Commissione continuerà ad assumere iniziative politiche e ad esercitare una pressione costante affinché i progressi annunciati dagli Stati membri per il 1993 siano effettivamente realizzati;
- nella seconda fase la Commissione eseguirà l'inventario delle iniziative intraprese e deciderà, senza allentare la pressione politica, in merito ad eventuali altre misure da adottare, in particolar modo in ambito legislativo.

Due recenti sviluppi possono agevolare l'azione che la Commissione intende intraprendere nella seconda fase della sua strategia:

- l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea offre alla Commissione nuove possibilità in settori riservati finora alla semplice cooperazione intergovernativa (cfr. titolo VI del Trattato);
- i paesi del gruppo di Schengen hanno riaffermato il loro impegno a realizzare sui loro territori la libera circolazione delle persone entro il 1° febbraio 1994. Il raggiungimento di tale risultato, anche se non darà luogo di per sé alla libera circolazione delle persone in tutto il territorio dell'Unione, costituirà un notevole passo avanti.

Questi due sviluppi consentiranno alla Commissione di aumentare la pressione adottando una serie di iniziative nel contesto sia dei trattati comunitari che del terzo pilastro del Trattato sull'Unione europea.

La Commissione ha adottato una proposta di decisione del Consiglio che stabilisce la Convenzione relativa al controllo delle persone all'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione, unitamente ad una proposta di regolamento basata sull'articolo 100 C, che stabilisce quali sono i paesi i cui cittadini necessitano di un visto all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. Tali proposte saranno ben presto seguite da una proposta basata sull'articolo 100 C, paragrafo 3, intesa a fissare un modello uniforme di visto.

Questi provvedimenti, essenziali ai fini dell'eliminazione dei controlli alle frontiere, costituiscono parte integrante di un approccio globale mirante all'attuazione dell'articolo 7 A che richiede la presentazione, al momento opportuno, di altre proposte.

III. Altre misure all'esame del Consiglio

Sebbene le attività legislative della Comunità siano sostanzialmente diminuite dopo il completamento del programma del Libro bianco, l'istituzione del mercato interno

richiede ancora un certo numero di provvedimenti miranti a far fronte agli sviluppi più recenti.

- Nel settore dell'imposizione indiretta, devono essere adottati provvedimenti in relazione all'armonizzazione della normativa IVA sui beni d'occasione, gli oggetti d'arte, d'antiquariato e da collezione, le transazioni in oro ed il trasporto dei passeggeri.
- La Commissione ha presentato proposte contenenti misure intese a vietare l'immissione in libera pratica, l'esportazione e il transito di merci contraffatte o riprodotte illegalmente e provvedimenti per la lotta contro la frode nel settore degli scambi commerciali e agricoli, per evitare che l'eliminazione dei controlli alle frontiere provochi frodi o difficoltà per i consumatori.
- L'obiettivo della proposta di regolamento del Consiglio sull'esportazione di taluni beni a duplice uso consiste nel creare le condizioni alle quali potrebbero essere eliminati i controlli all'interno dell'Unione, garantendo che tutti gli Stati membri applichino all'esportazione controlli efficaci basati su parametri comuni. Tale proposta è attualmente oggetto di discussione in sede di Consiglio.
- Anche se l'armonizzazione delle norme tecniche prevista nel Libro bianco è stata completata ed interessa interi settori quali quello dei prodotti agricoli ed alimentari, dei prodotti farmaceutici e delle autovetture, in quest'ambito vi è una certa tendenza a porre in essere nuove barriere commerciali mediante l'adozione di provvedimenti nazionali. Una posizione comune è stata raggiunta in merito alla proposta per l'estensione del campo di applicazione della procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (direttiva 83/189/CEE) onde facilitare il controllo di eventuali iniziative nazionali di normazione. Altre proposte riguardano l'armonizzazione delle norme tecniche riguardanti ascensori, imbarcazioni da diporto, apparecchiature a pressione, veicoli a motore (autovetture escluse), metalli preziosi e prodotti alimentari.
- Il ravvicinamento delle normative sulla proprietà intellettuale ed industriale è un importante contributo per l'efficace funzionamento del mercato unico. Ad esempio è stata recentemente adottata la direttiva sulla durata della tutela dei diritti d'autore. In attesa della ratifica della Convenzione sul brevetto comunitario sono attualmente in discussione altre importanti proposte, quali la proposta di direttiva concernente la tutela giuridica delle banche di dati o le recenti proposte di regolamento relativo alla tutela giuridica dei disegni e modelli industriali e di direttiva sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali sulla tutela giuridica del disegno industriale, che mira all'istituzione di un mercato interno per i prodotti che incorporano elementi di design.
- Nel settore della protezione dei dati personali, la Commissione spera nell'adozione di una posizione comune sul progetto di direttiva quadro nel 1994. Tale direttiva è di importanza prioritaria, dato che l'effettivo esercizio delle libertà del mercato interno e l'abolizione delle frontiere interne hanno provocato un aumento dei flussi di dati personali sia nel settore privato che in quello pubblico.
- L'apertura dei mercati finanziari è stata una delle principali realizzazioni del mercato interno. Ai fini di una protezione più efficace dei consumatori è stata avanzata una proposta che modifica le direttive sui servizi finanziari, onde rinforzare la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi, sulle assicurazioni, tanto nel ramo vita che in quello danni, e sulle imprese di investimento. Il medesimo obiettivo viene perseguito con la proposta che modifica la direttiva del 1985 sugli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM), facendo rientrare nel suo campo di applicazione i fondi che investono in strumenti del mercato monetario. Recentemente è stata adottata una posizione comune sull'istituzione di un sistema di garanzia dei depositi bancari, cui fanno riscontro le recenti proposte per un sistema di indennizzo degli investitori, con cui si consolida l'impostazione dell'autorizzazione unica o "passaporto europeo". Varie proposte prevedono provvedimenti per agevolare lo svolgimento delle operazioni finanziarie. La direttiva relativa ai fondi detenuti dagli enti di previdenza integrativa mira a garantire la libertà di gestione e di investimento delle attività dei fondi pensione. La modifica della direttiva sui prospetti di ammissione alla quotazione è intesa ad agevolare la negoziazione dei titoli di grandi società in diverse borse valori europee.
- Nel settore dell'energia, come in qualunque altro, le società, i prodotti, gli investimenti e i servizi sono soggetti alle disposizioni del trattato. Ciononostante, dati la natura particolare dei prodotti del settore energia, i vincoli regionali e locali e la necessità di preservare il raggiungimento degli obiettivi attribuiti ai servizi di pubblica utilità, è stata adottata un'impostazione graduale per introdurre trasparenza nel funzionamento del mercato e procedere all'adattamento delle regole di funzionamento delle grandi reti per il transito di gas naturale e di energia elettrica ai principi e alle disposizioni del trattato.

Per quanto riguarda sia gli investimenti che i prezzi, i principali elementi di trasparenza sono già stati introdotti e forniscono a tutti gli operatori uno strumento di informazione e di monitoraggio del mercato.

Un progetto di direttiva concernente il rilascio delle autorizzazioni all'estrazione di idrocarburi è in discussione al Consiglio e al Parlamento: si tratta di uno strumento aggiuntivo che integrerebbe la

direttiva esistente sugli appalti pubblici.

Onde rafforzare la compatibilità dei settori del gas naturale e dell'energia elettrica e facilitare il commercio e gli scambi all'interno dell'Unione, tenendo presente le specificità di tali settori, devono essere innanzitutto adottate le due direttive sul transito di energia elettrica e di gas naturale.

Il passo successivo sarà l'adozione delle proposte, dirette tra l'altro ad introdurre la possibilità di accesso alla rete per i terzi, che sono attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento.

IV. Introduzione della concorrenza in settori regolamentati

Il mercato interno è ben lungi dall'essere una realtà in taluni settori nei quali la legislazione nazionale e la concessione di diritti esclusivi (monopoli) vietano il libero accesso al mercato ed impediscono la concorrenza diretta. La definizione di un quadro giuridico adeguato che tenga conto delle esigenze del pubblico interesse e dell'obiettivo della coesione economica e sociale è pertanto una condizione necessaria per l'introduzione della concorrenza in settori che sono di importanza fondamentale per i consumatori e per la competitività dell'industria europea.

La Commissione e gli Stati membri stanno considerando come realizzare la liberalizzazione di taluni settori regolamentati, promuovendo la concorrenza all'interno dell'Unione e garantendo che gli obiettivi connessi alla tutela dell'interesse pubblico (ad es. servizi di utilità generale) siano pienamente realizzati. Sono state proposte diverse impostazioni, con vario successo, nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e dei servizi postali. Sono in preparazione iniziative nel settore dei trasporti aerei.

- Nel settore energetico la Commissione ha proposto due direttive, basate sull'articolo 57, paragrafo 2, sull'articolo 66 e sull'articolo 100 A, che stabiliscono norme comuni nei settori del gas naturale e dell'elettricità². Nel frattempo la Commissione persevererà nell'applicazione della procedura d'infrazione di cui all'articolo 169 contro gli Stati membri che impongono restrizioni all'importazione e all'esportazione di gas e di elettricità. Essa continuerà inoltre ad adoperarsi per l'armonizzazione delle norme concernenti il rilascio e l'esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, esplorazione ed estrazione di idrocarburi, in merito alla quale dovrebbe essere adottata nel prossimo futuro una posizione comune del Consiglio.
- Nel settore delle telecomunicazioni il Consiglio ha approvato la proposta della Commissione di liberalizzare la concorrenza nel servizio di telefonia vocale entro il 1° gennaio 1996³.
- Nel giugno del 1992 la Commissione ha adottato un Libro verde che avvia un processo di consultazione sullo sviluppo di un mercato unico nei servizi postali⁴. Alla luce dei risultati di questo processo di consultazione, la Commissione potrà prospettare alcune iniziative per l'armonizzazione e la liberalizzazione, tra l'altro, delle consegne per espresso, delle spedizioni di pubblicazioni e materiale pubblicitario, del mailing transfrontaliero.
- Nel settore dei trasporti aerei, la Commissione sta preparando una proposta per la liberalizzazione dell'infrastruttura di servizio a terra negli aeroporti dell'Unione.

Occorre sottolineare che l'istituzione del quadro giuridico è una condizione necessaria ma non sufficiente per la liberalizzazione del commercio e della concorrenza in questi settori all'interno dell'Unione. Il funzionamento del mercato interno esige che le regole vengano applicate con rigore, in modo tale che gli operatori economici, avendo sufficiente fiducia nel rispetto della normativa, ne sfruttino appieno i vantaggi commerciali.

² GU C 65 del 14.3.1992

³ Risoluzione del Consiglio del 22.7.1993, GU C 213 del 6.8.1993

⁴ COM(91) 476 def.

V. Provvedimenti da revocare e proposte da ritirare

A seguito delle indicazioni fornite ai Consigli europei di Lisbona, Birmingham ed Edimburgo, la Commissione ha proceduto ad esaminare l'intero corpus della legislazione comunitaria in applicazione del principio della sussidiarietà. Le conclusioni di questo processo di revisione sono state presentate al Consiglio europeo svoltosi a Bruxelles nel dicembre 1993. Tale revisione è intesa ad individuare gli elementi della legislazione comunitaria che sarebbe utile abrogare, revisionare o semplificare in quanto non giustificati (criterio della necessità) o di efficacia discutibile (criterio dell'efficacia) o eccessivamente restrittivi (criterio della proporzionalità). La Commissione ha pertanto deciso di revocare un certo numero di provvedimenti legislativi, fra cui alcuni relativi al settore del mercato interno, come indicato nella sua relazione al Consiglio europeo sull'adattamento della legislazione comunitaria al principio di sussidiarietà (COM(93) 545 del 24.11.1993).

Sezione B - Gestione del mercato unico

Il programma del mercato unico era diretto a porre in essere il quadro legislativo per un'Unione senza frontiere. Conclusasi questa fase di notevole impegno legislativo, ci si dovrebbe ora adoperare per garantire che le regole del mercato unico esercitino l'effetto voluto. Ciò implica che la legislazione adottata dalla Comunità venga correttamente recepita nel diritto nazionale, che le disposizioni nazionali di attuazione vengano rigorosamente ed uniformemente applicate e che le persone fisiche e giuridiche che abbiano subito un pregiudizio da una violazione della normativa sul mercato interno abbiano a disposizione adeguati mezzi di ricorso.

Garantire un efficace recepimento del diritto comunitario è in primo luogo compito degli Stati membri. Essendo ormai stato adottato l'85% delle misure necessarie, si deve ora accelerare il completamento del processo di attuazione per le misure già entrate in vigore. Il cittadino si attende chiaramente dalla Commissione che garantisca non solo che tale impresa sia portata a termine, ma che lo sia adeguatamente. La Commissione può contribuire ad un'interpretazione omogenea del diritto comunitario. Oltre a garantire che gli Stati membri adempiano ai loro obblighi di recepimento, la Commissione è responsabile anche di una verifica a posteriori della conformità delle normative nazionali, compito cui deve far fronte pur non disponendo attualmente di risorse adeguate. Qualora gli Stati membri non adempiano ai propri obblighi di recepimento o qualora tale recepimento sia incompleto o non corretto, la Commissione non esiterà ad adottare i provvedimenti necessari previsti dall'articolo 169 del Trattato ed eventualmente a ricorrere alle disposizioni dell'articolo 171 del Trattato concernenti l'imposizione di sanzioni.

L'applicazione della normativa compete normalmente alle autorità degli Stati membri; la Commissione deve garantire che ciascuno Stato membro provveda a tale applicazione e che il sistema previsto a tal fine sia adeguato. In un'Unione priva di frontiere un simile compito esige la stretta cooperazione e la mutua assistenza tra le autorità degli Stati membri e tra di esse e la Commissione; per garantire che ciò accada in tutte le aree del mercato interno è necessario un notevole impegno.

In un mercato unico le persone e le imprese debbono sapere che possono disporre di adeguati mezzi di ricorso contro le violazioni della normativa comunitaria. La Commissione e gli Stati membri debbono operare, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, per tradurre tale esigenza in realtà. Le disposizioni del Trattato sull'Unione europea in merito alla cooperazione giudiziaria rappresentano un punto di riferimento importante in materia.

Nella gestione del mercato interno è essenziale valutare il funzionamento delle regole in termini sia di effetto pratico che di impatto commerciale ed economico in senso ampio.

I. Conformità e trasparenza nel recepimento delle direttive comunitarie nel diritto nazionale

La legislazione comunitaria che disciplina il funzionamento del mercato interno assume in gran parte la veste giuridica della direttiva, strumento che richiede

provvedimenti di attuazione nazionali, con i quali gli Stati membri recepiscono la norma comunitaria nella propria legislazione. Tenuto conto delle diverse tecniche legislative in uso nei vari Stati membri, questi ultimi dispongono di un certo margine di discrezionalità per quanto concerne la forma che può assumere il provvedimento interno. La Commissione deve tuttavia garantire che le misure di recepimento siano effettivamente adottate e che facciano proprio il contenuto normativo delle direttive.

Tale compito è impegnativo e complesso per il volume della legislazione in oggetto (ad es. oltre 300 direttive nel settore dell'agricoltura), per il fatto che molti Stati membri, per recepire una sola direttiva, adottano diversi atti di legislazione nazionale (talora oltre 10) e per la complessità tecnica di molti settori.

Per garantire che i provvedimenti nazionali di attuazione siano integralmente conformi alle direttive comunitarie la Commissione continuerà ad impiegare più metodi, tra cui:

- un esame approfondito dei testi nazionali da parte del personale della Commissione: questa impostazione è appropriata soltanto in settori nei quali la produzione legislativa comunitaria è relativamente modesta. Quando ciò non avviene le risorse attuali non consentono alla Commissione di svolgere il proprio compito adottando questo metodo;
- il ricorso a consulenti esterni: per superare il problema delle limitate risorse di personale la Commissione incarica consulenti esterni di esaminare i provvedimenti nazionali d'attuazione in determinati settori. L'esperienza ha dimostrato che questa impostazione presenta inconvenienti;
- le riunioni multilaterali e bilaterali con i funzionari degli Stati membri: le discussioni con i rappresentanti degli Stati membri possono essere utili nell'interpretazione delle direttive e nell'individuazione dei punti difficili. Si svolgono inoltre regolarmente riunioni bilaterali allo scopo precipuo di discutere le questioni attinenti il recepimento (cfr. infra);
- i contatti diretti con gli operatori economici dei settori interessati: le varie reti attraverso le quali la Commissione mantiene contatti con gli operatori economici dei diversi settori possono essere un'utile fonte di informazioni sui problemi di recepimento;
- le denunce come mezzo per individuare i punti problematici: il ricorso a questo metodo "passivo" dipende dalla consapevolezza dei cittadini e delle imprese in ordine ai diritti loro conferiti dall'ordinamento comunitario, nonché dalla loro volontà di attirare l'attenzione della Commissione sui problemi cui dà luogo la legislazione di attuazione degli Stati membri.

All'allegato 1 viene fornita una prima panoramica dei metodi impiegati e dei problemi incontrati nel controllo dei provvedimenti nazionali di attuazione in alcuni settori della normativa sul mercato interno. In molti settori le risorse disponibili sono chiaramente insufficienti. Date le dimensioni del problema occorre un esame più dettagliato per elaborare le soluzioni più efficaci, individuare le risorse indispensabili e ridurre la necessità di misure di recepimento.

La pubblicità dei provvedimenti nazionali che attuano la normativa comunitaria è un obbligo che incombe in primo luogo agli Stati membri; la Commissione può tuttavia contribuire ad agevolare il reperimento di tali atti mediante le azioni indicate in appresso.

1. Controllo della conformità dei provvedimenti nazionali di attuazione (PNA)

Data la scarsità di risorse segnalata in precedenza e all'allegato 1 la Commissione continua a studiare come garantire, con minor spesa, la conformità del recepimento. L'ampliamento dell'Unione accentuerà inevitabilmente tale scarsità, per via dell'aumento sia del volume della legislazione che del

numero delle lingue. Dovrebbero essere riviste le modalità della cooperazione con gli Stati membri. È opportuno che tale revisione venga collegata all'esame di una questione sulla quale le vedute divergono ampiamente, vale a dire la possibilità di impiegare in talune circostanze i regolamenti piuttosto che le direttive, limitando così la necessità di emanare norme interne di attuazione. Una comunicazione relativa a tali temi sarà pronta per il settembre 1994.

Sia per assistere la Commissione nel compito di controllare la qualità del PNA, sia per migliorare la trasparenza, le future direttive sul mercato interno continueranno a prescrivere agli Stati membri di introdurre in ciascun provvedimento interno di attuazione un riferimento alla direttiva comunitaria rispettiva, e di fornire prospetti delle misure di recepimento da cui risulti la corrispondenza tra gli atti comunitari e le misure nazionali. Questa procedura si è dimostrata valida, ad esempio, nel settore dei servizi finanziari. Gli Stati membri saranno incoraggiati a fornire tali prospetti anche per i provvedimenti legislativi già in vigore.

Nei settori della legislazione del mercato interno nei quali la Commissione si basa ampiamente sulle denunce per individuare vizi nelle misure di recepimento, verranno adottate misure per informare meglio gli operatori economici (e le relative reti) circa i mezzi disponibili per attirare l'attenzione della Commissione sui problemi che eventualmente possono incontrare, e per segnalargli se necessario mediante una denuncia formale.

Le riunioni bilaterali regolari, che già si svolgono tra la Commissione e alcuni Stati membri per discutere le misure di recepimento, verranno estese a tutti gli Stati membri e si insisterà in modo particolare sulla conformità dei provvedimenti interni di attuazione.

2. Accesso ad informazioni aggiornate sui provvedimenti nazionali di attuazione

Le aziende o i loro consulenti devono essere in grado di trovare le informazioni sulla normativa comunitaria e sulle misure di recepimento nazionali rilevanti per i loro settori. A tal fine

- saranno elencate tutte le fonti esistenti - comunitarie e nazionali - che contengono gli estremi o addirittura il testo integrale degli atti comunitari e dei provvedimenti nazionali che hanno dato attuazione ad atti comunitari;
- verrà intensificata la produzione di testi e di banche dati della Commissione e dell'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, contenenti gli estremi dei suddetti atti;
- verrà svolta un'indagine sulle esigenze degli utenti e, a seconda dei risultati, l'attuale banca dati INFO 92 o gli opuscoli da essa derivati saranno adeguati entro la fine del 1994;
- la banca dati CELEX, gestita dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, verrà adeguata in modo da poter essere consultata più agevolmente anche mediante formulari-video e nel 1994 verranno aggiornati i riferimenti (titolo, data, fonte) delle misure di recepimento nazionali, comprese quelle concernenti il mercato interno;
- è in corso una gara d'appalto per la creazione di una versione interamente nuova di CELEX entro la fine del 1995;
- la Commissione esaminerà, in cooperazione con gli Stati membri e gli editori privati, i modi più efficaci in termini di costi per rendere più facilmente reperibili gli estremi o i testi dei provvedimenti nazionali che recepiscono atti comunitari.

II. Garantire la qualità nell'applicazione della normativa

Lo strumento principale per garantire un'applicazione efficace ed equa del diritto comunitario all'interno dell'Unione consiste in una procedura di cooperazione adeguata e dal funzionamento efficiente tra le autorità competenti per l'applicazione della normativa in ciascuno Stato membro e tra queste e la Commissione. Con tale procedura molti problemi verranno risolti rapidamente; tuttavia se la Commissione ritiene che uno Stato membro sia venuto meno ai suoi obblighi e prende provvedimenti nei suoi confronti, è opportuno mantenere un canale per il dialogo, in modo che, anche in questa fase, vengano raggiunte, se possibile, soluzioni basate sull'accordo reciproco. Infine, si rendono necessari meccanismi atti a garantire che non vengano erette nuove barriere, ad esempio mediante disposizioni legislative nazionali che incidano sul funzionamento del mercato interno.

1. Cooperazione amministrativa

L'eliminazione delle barriere tra gli Stati membri determina una nuova situazione in cui il diritto comunitario e la maniera in cui esso viene applicato negli altri Stati membri assumono maggiore importanza per i cittadini e per le imprese dell'Unione, che devono poter contare sul fatto che il diritto comunitario venga applicato in maniera affidabile ed efficace nello stesso modo in cui viene applicata la loro normativa nazionale. Per soddisfare le attese generali al riguardo, è essenziale che le autorità competenti per l'applicazione delle misure nel campo del mercato interno mantengano un elevato livello di cooperazione e si tengano reciprocamente informate; questo è vero particolarmente quando problemi potenzialmente gravi dei consumatori richiedano una reazione urgente, ma non deve limitarsi ai soli casi in cui viene messa a repentaglio la salute dei consumatori. L'applicazione della legge rientra naturalmente nella competenza degli Stati membri, ed in molti casi la suddetta cooperazione ha già luogo nella pratica. In alcuni settori, come i controlli veterinari e fitosanitari, le dogane e la fiscalità e la sicurezza sociale, tale cooperazione è già molto intensa mentre in altri settori l'applicazione della normativa varia notevolmente da uno Stato all'altro. La cooperazione in atto, analogamente a quella instauratasi a partire dal 1959 nel settore della sicurezza sociale, deve essere sostenuta da misure specifiche, in particolare dallo sviluppo di una rete di comunicazione e di scambio di dati tra le amministrazioni.

1. Un quadro per la cooperazione amministrativa

Tenendo presenti le considerazioni sopra esposte, nel dicembre 1993 la Commissione trasmetterà al Consiglio, per esame, una comunicazione parallela che mira ad avviare un programma di lavoro per agevolare la cooperazione amministrativa; il programma si basa:

- a) sull'approvazione da parte del Consiglio di alcuni principi generali per la cooperazione;
- b) sull'impegno della Commissione di effettuare un'indagine sulla cooperazione in atto nei settori soggetti alle norme sul mercato interno, in particolare in quelli in cui la normativa comunitaria non fornisce precisazioni in merito all'applicazione dei propri principi fondamentali, al fine di istituire o rafforzare, se opportuno, la cooperazione;
- c) su misure di sostegno da parte della Commissione.

In un'altra comunicazione, che verrà pubblicata entro la fine del 1993, la Commissione esamina le procedure di reazione rapida istituite per la gestione di casi urgenti derivanti dal funzionamento del mercato interno e raccomanda alcune misure per snellire le procedure e per intensificare il coordinamento.

La Commissione sta anche elaborando una comunicazione sulla cooperazione tra la Commissione e le autorità nazionali competenti per l'applicazione della normativa in materia di concorrenza.

Visto il notevole successo ottenuto dalle riunioni pacchetto (uno strumento di cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri istituito per pervenire a soluzioni non contenziose in merito alle controversie esistenti relative alla conformità con il diritto comunitario), la Commissione, se opportuno, le estenderà a tutti gli Stati membri ed aumenterà la loro frequenza.

2. Sostegno alla cooperazione amministrativa

La Commissione, nei limiti delle sue competenze e delle sue risorse, varerà un programma di misure di sostegno, in funzione dei singoli settori, che comprenderanno le iniziative seguenti:

- a) lo sviluppo di una rete di comunicazione e di scambio di informazioni fra le amministrazioni nell'Unione

La necessità crescente di cooperazione amministrativa richiede l'istituzione di un sistema efficiente, affidabile e di facile impiego per l'utente, per la comunicazione e lo scambio di informazioni tra le amministrazioni, in particolare di un sistema di posta elettronica. Basata sulle norme X400, la posta elettronica può fornire le funzioni richieste per molti tipi diversi di scambi di informazioni, a condizione che le componenti di tale rete si conformino tutte ai medesimi requisiti di interoperabilità. Una rete di posta elettronica può considerarsi effettivamente operativa soltanto se un numero sufficiente di sistemi viene collegato ed interconnesso tramite un servizio funzionale che assicuri le comunicazioni tra tutte le amministrazioni interessate. La cooperazione amministrativa potrà trarre vantaggio da questo servizio di

comunicazione soltanto se sarà accessibile su larga scala; si dovrà quindi raggiungere una determinata massa critica di sistemi compatibili per l'utente finale e di relativi servizi di rete. A tal fine sono necessarie:

- l'introduzione rapida e generale di una rete di posta elettronica (EUROMAIL),
- unita ad un grado elevato di coordinamento tra le tredici amministrazioni interessate, e
- ad una serie di misure di accompagnamento per agevolare l'impiego operativo e l'ulteriore sviluppo della rete.

La Commissione propone che quest'iniziativa venga lanciata rapidamente dalle autorità pubbliche dell'Unione in modo da raggiungere, a breve scadenza, quell'obiettivo prioritario che è rappresentato dalla gestione efficiente del mercato interno; in tal modo si contribuirà allo stesso tempo, a ridurre direttamente i costi a carico delle aziende e dei cittadini. A tale scopo, la Commissione aspira:

- ad una decisione rapida da parte del Consiglio per l'adozione di una tecnologia unica (X400) come base per un sistema di posta elettronica in tutte le amministrazioni che si occupano della gestione del mercato unico e che stabilisca le condizioni per la sua attuazione coordinata e per un finanziamento da parte della Comunità;
- all'installazione progressiva delle apparecchiature necessarie ad istituire un servizio di posta elettronica da parte delle tredici amministrazioni interessate (sia a livello comunitario che nazionale) nelle direzioni competenti per la gestione del mercato interno e per il processo decisionale dell'Unione, sulla base dei requisiti di interoperabilità concordati in comune e della loro interconnessione, con l'intesa che tale processo sia completato entro la fine del 1995;
- all'istituzione di meccanismi per il sostegno finanziario da parte della Comunità, in particolare tramite i programmi TNA ed IDA, per l'attuazione di EUROMAIL, sulla base di principi concordati in comune e procedure trasparenti;
- ad una serie di misure di accompagnamento connesse all'impiego operativo e all'ulteriore sviluppo della rete EUROMAIL, quali una procedura di pianificazione volta a fornire un'ampia prospettiva delle necessità, delle norme e delle procedure comuni sulla sicurezza, delle norme armonizzate sulla tutela delle informazioni e dello scambio di informazioni sulle procedure amministrative.

Nel corso dell'indagine sulla cooperazione amministrativa, sarà riservata un'attenzione particolare alle necessità delle amministrazioni di scambiare informazioni per individuare esigenze supplementari, strozzature o reti mancanti e le fasi da realizzare con priorità. I risultati di tale indagine saranno utilizzati nell'ambito del programma IDA (Interscambio di dati tra le amministrazioni) che è inteso a sostenere l'attuazione coordinata di progetti di comune interesse e garantire l'interoperabilità tra le reti e le componenti delle reti.

Altre misure

b) Elaborazione di guide interpretative della legislazione e pubblicazione di comunicazioni interpretative da parte della Commissione a garanzia di un'applicazione coerente, ad esempio:

- Guide interpretative
- nel settore degli appalti pubblici, guide interpretative per forniture, lavori e servizi (compresi l'acqua, i trasporti, l'energia e le telecomunicazioni), nonché una guida per ciascuno Stato membro sulla normativa nazionale applicabile agli appalti pubblici;
- Comunicazioni interpretative
- revisione delle comunicazioni interpretative sulle importazioni parallele di prodotti farmaceutici e sulle procedure per l'omologazione e l'immatricolazione dei veicoli a motore (1994);
- adozione di comunicazioni interpretative nei settori in cui l'esame della situazione negli Stati membri evidenzia la necessità di garantire la libertà di circolazione: marchi di qualità, fiere ed esposizioni, importazioni di medicinali a titolo personale, distribuzione di giornali e riviste nonché alcune forme di promozione delle vendite (1994-1995);
- adozione di una comunicazione interpretativa sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento nel commercio di prodotti industriali.

È ovvio che tali guide e comunicazioni saranno utili non solo alle autorità competenti per l'applicazione, ma anche agli operatori economici.

c) proroga dei regimi già istituiti per gli scambi di funzionari tra gli Stati membri, come il programma KAROLUS e il programma MATTHAEUS per i funzionari doganali;

d) organizzazione di riunioni ad hoc, seminari e conferenze su problemi relativi all'applicazione;

e) raccolta, traduzione e diffusione di informazioni sulle strutture e sulle procedure nazionali relative all'applicazione della normativa comunitaria;

f) valutazione della necessità eventuale di un sostegno comunitario per rafforzare le infrastrutture amministrative, sulla base dell'indagine settoriale di cui al punto 1 b).

Nei settori in cui la cooperazione fondata sulle direttive comunitarie è soltanto agli inizi (come la

cooperazione scientifica nel settore dei controlli ufficiali sui prodotti alimentari) si dovranno fornire strumenti adeguati per garantire l'efficacia di tale cooperazione.

Nei settori in cui la cooperazione è già positivamente stabilita, è lecito attendersi che le strutture esistenti verranno mantenute in vigore o saranno ulteriormente potenziate, come nella recente proposta relativa alle dogane ed all'agricoltura⁵.

2. Impedire l'insorgere di nuovi ostacoli

Non avrebbe senso realizzare il programma del mercato unico eliminando gli ostacoli alla libera circolazione, se tale libertà potesse poi essere erosa attraverso modifiche legislative frammentarie adottate dagli Stati membri.

La Commissione desidera sottolineare che gli Stati membri dovrebbero esaminare se la legislazione nazionale che essi intendono adottare non possa indebitamente compromettere la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali sancita dall'articolo 7 A.

Mentre la Commissione intende rispettare il principio di proporzionalità riguardo alla futura legislazione comunitaria per il funzionamento del mercato interno, anche gli Stati membri devono cercare di limitare lo sviluppo eccessivo di normative nazionali che potrebbero avere effetti sul funzionamento del mercato unico sproporzionati rispetto ai vantaggi perseguiti sul piano nazionale.

Non dovrebbe essere sottovalutato il potenziale impatto negativo delle attività normative nazionali in settori in cui, nel rispetto del principio di sussidiarietà, la Comunità intende sviluppare iniziative comuni basate sull'impiego di strumenti facoltativi e consensuali (standardizzazione, accordi intraprofessionali, ecc.).

Un valido esempio di strumento che consente all'Unione di evitare l'introduzione di nuovi ostacoli attraverso una procedura che garantisce la trasparenza è la direttiva 83/189/CEE, che prescrive la notifica delle norme giuridiche e tecniche che potrebbero incidere sulla libera circolazione delle merci. Una proposta di modifica della direttiva per colmare le lacune nel suo campo d'applicazione ha raggiunto una posizione comune del Consiglio. Per quanto riguarda i servizi finanziari, le singole direttive specifiche⁶ prevedono l'obbligo di notifica dei casi di diniego del mutuo riconoscimento di enti creditizi, imprese assicurative e imprese d'investimento (nonché dei casi in cui sono imposte sanzioni). Gli Stati membri devono informare la Commissione ogniqualvolta rifiutino di autorizzare detti enti a stabilire succursali in un altro Stato membro, e la Commissione elabora ogni due anni una relazione su tali casi.

Le azioni sottoindicate sono destinate ad estendere tali procedure per il corretto funzionamento del mercato interno.

1. Informazione reciproca delle disposizioni nazionali che derogano al principio della libera circolazione delle merci

Dato che esiste un mercato unico nel quale va data priorità al mutuo riconoscimento delle disposizioni nazionali non armonizzate, occorre garantire che vengano immediatamente portati all'attenzione della Commissione e degli altri Stati membri i casi in cui uno Stato membro, per soddisfare un requisito inderogabile o per uno dei motivi previsti dall'articolo 36 del Trattato, deroghi al principio di accettazione delle merci provenienti da altri Stati membri.

⁵ Proposta modificata di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri ed alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione della regolamentazione doganale o agricola - COM(93) 350 def. dell'1.9.1993

⁶ Direttiva 89/646/CEE, articolo 21; direttiva 92/49/CEE, articolo 40; direttiva 93/22/CEE, articolo 19

Soltanto la trasparenza può permettere una rapida eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci

- sia, e di preferenza, su base volontaria tra gli Stati membri interessati,
- sia, se necessario, a livello comunitario prima che tali problemi producano tutti i loro effetti negativi sulle aziende, sui consumatori e più in generale sui cittadini dell'Unione.

In seguito alla sua comunicazione al Consiglio e al Parlamento relativa alla gestione del mutuo riconoscimento delle norme nazionali dopo il 1992, la Commissione proporrà entro la fine del 1993 l'introduzione di una procedura semplice per lo scambio di informazioni tra Stati membri e con la Commissione, che consentirà alla Comunità di controllare il riconoscimento reciproco delle disposizioni nazionali che non sono state armonizzate a livello comunitario.

2. Procedure di notifica nel campo dei servizi

La Commissione sta esaminando se, nei settori non armonizzati, possano essere necessarie procedure di notifica più formali per la nuova legislazione che incide sui servizi, perlomeno in alcuni settori. Il primo esempio si troverà nel Libro verde, in corso di elaborazione, sulla comunicazione commerciale nel mercato interno, che prevede l'introduzione di un sistema di previa notifica dei disegni di legge nazionali in questo settore.

3. Sanzioni in caso di mancata esecuzione da parte degli Stati membri

Il nuovo articolo 171 del Trattato autorizza la Commissione ad adire la Corte di giustizia, allorché uno Stato membro non si sia conformato ad una decisione della Corte stessa, perché questa precisi l'ammontare della somma che lo Stato deve pagare. Se la Corte accerta che effettivamente lo Stato membro non si è conformato alla sua sentenza, può imporre il pagamento di una somma forfettaria o di una pena.

E' necessario che la Commissione precisi le modalità d'esercizio di questo nuovo potere, come di taluni altri di cui già dispone.

La Commissione, per qualunque caso si presenti, considererà quale linea adottare e quali criteri intenda applicare nel contesto dell'articolo 171 del Trattato.

III. Mezzi di ricorso: accesso alla giustizia e cooperazione giudiziaria

La gestione dello spazio dell'Unione implica che le istituzioni nazionali e comunitarie dispongano dei mezzi necessari a garantire il rispetto del diritto comunitario nei casi in cui sia violato: si tratta di un requisito fondamentale di ogni ordinamento giuridico. La situazione nell'Unione è unica, in quanto l'applicazione del diritto comunitario dipende, in larga misura, dalle singole giurisdizioni degli Stati membri. L'entrata in funzione del mercato interno provocherà inevitabilmente un aumento dei casi in cui i residenti di uno Stato membro dovranno far valere i loro diritti in un altro: per contro i dubbi quanto alla possibilità o alla facilità di farlo rappresentano un serio ostacolo alle operazioni transfrontaliere, e quindi al corretto funzionamento del mercato unico.

Non è compito della Comunità ricercare un'armonizzazione che elimini i caratteri peculiari delle singole giurisdizioni nazionali. Tuttavia tanto gli Stati membri quanto la Commissione hanno il dovere di prendere le misure necessarie a rimuovere il genere di dubbi sopra menzionati, in modo che il mercato unico non ne risulti ostacolato. Sostanzialmente ciò significa migliorare la conoscenza del diritto comunitario in modo

da ottimizzare la capacità dei giudici nazionali ad applicarlo, ferma restando la competenza della Corte di giustizia europea attribuitale dal trattato: a tal fine è necessario intervenire nel campo dell'informazione, migliorando la trasparenza dei testi giuridici comunitari, e in quello della formazione in diritto comunitario. Vanno inoltre considerate questioni più ampie, come l'agevolare l'accesso ai tribunali. Le **convenzioni intergovernative di Bruxelles e di Roma** sono di particolare importanza per il mercato interno: la loro ratifica da parte degli Stati membri dev'essere portata a termine e vanno esaminati possibili miglioramenti.

E' necessaria una maggiore trasparenza delle sanzioni applicabili alle violazioni delle norme sul mercato interno. Gli Stati membri hanno riconosciuto, in una dichiarazione allegata al Trattato sull'Unione europea, che le misure adottate nei vari Stati membri devono assicurare che il diritto comunitario vi sia applicato con altrettanta efficacia e rigore del diritto nazionale.

L'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, ed in particolare il "terzo pilastro" concernente la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, offre un nuovo contesto per progredire in questo campo. La Commissione si adopererà per **promuovere le azioni dirette ad incoraggiare il coordinamento e la cooperazione in materia giudiziaria** tra gli Stati membri e la Commissione. Potranno inoltre essere previste forme di cooperazione particolari con la Corte di giustizia delle Comunità europee, soprattutto promuovendo una conoscenza più ampia della giurisprudenza della Corte.

Nel periodo 1994-1996 sarà sviluppato il programma d'azione seguente.

1. Migliorare l'accesso alla legislazione

L'adozione da parte del Consiglio, nel 1994/1995, di un **programma di partenariato per la diffusione (PPD) per assicurare una più ampia diffusione della conoscenza del diritto comunitario presso i giuristi**. Dall'inizio del 1994 saranno consultati, oltre alle autorità nazionali competenti, gli ambienti professionali interessati (magistrati, giudici, avvocati, consulenti legali, cancellieri di tribunale ecc.). Il programma dovrebbe prevedere:

- azioni specifiche per migliorare la presentazione, i mezzi di divulgazione e l'efficacia dei **mezzi di accesso alla legislazione comunitaria**; tali azioni saranno condotte sulle base di iniziative già in corso: la **codificazione legislativa del diritto sul mercato interno** conformemente alle esigenze indicate dalla Commissione; la messa a disposizione di testi coordinati in via informale e miglioramenti delle basi INFO 92 e CELEX. (Vedasi anche la parte sull'informazione e comunicazione);
- adozione nel 1994-1995 di una comunicazione interpretativa sulla responsabilità dello Stato in caso di violazione del diritto comunitario (**sentenza Francovitch e Bonifaci**), dopo la pronuncia della Corte in merito ai due casi pendenti in materia;
- adozione di una comunicazione interpretativa sulla libera circolazione dei servizi, seguita da una sul **diritto di stabilimento**; saranno elaborate comunicazioni settoriali più specifiche in funzione della necessità;
- miglioramento della trasparenza delle sanzioni nazionali, esigendo che queste siano sistematicamente notificate insieme ai provvedimenti attuativi. Nelle future proposte legislative concernenti il mercato interno saranno inserite le opportune disposizioni e gli Stati membri saranno tenuti a fornire informazioni sulla legislazione vigente.

2. Incoraggiare il ricorso ai giudici nazionali

I giudici nazionali devono essere in grado di risolvere un maggior numero di controversie concernenti la conformità delle norme o dei comportamenti con il diritto comunitario - di cui si prevede un notevole aumento nel contesto del mercato unico - per evitare che la Commissione e la Corte di giustizia ne vengano sommerse. Al riguardo sono previste due iniziative :

- Un **programma di partenariato per la formazione (PPF) diretto a migliorare la consapevolezza e la preparazione dei giuristi in diritto comunitario**. Saranno favorite soluzioni semplici che evitino la creazione di strutture non necessarie con una migliore utilizzazione delle possibilità esistenti nel quadro delle attività degli istituti europei finanziati dalla Comunità, quali quelli di Maastricht, Treviri, Bruges e Firenze; le impostazioni proposte terranno conto degli impegni onerosi di magistrati e

giudici. Una raccomandazione che spinga gli Stati membri a dare maggior rilievo al diritto comunitario nella formazione dei giovani giuristi costituirà parte integrante del programma, da adottarsi nel 1995.

- La Commissione pubblicherà, alla fine del 1993, un Libro verde su "L'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie tra consumatori nel mercato unico". Tale documento prende in esame le procedure nazionali, giudiziali ed extragiudiziali, per risolvere le controversie con i consumatori, valuta i progetti pilota che la Comunità ha finanziato in questo campo ed indica le difficoltà ad applicarli alle controversie transfrontaliere. Le soluzioni proposte saranno materia di ampia consultazione.

3. Rafforzare il mutuo riconoscimento delle sentenze

La Convenzione di Bruxelles mira ad assicurare che una sentenza in materia commerciale, pronunciata in uno Stato membro, sia riconosciuta e resa esecutiva in altri Stati membri con formalità minime. Tale convenzione è un elemento chiave della struttura del mercato interno.

La ratifica dell'estensione della convenzione alla Spagna e al Portogallo dovrebbe essere completata da Belgio, Danimarca e Germania.

Nel contesto della cooperazione giudiziaria, è in corso un'analisi dell'efficacia della Convenzione. La Commissione svolgerà il suo ruolo e prenderà ogni provvedimento necessario al completamento di tale analisi e riferirà sui progressi realizzati alla fine del 1994.

4. Il mercato interno ed i conflitti di legge

E' necessario che tutti gli Stati membri, salvo i Paesi Bassi, completino la ratifica dell'estensione alla Spagna e al Portogallo della Convenzione di Roma sul diritto applicabile alle obbligazioni contrattuali.

Poiché per tradizione i conflitti di legge nel contesto del diritto internazionale privato sono trattati senza tener conto degli obblighi di cooperazione all'interno dell'Unione previsti dal mercato unico, si procederà, partendo da un'indagine condotta negli Stati membri e presso le parti interessate, ad un'analisi dell'efficacia della Convenzione, su cui potranno basarsi proposte per migliorare l'applicazione della Convenzione od estenderne la portata.

IV. La valutazione delle norme comunitarie

Una valutazione sistematica dell'efficacia della normativa sul mercato interno e delle azioni connesse è indispensabile per poter correggere prontamente le imperfezioni del nuovo quadro giuridico e massimizzare i miglioramenti economici e sociali potenziali che dovranno derivare dal programma. Le imprese, i consumatori, le autorità locali e nazionali e le istituzioni comunitarie hanno un comune interesse ad una valutazione precisa e dettagliata dell'impatto del mercato interno. L'obiettivo strategico della Commissione è sviluppare una rete di contatti per potersi opportunamente avvalere delle attività di controllo intraprese dalle parti interessate. Una tale rete, facilitando la comunicazione e lo scambio di idee e di verifiche tra le varie parti, potrebbe consentire una corretta messa a punto ed un perfezionamento del quadro giuridico del mercato interno.

1. Valutazione dei risultati concreti della normativa sul mercato interno

Questo processo di valutazione dovrebbe avere un duplice obiettivo. Il primo comporta il controllo dei risultati ottenuti con le misure del mercato interno nell'eliminazione degli ostacoli agli scambi e l'individuazione dei settori in cui tali misure potranno richiedere ulteriori sviluppi per realizzare appieno le loro finalità.

Ad esempio l'abolizione, da più di un anno, dei controlli veterinari e fitosanitari alle frontiere interne dell'Unione rende necessaria una valutazione della legislazione europea per l'attuazione del mercato unico adottata nel settore zoosanitario. Sono

sorti molti problemi alla luce di questa esperienza. E' quindi opportuno trarre delle conclusioni e prendere i necessari provvedimenti di adattamento. La libertà di circolazione rimane l'obiettivo fondamentale della normativa ed ogni misura dovrebbe limitarsi a requisiti scientifici e veterinari. Per essere efficaci, le misure contro le malattie andrebbero adattate alla situazione epidemiologica e i provvedimenti normativi dovrebbero essere sufficientemente flessibili da permettere gli adattamenti necessari per quel che riguarda sia la situazione veterinaria che le regioni interessate. Deve essere rafforzata la fiducia reciproca, mentre l'identificazione dei capi di bestiame acquistati e venduti nel mercato interno deve diventare una realtà di fatto. Infine, i posti di controllo alle frontiere esterne devono rispettare rigorosamente le norme stabilite.

La Commissione coopererà più intensamente con il Comitato economico e sociale per definire i settori che richiedono ulteriori interventi, basandosi sulle informazioni fornite dal CES, comprese quelle raccolte nel contesto delle audizioni del CES alle quali saranno invitate varie organizzazioni rappresentative per esporre le loro esperienze nel funzionamento della legislazione sul mercato interno.

Inoltre si avvarrà maggiormente della collaborazione dei Comitati consultivi e di controllo nel campo della legislazione tecnica per i settori industriale ed alimentare, dei trasporti, della legislazione ambientale, dei servizi finanziari, degli appalti pubblici, della legislazione doganale e del commercio e distribuzione ed estenderà questa pratica ad altri settori, ove risulti opportuno.

La Commissione stabilirà dei contatti con gli organismi che hanno un'esperienza quotidiana di applicazione delle misure del mercato interno e del funzionamento dei sistemi di mutuo riconoscimento, e con altre organizzazioni aventi conoscenze particolari mediante:

- uno scambio di informazioni nei due sensi con la rete di Centri Euro-Info della Commissione: detti centri e le strutture che li ospitano stanno già dimostrando la loro validità come fonte di informazioni sui progressi compiuti nell'eliminazione degli ostacoli agli scambi. La Commissione propone di richiedere ai Centri Euro-Info regolari rapporti sull'esperienza delle PMI riguardo all'impatto della legislazione sul mercato interno;
- una serie di studi nelle regioni transfrontaliere, da promuovere nel 1994: nelle regioni transfrontaliere le imprese affrontano quotidianamente regimi e prassi amministrative e giuridiche diverse. Tali regioni potrebbero servire da test per verificare se le iniziative del mercato interno hanno migliorato le condizioni degli operatori economici e per individuare altre aree di azione;
- l'organizzazione di seminari settoriali: se il numero di reclami trasmessi alla Commissione dovesse indicare che l'applicazione delle disposizioni del mercato interno in taluni settori è problematica, i servizi competenti della Commissione, in collaborazione con le organizzazioni di categoria interessate, organizzeranno seminari settoriali per esaminare i problemi che si pongono;
- lo sviluppo di strumenti di controllo settoriali: un primo esempio di questo tipo d'azione è l'istituzione, entro la fine del 1993, di un osservatorio in seno al Comitato consultivo per gli appalti pubblici. Nel campo dei servizi finanziari la Commissione presenterà al Consiglio o ai comitati competenti vari studi sull'applicazione della legislazione del mercato interno e sul relativo impatto. La Commissione è tenuta a presentare una serie di 14 relazioni su materie specifiche disciplinate da direttive CE, tra cui, entro la fine del 1994, una relazione sul funzionamento della direttiva relativa all'omologazione tipo dei veicoli a motore. Inoltre la Commissione organizzerà degli studi particolari sulla fornitura di reti aperte (ONP) e sul reciproco riconoscimento dei terminali.

2. Valutazione degli effetti più ampi sull'economia e sulle imprese

Il secondo aspetto della valutazione riguarderà l'impatto generale del grande mercato unico sull'economia e sulle imprese, affinché le politiche comunitarie e nazionali possano essere adattate in funzione degli effetti strutturali prodotti dal completamento del mercato unico. Per esempio le informazioni dell'impatto reale della legislazione del

mercato interno e dei regimi di reciproco riconoscimento potrebbero evidenziare casi in cui occorra completare l'eliminazione degli ostacoli fisici, giuridici e tecnici agli scambi all'interno dell'Unione con provvedimenti di tutela della concorrenza, perché possa esplicarsi tutto il potenziale procompetitivo del mercato interno. Potranno essere necessarie azioni complementari, ad esempio nel campo della formazione, per aiutare le imprese o i lavoratori ad adeguarsi alle nuove condizioni economiche.

La Commissione analizzerà con maggiore attenzione l'impatto del mercato interno sulle dinamiche strategiche e aziendali e sulle strutture di mercato attraverso:

- Lo sviluppo di strumenti statistici per valutare gli effetti del mercato interno. I servizi competenti della Commissione hanno iniziato a discuterne per raccogliere i dati nel 1994.
- L'impiego di strumenti statistici specializzati in settori specifici del mercato interno: i dati trasmessi dagli Stati membri alla Commissione in conformità alle direttive comunitarie sugli appalti pubblici saranno utilizzati attraverso un "sistema d'informazione amministrativa". Il sistema fornirà indicatori e rapporti statistici di esecuzione di facile uso indicanti i progressi realizzati nella liberalizzazione degli appalti pubblici. Sotto l'egida del programma EURET stanno sviluppandosi un'informazione specifica e reti di raccolta dati nel settore dei trasporti.
- Un regolamento quadro sulle statistiche delle imprese, che sostituisca l'attuale inchiesta annuale sulla struttura industriale estendendola ai settori dei servizi, per migliorare la disponibilità e la comparabilità delle informazioni statistiche di qualità necessarie alla valutazione dell'attività economica in generale e al controllo degli effetti del mercato interno in particolare.
- Specifica trattazione dell'impatto del mercato interno su singoli settori nelle future edizioni del Panorama dell'industria comunitaria (edizione 1995), e trattamento più dettagliato degli aspetti connessi al mercato interno nelle future edizioni della relazione annuale dell'osservatorio delle PMI.
- Creazione di una rete di centri di ricerca con una solida esperienza nell'analisi del mercato interno (entro fine 1994).
- Utilizzazione dei risultati degli studi intrapresi dagli Stati membri.
- Avvio nel 1994 di uno studio di vasta portata sulle implicazioni del mercato interno per l'economia e per le imprese: la Commissione intende pubblicare il quadro di riferimento per l'esecuzione di tale studio, stabilendone i parametri e tracciando le principali direttrici dell'analisi. Nella sua risoluzione del 7 dicembre 1992, che invita la Commissione ad intraprendere una tale analisi, il Consiglio ha chiesto che lo studio esamini l'impatto del mercato interno su un'ampia gamma di fattori, tra cui la coesione economica e sociale, ed il suo contributo ad una crescita non inflazionistica sostenibile e rispettosa dell'ambiente.

3. Potenziamento del sistema di raccolta di dati statistici INTRASTAT

L'abolizione delle formalità doganali al 1° gennaio 1993 ha portato all'introduzione di un sistema per la compilazione di informazioni statistiche sui flussi di merci tra Stati membri, informazioni che devono essere direttamente fornite dalle imprese (INTRASTAT).

I mutamenti indotti da questo nuovo sistema sono di tale entità che le amministrazioni nazionali, che hanno avuto un tempo limitato per tenerne conto, devono ancora affrontare seri problemi sia a livello di compilazione sia di analisi dell'informazione.

L'esperienza acquisita e l'analisi dei primi risultati pubblicati suggerisce prudenza. Nondimeno gli Stati membri e la Commissione non hanno perso tempo nel prendere né nel prevedere misure capaci di migliorare il sistema in maniera rapida e sostanziale.

Le principali difficoltà da superare sono le seguenti:

- il grado di risposta da parte delle imprese - Non è facile da misurare. Non esistono informazioni passate per le imprese di tutti gli Stati membri nel loro complesso e

un confronto sistematico dei risultati con quelli raccolti da fonte fiscale non è ancora stato possibile. Si valuta tuttavia che la percentuale di non risposta sia compresa fra il 10 e il 25% degli operatori, a seconda dello Stato membro, il che corrisponderebbe al 5-10% del totale in valore. Questo fenomeno, che sembra interessare particolarmente le piccole imprese, richiederà una notevole mobilitazione di risorse per migliorare tale livello. Dopo i richiami fatti nella maggior parte degli Stati membri, la situazione pare migliorarsi.

- Il ritardo nella trasmissione delle dichiarazioni - Malgrado l'intensiva campagna informativa svolta dalle amministrazioni nazionali con il supporto della Commissione, la pubblicazione tardiva dei regolamenti non sempre ha consentito alle imprese di adattare tempestivamente la propria organizzazione amministrativa. Ne sono seguiti gravi ritardi nella trasmissione delle dichiarazioni, ritardi che si vanno gradualmente riducendo.
- La classificazione delle merci - Il livello di dettaglio della nomenclatura combinata si è tradotta, soprattutto per le PMI non provviste di sistemi computerizzati, in una complessità e moltiplicazione del numero di voci da dichiarare. Quest'ultimo effetto è stato accentuato dall'assenza di una soglia per singola operazione, dato che nel nuovo sistema le soglie sono fissate per impresa in funzione della loro importanza negli scambi intracomunitari. La fornitura di taluni dati, secondo la loro posizione nella nomenclatura combinata (in particolare massa netta), è stata a volte problematica.
- Il legame con l'imposizione fiscale - E' una delle principali caratteristiche del sistema INTRASTAT. I vincoli che esso impone sul livello della dichiarazione statistica, per determinare il periodo di riferimento o per il trattamento di taluni movimenti di merci (ad esempio per lavori per conto terzi), complicano in qualche misura la rilevanza economica delle statistiche e il confronto delle due fonti.
- Il trattamento dell'informazione - La mancanza di tempo per adattare i sistemi computerizzati delle amministrazioni nazionali ha avuto ripercussioni negative sul trattamento dell'informazione, il che ha provocato ritardi non solo nel raccogliere le informazioni intracomunitarie ma anche quelle relative al commercio con i paesi terzi. I servizi statistici hanno anche dovuto fronteggiare il notevole aumento del numero di righe di dichiarazione da trattare. L'applicazione delle soglie ha avuto un effetto di semplificazione per la grande maggioranza delle imprese ma ha reso più complesso il trattamento dei dati per le amministrazioni nazionali.
- Metodi computerizzati e telematici - I prodotti sviluppati nell'ambito del progetto EDICOM, per alleggerire l'onere delle dichiarazioni per gli Stati membri o per automatizzare le operazioni di elaborazione delle amministrazioni nazionali, si sono rivelati molto utili ma hanno avuto un inizio difficile, a causa del loro arrivo tardivo sul mercato e del tempo necessario ad allestirli. Di fronte a queste difficoltà, le amministrazioni nazionali e la Commissione non hanno perso tempo a reagire e a prendere o proporre le opportune misure.

Le misure sono dirette a ridurre il livello di non risposta: le campagne di informazione e quelle di richiamo delle imprese ai loro obblighi di dichiarazione sono state condotte nella maggioranza degli Stati membri nel primo semestre ed iniziano ora a produrre i loro frutti.

Per completare le misure prese dagli Stati membri (richiami, informazioni rettificative, indagini, miglioramento di registri ...), la Commissione ha proposto un pacchetto di azioni che è attualmente in corso di attuazione:

- istituzione di un gruppo di lavoro sulla definizione dei metodi di correzione e valutazione dei dati raccolti;
- proposta di un progetto di regolamento da parte della Commissione per semplificare il compito di quanti sono tenuti a presentare dichiarazioni, in particolare per quanto riguarda la classificazione di taluni tipi di merci, l'indicazione della massa netta per taluni prodotti e la dichiarazione di operazioni di

esiguo valore,

- sviluppo e adattamento dei metodi computerizzati e telematici alle esigenze di ogni Stato membro,
- proposta di un progetto di regolamento della Commissione per ottenere la comunicazione dei risultati da parte degli Stati membri, entro limiti di tempo ragionevoli e con regolarità,
- installazione di un sistema per lo scambio dei risultati provvisori, a livello aggregato, prima della fornitura di informazioni più dettagliate.

In conclusione è opportuno sottolineare innanzitutto che la situazione è migliorata notevolmente nel corso dell'anno, pur variando ancora molto da Stato membro a Stato membro. I paesi che hanno optato per una sola dichiarazione a scopo sia statistico che fiscale (Francia, Italia) o per due dichiarazioni ma contestualmente (Grecia) sono stati in grado di fornire statistiche dettagliate entro limiti di tempo soddisfacenti. Per gli altri, i ritardi osservati nel rendere disponibili i risultati stanno riducendosi. Tuttavia il ritorno ad una situazione normale richiederà uno sforzo considerevole, in particolare per quanto riguarda una migliore qualità del contenuto dell'informazione. La maggioranza degli Stati membri non ritiene necessarie, in questa fase, revisioni fondamentali del sistema INTRASTAT, ma considera opportuno in primo luogo garantire l'effettiva applicazione delle misure di miglioramento proposte.

V. Risorse

La gestione del mercato interno comporterà un cambiamento radicale dei compiti tanto della Commissione, che dovrà assumere nuove responsabilità per vigilare sull'applicazione e sull'attuazione della legislazione comunitaria, quanto degli Stati membri, che dovranno cooperare molto più intensamente di prima. Tali cambiamenti si rifletteranno anche sul totale delle risorse destinate, a livello comunitario e nazionale, a far funzionare il mercato interno.

Le risorse attuali possono in un certo senso bastare, purché vengano utilizzate in modo nuovo. Sarà quindi possibile che alcune direzioni della Commissione assegnino più personale al controllo della qualità dell'attuazione, a livello nazionale, del diritto comunitario, al trattamento dei reclami da parte del pubblico o a questioni d'interpretazione delle direttive vigenti, avvalendosi delle risorse umane precedentemente impegnate nell'elaborare e nel negoziare la nuova legislazione comunitaria. Esistono tuttavia dei limiti di cui si è già parlato nelle parti precedenti del presente documento: volume probabilmente eccessivo della normativa nazionale da esaminare, complessità dei reclami o delle questioni d'interpretazione, il fatto che una stessa direzione può ancora essere molto occupata ad elaborare nuove proposte legislative, ivi comprese le numerosissime misure di applicazione della legislazione in vigore ancora necessarie. Per alcuni compiti è chiaro fin d'ora che le risorse esistenti non sono più sufficienti.

La Commissione ritiene che una gestione efficace della legislazione comunitaria sul mercato interno richiederà più risorse che non la sua elaborazione. Le risorse attuali della Commissione, in termini di personale o di stanziamenti di bilancio, sono decisamente modeste rispetto a quelle di cui dispongono le amministrazioni nazionali per gli stessi scopi e a cospetto delle aspettative generali per quanto riguarda le responsabilità della Commissione. Senza maggiori risorse in alcuni settori la Commissione non sarà in grado di esercitare in modo adeguato le proprie competenze.

La Commissione considererà quindi, nell'elaborare le sue proposte di bilancio per il 1995, fino a che punto le sue priorità dovranno essere rivedute per tener maggior conto dei costi della gestione del mercato interno. Alcune delle azioni previste in questo programma, come l'esame dei meccanismi di cooperazione amministrativa, forniranno ulteriori dati su cui basare richieste di bilancio addizionali. La Commissione presume di poter contare sul sostegno del Consiglio e del Parlamento europeo in questo esercizio.

Sezione C - Sviluppo del mercato unico

Il completamento del quadro normativo di base previsto nel Libro bianco del 1985 e le azioni intese a garantire un'applicazione effettiva ed uniforme della legislazione comunitaria, oggetto delle precedenti sezioni del programma, rappresentano già un contributo importante al corretto funzionamento del mercato interno. La libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali, che costituisce l'obiettivo originario del Libro bianco, fornirà il sostrato necessario alla ripresa economica e alla competitività futura dell'economia comunitaria.

Tuttavia, una tale visione statica del mercato unico, che si limitasse alla gestione della legislazione esistente, non trarrebbe dalla nuova situazione tutti i benefici economici e pratici che essa può dare. Nel suo documento di lavoro del giugno 1993 la Commissione ha inserito una serie di misure supplementari, solo alcune delle quali richiedono un'azione legislativa, che sono state proposte per fornire valore aggiunto alla legislazione comunitaria esistente affrontando problemi non necessariamente previsti nel Libro bianco e che riflettono le preoccupazioni e le priorità degli operatori del mercato.

La risposta del mercato è stata chiara e forte. Le parti consultate dalla Commissione sul Libro bianco hanno sostenuto ampiamente l'opinione che l'opera della Comunità in questo campo non è ancora compiuta. Le organizzazioni che rappresentano gli interessi dell'industria hanno caldeggiato fortemente un proseguimento dell'opera di armonizzazione delle legislazioni in alcuni campi quali l'imposizione diretta e la protezione della proprietà intellettuale e le piccole imprese hanno insistito sulla necessità di misure supplementari che le aiutino a sfruttare maggiormente le opportunità offerte dalla creazione di un mercato unico. Le organizzazioni dei consumatori hanno approvato l'impegno della Commissione a proteggere gli interessi dei consumatori, ma hanno chiesto un'impostazione molto più ambiziosa. Molti degli interlocutori, tra cui il Parlamento europeo e alcuni governi nazionali, hanno insistito sulla necessità di dare più spazio al ruolo della politica di concorrenza nel funzionamento del mercato interno. Altri hanno sollevato la questione di garantire la compatibilità della gestione del mercato interno con l'impegno della Comunità nei confronti di uno sviluppo sostenibile e della protezione dell'ambiente.

Anche le altre istituzioni comunitarie hanno sostenuto l'inclusione di una componente dinamica nel programma strategico. Il Parlamento ha dichiarato che la Comunità dovrebbe evitare di assumere l'atteggiamento di chi "sta a vedere come vanno le cose" e dovrebbe sviluppare l'azione nel campo del mercato interno in vista di promuovere la crescita economica. Il Comitato economico e sociale ha espresso ampio accordo con il punto di vista della Commissione sullo sviluppo del mercato interno, sottolineando la necessità di un'interazione con le altre politiche comunitarie e di un approccio più integrato alle reti transeuropee. Le conclusioni della presidenza del Consiglio "mercato interno" del 27 settembre sostengono l'opportunità politica di un programma che includa, se e dove necessario, lo sviluppo dinamico di un mercato unico al servizio del cittadino.

La Commissione presenta pertanto un pacchetto di misure che costituisce una "seconda fase" nello sviluppo del mercato interno. Tali misure sono state selezionate sulla base di alcuni principi guida che tengono conto della nuova situazione in cui si trova ora l'Unione.

- Innanzitutto vi è la necessità imperativa di promuovere una maggiore concorrenza all'interno del mercato unico. Gli ostacoli legislativi all'accesso al mercato, che sono stati appena eliminati, non devono essere sostituiti con comportamenti anticoncorrenziali da parte degli operatori del mercato. Sarà necessario rafforzare la vigilanza delle autorità pubbliche per garantire che il mercato unico sia effettivamente aperto a tutti alle stesse condizioni.
- Lo sviluppo del mercato interno deve tener conto dei nuovi obiettivi della politica comunitaria stabiliti nel trattato sull'Unione europea, la cui entrata in vigore costituisce un nuovo punto di partenza per tutte le politiche dell'Unione. La conferma dell'importanza della politica ambientale, industriale e di tutela dei consumatori nonché la necessità di reti transeuropee deve indurre a riesaminare la politica seguita finora nel campo del mercato interno.
- I benefici economici del mercato unico devono essere sfruttati appieno per poter accelerare l'atteso miglioramento della competitività europea e dei risultati economici. Ciò richiederà una nuova flessibilità nella scelta degli strumenti politici. In taluni casi sarà necessario fare affidamento su strumenti o forme di organizzazione volontari, opportunamente sostenuti o promossi dalle autorità pubbliche, come ad esempio nel campo della normazione e della qualità. In altri settori quali il diritto delle società, l'imposizione fiscale o la protezione della proprietà intellettuale sarà necessario istituire un quadro giuridico più favorevole per incoraggiare le imprese ad operare su scala continentale. Anche la realizzazione di infrastrutture fisiche di grandi dimensioni quali le reti transeuropee si colloca chiaramente nella stessa prospettiva.
- Infine, la situazione politica in evoluzione all'interno dell'Unione richiede nuovi metodi di lavoro per lo sviluppo della politica del mercato interno. Tutte le più importanti iniziative comunitarie in questo campo devono fondarsi sulla trasparenza e su una regolare valutazione della loro adeguatezza politica. Il pubblico sta diventando più esigente sul piano dell'informazione; i cittadini devono essere tenuti informati in modo efficiente e sistematico sui diritti e i vantaggi che derivano loro dal mercato interno.

La presente sezione delinea pertanto un'ampia varietà di strumenti politici fra i quali la nuova legislazione occupa una parte relativamente ridotta. Gran parte di questa sezione riguarda il sostegno o il ricorso ad un approccio volontario per raggiungere gli obiettivi comunitari. Laddove però si riterrà necessaria un'integrazione legislativa, ci si atterrà ai criteri di proporzionalità, trasparenza e stretta consultazione, come è avvenuto per il programma strategico stesso. La Commissione intende pubblicare, se del caso, le sue principali intenzioni legislative in una fase precoce in modo da consentire alle parti interessate di far conoscere il loro punto di vista sull'opportunità dell'iniziativa legislativa e sulla forma che essa dovrebbe assumere. Nella parte che segue sono indicati, quale primo passo nel quadro di questa strategia, i settori in cui possono essere necessarie iniziative legislative; ciascuna proposta sarà oggetto di un'ulteriore consultazione.

Come indicato nella successiva sezione E, questa parte del programma sarà valutata regolarmente alla luce della relazione annuale della Commissione sul funzionamento del mercato interno.

I. Trasparenza e proporzionalità delle nuove disposizioni comunitarie. Trasparenza delle procedure. Comunicazione ed informazione

La trasparenza in ordine al processo legislativo delle Comunità, ai testi legislativi veri e propri, alla loro applicazione o alle loro implicazioni per i privati cittadini e le imprese, è un elemento chiave per ravvicinare l'Unione ai suoi cittadini. Per valutare le possibilità offerte dal mercato interno e per essere in grado di farne uso i cittadini di tutta l'Unione hanno bisogno di informazioni sulle legislazioni che li riguardano. È necessario inoltre garantire loro che nuove normative saranno introdotte solo se necessarie, che saranno minimizzati i costi per conformarvisi e che tali normative saranno coerenti in se stesse e rispetto a quelle esistenti. Le azioni qui descritte mirano a contribuire a tali obiettivi; è necessario però che anche le altre istituzioni comunitarie e gli Stati membri svolgano il proprio ruolo.

1. Trasparenza e proporzionalità nella preparazione della nuova legislazione comunitaria

Per garantire che la legislazione comunitaria riguardante il mercato interno sia pienamente coerente ogni nuova iniziativa legislativa dovrebbe essere valutata in base ad un quadro analitico che serva da guida alla Commissione dalla prima fase del lavoro preparatorio fino all'adozione della misura.

La valutazione dell'esigenza legislativa è un compito che la Commissione non può assolvere senza consultare i diretti interessati. La pubblicazione delle intenzioni legislative della Commissione, quando le proposte sono ancora nella fase di concezione, richiamerà l'attenzione delle parti interessate sull'intenzione di legiferare e contribuirà anche allo sviluppo delle proposte legislative.

Il principio della proporzionalità contribuisce a mantenere la coerenza nel garantire per ciascun intervento un grado di normatività proporzionato ai bisogni reali e all'efficacia necessaria al raggiungimento degli obiettivi prefissi.

Trasparenza, proporzionalità e coerenza nella legislazione

Entro la metà del 1994 la Commissione elaborerà, sulla base di un primo esame effettuato in seguito alla relazione Sutherland, gli orientamenti sistematici per la valutazione delle esigenze legislative relative al mercato interno, e per decidere della forma che tale legislazione dovrebbe assumere e della sua coerenza interna ed esterna. Tale metodologia mira a tener conto dei seguenti fattori:

- l'origine della richiesta d'intervento, cioè l'individuazione degli obiettivi comunitari di riferimento;
- l'individuazione di un ostacolo alla libera circolazione giustificato in base agli articoli 36 o 56 del trattato o alla giurisprudenza della Corte, ovvero necessario a garantire la sicurezza giuridica o il corretto funzionamento del mercato laddove l'applicazione del riconoscimento reciproco pone problemi pratici;
- l'impatto economico della legislazione proposta, cioè i vantaggi per l'economia nel suo complesso (e non solo per il settore direttamente interessato) e i costi supplementari che determinerà; la Commissione rifletterà sulla metodologia più adeguata per effettuare tale analisi tenendo conto del suo impegno a migliorare e rafforzare il sistema di valutazione dell'impatto sulle imprese e a valutare l'uso di dettagliate analisi costi-benefici nel presentare proposte legislative;
- l'applicazione del principio della proporzionalità nel determinare in che modo debba essere ottenuta l'armonizzazione, cioè con quali strumenti (normativi o volontari) e con quali contenuti, per garantire che l'azione non ecceda quanto è necessario per mettere in atto gli obiettivi del trattato; saranno esaminate tecniche di armonizzazione varie, dalla promozione di strumenti volontari all'armonizzazione facoltativa, dall'armonizzazione minima fino alla piena armonizzazione;

- la coerenza sarà assicurata anche migliorando le procedure di consultazione interna della Commissione.

Il 2 dicembre 1992 la Commissione ha approvato una comunicazione dal titolo "Maggiore trasparenza nell'attività della Commissione", nella quale si prevede una procedura, riguardante in particolare le notifiche e comportante in alcuni casi la pubblicazione da parte della Commissione nella Gazzetta ufficiale (serie C) di una breve sintesi dell'iniziativa ipotizzata oltre ad informazioni sul modo di ottenere copie del documento. La Commissione si adopererà per garantire che tale metodo sia applicato efficacemente.

In particolare dovrebbe essere incoraggiato all'elaborazione di documenti del tipo "Libro verde", per promuovere un maggiore coinvolgimento delle parti interessate.

2 Misure di comunicazione ed informazione

Perché i cittadini e le imprese dell'Unione possano fruire dei vantaggi di un grande mercato senza frontiere, devono essere informati sulle possibilità che esso offre e disporre di canali attraverso i quali manifestare i propri bisogni. Tale necessità d'informazione è importante in vari ambiti del funzionamento del mercato interno quali il ricorso alla giustizia, la cooperazione amministrativa e il sostegno alle imprese, specialmente per le organizzazioni che forniscono consulenza alle piccole imprese, e se ne tiene conto nelle sezioni del presente programma che si occupano di tali aspetti.

La Commissione sta sviluppando una strategia di comunicazione che coinvolga in modo sistematico e coordinato tutte le istituzioni della Comunità, le amministrazioni nazionali e le organizzazioni non governative. A questo proposito il 30 giugno 1993 essa ha adottato la comunicazione "La politica d'informazione e comunicazione della Commissione - Un nuovo approccio". Il 5 maggio 1993 inoltre aveva già adottato una prima decisione in cui si sottolinea la necessità di rafforzare l'informazione e la comunicazione nell'ambito del mercato unico. Quali destinatari privilegiati per il 1994 sono stati scelti il grande pubblico, i giovani, i consumatori, l'industria e le imprese e gli addetti all'informazione nelle amministrazioni nazionali. L'azione continuerà con la fissazione degli obiettivi essenziali (a cominciare da quei settori in cui la carenza d'informazione è maggiore) e l'organizzazione delle risorse disponibili a livello comunitario e nazionale su una base di cooperazione con gli Stati membri.

Per quanto riguarda l'informazione da essa direttamente fornita, la Commissione ricorrerà sempre più a specialisti dei mezzi di comunicazione che forniscano in modo più professionale e mirato informazioni sul funzionamento del mercato interno.

Gli Stati membri si trovano in una buona posizione per condurre campagne di informazione, grazie ai sistemi a loro disposizione, alle maggiori risorse e alla conoscenza dei fattori locali specifici. La Commissione si adopererà per coordinare più strettamente con loro la sua strategia, pubblicando ad esempio un elenco completo delle campagne d'informazione condotte a livello nazionale e a livello comunitario e fornendo loro le necessarie pubblicazioni e il necessario accesso alle banche dati della Comunità.

Anche le associazioni professionali e commerciali hanno una funzione da svolgere, per conto proprio e in qualità di intermediari della Commissione (ad esempio tramite le reti dei Centri Euro-info e Office) nonché nel dare voce alle esigenze d'informazione del loro rispettivo settore. Possono essere organizzate ad esempio riunioni regolari con organizzazioni che rappresentano le PMI per migliorare la loro disponibilità d'informazioni sulle attività della Comunità per esse rilevanti.

a) Informazioni fornite dalla Commissione

• Relazione annuale sul funzionamento del mercato interno

- Questo documento sarà pubblicato alla fine di ogni anno allo scopo di migliorare la trasparenza della legislazione e migliorarne l'applicazione, estendendo l'informazione già fornita con varie relazioni⁷ sull'attuazione del Libro bianco del 1985 a tutto il funzionamento del mercato interno.
- La relazione annuale sarà suddivisa in due parti. La prima parte avrà un'impostazione politica e presenterà una sintesi della relazione e dei punti principali sollevati durante l'anno trascorso. La seconda parte conterrà le informazioni più importanti sul funzionamento del mercato interno e valuterà le misure adottate nei vari settori. La relazione comprenderà pertanto la legislazione precedente al 1985, i nuovi sviluppi del corpus normativo comunitario e le politiche che non figurano tra le proposte del Libro bianco.

• Banche di dati

- La principale banca di dati che fornisce informazioni sul mercato interno è INFO 92. Essa ha incorporato progressivamente versioni coordinate o "consolidate", a fini informativi, della legislazione comunitaria relativa al mercato interno nelle nove lingue ufficiali della Comunità, oltre a contenere la legislazione comunitaria e gli atti preparatori, i riferimenti alle misure nazionali di attuazione, le interrogazioni e le relative risposte concernenti il mercato interno e una sezione sulla politica sociale. Sono state pubblicate finora le versioni coordinate delle legislazioni relative ai prodotti farmaceutici, a quelli alimentari e al diritto delle società. È attualmente in fase di allestimento una nuova sezione contenente risposte a quesiti basilari sull'EUROPA SENZA FRONTIERE, rispondente alle esigenze del grande pubblico, cui è effettivamente rivolta, che verrà ampiamente sviluppata nel 1994. Il metodo di diffusione di tutto questo patrimonio di informazioni deve evolvere tenendo conto dei bisogni successivi alla realizzazione del mercato unico e, come già indicato nel paragrafo "Accesso ad informazioni aggiornate sui provvedimenti nazionali di attuazione", all'inizio del 1994 verrà effettuata un'indagine sulla base della quale si procederà, se necessario, ad alcune trasformazioni. La diffusione della banca dati INFO 92 sarà migliorata, rendendola accessibile a partire dalle maggiori reti pubbliche europee.
- CELEX, gestito ora dall'Ufficio delle pubblicazioni delle CE, resta la principale fonte d'informazione sui testi completi della legislazione e della giurisprudenza comunitarie, compresi quelli relativi al mercato interno, e la Commissione manterrà stretti contatti con l'Ufficio delle pubblicazioni per garantire che il processo di ammodernamento in atto consenta di accelerare l'introduzione di testi e di incrementare così l'efficienza di questo strumento.
- Per quanto riguarda TED (Tenders Electronic Daily), la banca di dati relativa agli appalti pubblici, verranno elaborate proposte per renderne più facili l'accesso e l'uso.

• Informazioni a stampa

- Un nuovo opuscolo sul mercato interno verrà pubblicato all'inizio del 1994 nella serie "L'Europa in movimento" e sarà aggiornato nel corso dell'anno in modo da includere il presente programma strategico. Le informazioni contenute in INFO 92 sono per lo più disponibili anche in forma stampata e saranno ampliate nel corso del 1994 in modo da includere le interrogazioni e le risposte sull'EUROPA SENZA FRONTIERE e la legislazione comunitaria consolidata. Quest'ultima, che inizierà con il settore farmaceutico, sarà presentata in una compilazione comprendente i testi originali e quelli modificati.
- La Commissione sta studiando la possibilità di pubblicare un periodico sulla sua documentazione e le sue banche di dati, che servirebbe anche da elemento di contatto con le amministrazioni nazionali.
- La Commissione incoraggerà la pubblicazione di guide e opuscoli sulle prove comparative.
- Sarà pubblicata una guida europea dei consumatori, intesa a fornire a questi ultimi un panorama semplice e pratico delle realizzazioni della politica comunitaria in questo campo.
- La Commissione migliorerà la qualità e la distribuzione del suo bollettino sul mercato interno che sarà pubblicato almeno quattro volte l'anno a partire dal 1994.
- Le attuali guide ai vari sistemi nazionali di sicurezza sociale per lavoratori migranti saranno aggiornate e sarà esplorata la possibilità di fornire informazioni su altri supporti, ad esempio videocassette o servizi telematici.

• Fiere ed esposizioni

All'inizio di ciascun anno si deciderà della partecipazione della Commissione a fiere ed esposizioni aventi attinenza con lo sviluppo del mercato interno. Nel partecipare a tali manifestazioni la Commissione non si atterrà strettamente ad un approccio settoriale bensì mirerà prioritariamente a

⁷

Funzionamento del mercato interno della Comunità dopo il 1992 - Azione a seguito della relazione Sutherland", comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 2.2.1992 (SEC(92)2277 def.); "Rafforzare l'efficacia del mercato interno - Documento di lavoro della Commissione per un programma strategico sul mercato interno", comunicazione della Commissione del 2.6.1993 (COM(93)256 def.).

soddisfare le esigenze del grande pubblico.

b) Uso di intermediari nella politica di informazione

- La rete di Centri Euro-info, di cui ci si occupa nella parte dedicata al miglioramento del contesto operativo per le imprese, è un punto di contatto fondamentale con le piccole imprese e la Commissione metterà in programma in questo ambito seminari di formazione su questioni relative al mercato interno.
- Saranno individuati inoltre altri intermediari vicini alle imprese. Tra essi vi potrebbero essere, se non ospitano già Centri Euro-info:
 - associazioni professionali e commerciali
 - sindacati
 - camere di commercio.
- Una volta individuati, gli intermediari saranno invitati ad esporre le loro esigenze in materia d'informazione.
- La Commissione si adopererà a che il suo personale o, se necessario, agenzie esterne quali ad es. "Team Europe" siano presenti a seminari, riunioni o workshop cui partecipano anche tali intermediari, per esporre le possibilità offerte dal programma sul mercato interno.
- La Commissione potrebbe fornire contributi finanziari ad alcuni intermediari.
- Sarà pubblicata una selezione annuale dei "casi di successo" individuati tramite i Centri Euro-info.
- La Commissione sostiene, tramite un programma pilota, i dieci centri d'informazione transfrontalieri per consumatori creati allo scopo di incoraggiare gli acquisti in altri Stati membri e aiutare i cittadini a risolvere i problemi che possono incontrare in tali occasioni.
- La Commissione ha promosso la costituzione di banche dati nei centri per i consumatori di quattro Stati membri. Tali banche dati interconnesse mirano a fornire ai consumatori un accesso diretto alle informazioni sulla legislazione relativa alle operazioni cui essi partecipano. Questa rete sarà estesa a tutti gli Stati membri entro la fine del 1994.

c) Cooperazione con gli Stati membri

- La Commissione elaborerà testi su argomenti specifici connessi con il mercato interno, quali ad es. il riconoscimento reciproco delle qualifiche, ed inviterà gli Stati membri a fornire il proprio contributo concernente la loro specifica situazione nazionale. In ciascuno Stato membro verrà pubblicata la relativa versione del testo
 - su disco compact (CD-ROM) o
 - nella tradizionale forma stampata.
- In risposta a numerose richieste provenienti da varie organizzazioni degli Stati membri la Commissione esaminerà la possibilità di una produzione congiunta di materiali relativi a settori particolari quali gli appalti pubblici, i prodotti alimentari, i prodotti farmaceutici, la legislazione consolidata oppure di guide esplicative. Verrà pubblicato sulla Gazzetta ufficiale un invito alle parti interessate a presentare proposte di pubblicazione (su supporti convenzionali o elettronici) o pubblicazioni già completate, al fine di ricevere un sostegno finanziario da parte della Commissione o l'autorizzazione ad utilizzare il logo della Comunità.
- Per garantire un più efficace coordinamento la Commissione redigerà una volta l'anno un elenco delle fonti d'informazione a livello nazionale e a livello comunitario.
- EUROSTAT, l'Istituto statistico delle CE, sta esaminando l'opportunità di creare una rete di diffusione delle statistiche comunitarie in collaborazione con gli istituti statistici nazionali, che collegherebbe così di fatto detto Istituto con i suoi omologhi nazionali. Lo scopo è di fornire agli utenti finali, nel loro paese e nella loro lingua, le informazioni necessarie per operare efficacemente nel mercato interno.

d) Gestione della politica d'informazione

- La Commissione, disponendo di stanziamenti del bilancio comunitario per l'informazione sul mercato interno, ma di risorse limitate da destinare al personale per gestirla, ricorrerà opportunamente, laddove possibile, a specialisti dell'informazione.

Le azioni d'informazione dovrebbero perseguire quattro obiettivi:

- definizione di messaggi e temi basilari
- cooperazione con gli Stati membri,
- fornitura di informazioni specializzate,
- utilizzo ottimale degli strumenti esistenti (ad es. la banca di dati INFO 92).

Nell'informazione destinata al grande pubblico saranno intraprese azioni specifiche quali l'installazione di linee telefoniche per rispondere direttamente alle interrogazioni. Nelle iniziative specifiche si farà ricorso all'Eurobarometro della Commissione per i sondaggi preventivi e le verifiche a posteriori.

II. Ulteriore miglioramento del contesto operativo delle imprese

Il programma del mercato interno è stato concepito fin dall'inizio come uno strumento per migliorare il contesto in cui operano le imprese dell'Unione; il suo completamento offre effettivamente a queste ultime la possibilità di trarre vantaggio dalle opportunità commerciali esistenti sui mercati di tutti gli Stati membri preparando in tal modo la strada ad una proficua espansione delle imprese più dinamiche. Il programma del Libro bianco del 1985 rappresenta un passo da gigante verso la realizzazione di questo obiettivo. Ora che il difficile percorso legislativo è quasi concluso, l'attenzione può essere concentrata sulle azioni complementari per incoraggiare le imprese a sfruttare efficacemente il potenziale del mercato unico.

Uno dei principi ispiratori del programma strategico è quello di evitare un eccesso di attività legislativa. Vi è il rischio infatti che misure vincolanti, che appaiono del tutto giustificate se prese isolatamente, costituiscano, in connessione con altre norme, regolamenti e disposizioni amministrative, un tale onere accumulato sugli operatori economici, in particolare sulle imprese più piccole, da frenare l'attività, iniziative nuove e l'occupazione. La maggior parte delle azioni proposte qui di seguito sono intese a completare il nucleo portante della legislazione sul mercato interno con strutture e meccanismi facoltativi che aiuteranno le imprese a trarre il massimo profitto dalle nuove opportunità. In alcuni casi, tuttavia, la Commissione ritiene che sia necessaria una nuova iniziativa legislativa per garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Va riconosciuto inoltre che l'ambiente giuridico, fiscale e tecnico nel quale le imprese comunitarie devono evolvere non riflette sufficientemente la dimensione e la dinamica del mercato interno. È urgente procedere ad una riflessione sulla situazione complessiva sotto questo profilo.

Un strategia politica intesa a migliorare ulteriormente l'ambiente in cui operano le imprese dovrebbe comprendere gli elementi che seguono.

- **Una politica della concorrenza forte ed efficace, che dovrebbe essere applicata in comune dalla Comunità e dalle autorità nazionali.** Questa politica è un complemento essenziale del programma del mercato interno se si vuole evitare che l'annunciato rinvigorisimento della concorrenza dovuto al mercato interno non venga soffocato da accordi e pratiche restrittive, un'eccessiva concentrazione dei mercati o una proliferazione degli aiuti di Stato. In assenza di un'efficace politica di concorrenza il mercato interno non farà sentire pienamente i suoi effetti benefici in termini di una migliore capacità delle imprese della Comunità a competere a livello internazionale o di una maggiore possibilità di scelta dei consumatori a prezzi più bassi.
- **Completare il quadro legislativo e amministrativo necessario a far funzionare più efficacemente il mercato interno.** Senza pregiudicare i risultati della riflessione complessiva di cui sopra, è necessario continuare l'azione legislativa nei settori dell'imposizione fiscale delle imprese, della protezione della proprietà intellettuale e dei pagamenti transfrontalieri per eliminare gli ultimi ostacoli alle operazioni e alle attività economiche intracomunitarie. Una revisione e semplificazione della legislazione e delle procedure esistenti e di quelle proposte servirà inoltre ad eliminare eventuali inutili oneri normativi che gravano sulle imprese. Per sviluppare pienamente i benefici del mercato interno sono essenziali ulteriori progressi nei settori cruciali dei trasporti e dell'energia. Si dovrebbe inoltre tener conto della situazione legislativa (e tecnica) relativa alla comunicazione commerciale nel contesto del mercato unico.

- **Creare e sviluppare un'infrastruttura non legislativa che offra un sostegno accessorio alle imprese impegnate in attività transfrontaliere.** L'Unione dovrebbe promuovere attivamente il rafforzamento dell'infrastruttura europea di normazione e di valutazione della conformità ed incoraggiare la convergenza degli strumenti di gestione della qualità. Essa dovrebbe introdurre anche strutture giuridiche facoltative per le imprese stabilite in più di uno Stato membro. Altri elementi importanti per consentire alle imprese di partecipare al mercato interno sono l'accesso alle reti di distribuzione e un settore commerciale competitivo.
- **Soddisfare le esigenze delle PMI.** In conformità con il programma pluriennale della Commissione per le PMI 1993-1996 e con la risoluzione del Consiglio dell'11 novembre, devono essere intraprese azioni per garantire che queste imprese partecipino pienamente ai benefici generati dal mercato interno.
- **Sviluppare una politica industriale** che completi i benefici intrinseci del mercato interno in termini di concorrenza, e sia basata sul perfezionamento della ricerca di base e applicata, su un migliore collegamento tra la ricerca e l'industria e pertanto su un ambiente che favorisca il processo di commercializzazione, una maggiore diffusione delle conoscenze acquisite e una migliore formazione della forza lavoro a tutti i livelli e su investimenti infrastrutturali.

1. Politica di concorrenza

La rapida e rigorosa applicazione di misure di salvaguardia della concorrenza è un complemento indispensabile delle iniziative prese per eliminare gli ostacoli giuridici ed amministrativi agli scambi all'interno dell'Unione. Diversamente le pratiche anticompetitive poste in essere dalle imprese o dalle amministrazioni nazionali possono bloccare le dinamiche competitive apportatrici dei benefici economici attesi dal completamento del Mercato unico. Una rigorosa politica di concorrenza proteggerà dalle insidie di tali pratiche le imprese che cercano di approfittare delle prospettive aperte dal mercato interno.

Per il futuro la Commissione intende sviluppare la sua capacità di pronta risposta per potere reagire efficacemente nei casi in cui il funzionamento del mercato interno venga ostacolato da comportamenti contrari alle regole di concorrenza dell'Unione. A tal fine le preoccupazioni relative ai casi di pratiche anticompetitive o di abusi di posizione dominante che emergano nel corso del controllo e della valutazione del funzionamento del mercato interno saranno sistematicamente comunicate ai servizi della Commissione competenti. Sulla base di tali informazioni, le autorità della concorrenza utilizzeranno maggiormente i loro poteri di indagine per accertare se le regole di concorrenza sono state violate, qualora il problema dovesse giustificare ulteriore attenzione.

La lista che segue indica i settori di intervento per l'applicazione delle regole di concorrenza nel corso del prossimo anno:

1. Applicazione delle misure di salvaguardia della concorrenza: priorità

La Commissione considererà prioritarie le seguenti misure:

- elaborazione di un codice di condotta e di un regolamento di esenzione per categoria in ordine ai servizi di prenotazione computerizzati nel trasporto aereo di passeggeri;
- regolamento di esenzione per categoria per i consorzi marittimi;
- ampliamento del campo d'applicazione del vigente regolamento di esenzione per categoria per il trasferimento di tecnologia.

2. Semplificazione ed applicazione efficace delle procedure nelle questioni di concorrenza

La Commissione continuerà a sveltire e a semplificare i meccanismi e le procedure nell'intento di accelerare le decisioni relative all'applicazione del diritto comunitario della concorrenza. In particolare essa intende adeguare le disposizioni del regolamento (CEE) n.27/62, concernenti la forma, il contenuto ed altre modalità delle domande e notificazioni, per renderle di più facile uso.

3. Comunicazioni interpretative programmate

- Orientamenti sugli aspetti giuridici e tecnici del regolamento sulle concentrazioni (es.: calcolo del fatturato, definizione di concentrazione)
- Comunicazione sulle imprese comuni aventi natura di concentrazione o di cooperazione
- Comunicazione sulla valutazione dei contratti di agente commerciale in relazione all'articolo 85 del trattato
- Revisione della comunicazione sugli accordi d'importanza minore.

2. Miglioramento dei sistemi di pagamento transfrontalieri

Le imprese e i singoli consumatori che devono effettuare pagamenti transfrontalieri sono penalizzati dagli alti costi dei sistemi utilizzati per effettuarli nonché dai ritardi spesso eccessivi con cui vengono eseguiti e dall'incidenza del doppio addebito delle spese. Nell'approvare nel marzo 1992 un documento di lavoro sui problemi connessi con i pagamenti transfrontalieri⁸, la Commissione si è impegnata ad intraprendere un'azione adeguata, se necessario anche legislativa, qualora gli istituti finanziari non adottino adeguati provvedimenti per introdurre sistemi di pagamento transfrontalieri più trasparenti ed efficienti. In risposta alle sue pressioni le organizzazioni professionali del settore creditizio europeo hanno elaborato delle "Linee direttrici degli enti creditizi europei in materia d'informazione della clientela sui pagamenti transfrontalieri a distanza", che avrebbero dovuto entrare in applicazione entro il 31 dicembre 1992. Uno studio effettuato all'inizio del 1993 dalla Commissione ha appurato tuttavia che sono stati fatti in pratica pochi progressi riguardo al livello della trasparenza, ai costi, ai tempi di esecuzione e al duplice addebitamento di commissioni per i pagamenti transfrontalieri.

La Commissione trarrà tra breve le conclusioni da tale consultazione. Qualunque siano le scelte compiute, la possibilità di un'iniziativa legislativa a brevissima scadenza non può essere esclusa se gli accordi esistenti di carattere volontario, che la Commissione comunque sosterrà, si dimostreranno insufficienti per realizzare progressi concreti riguardo alla trasparenza dell'informazione, all'eliminazione del doppio addebito e ai ritardi nell'esecuzione dei pagamenti.

3. Trasporti

I vari modi di trasporto hanno un ruolo vitale da svolgere nello sviluppo del mercato interno, poiché sono il canale attraverso il quale si esercitano due delle quattro libertà fondamentali, la libera circolazione delle persone e delle merci. La futura strategia di attuazione della politica comune dei trasporti è illustrata nel Libro bianco del 1992. Questo documento espone nei dettagli le misure che saranno adottate per istituire un quadro comunitario a garanzia di una mobilità sostenibile, indispensabile perché il mercato interno possa funzionare correttamente.

Il programma è inteso tra l'altro ad abolire le restrizioni alla fornitura di servizi di trasporto, per far sì che l'eliminazione degli ostacoli amministrativi, tecnici, fiscali ed altri agli scambi abbia pieno effetto. Le sfide principali cui è confrontato il settore dei

⁸ Pagamenti transfrontalieri più facili: come rimuovere gli ostacoli (SEC(92)621 def.).

trasporti in Europa richiedono l'adozione di una strategia lungimirante e globale. L'approccio elaborato risponde alle esigenze economiche e sociali e comprende:

- un miglioramento e un uso più razionale delle infrastrutture,
- maggiore sicurezza per gli utenti delle infrastrutture,
- condizioni di lavoro più eque per gli addetti del settore dei trasporti,
- maggiore protezione dell'ambiente,
- rafforzamento della dimensione esterna del mercato interno.

La strategia futura prevede lo sviluppo di una politica delle infrastrutture e apparecchiature che consenta, tra l'altro, alle regioni periferiche più svantaggiate della Comunità di approfittare pienamente delle opportunità derivanti dal completamento del mercato interno.

Per garantire il corretto funzionamento del mercato interno è particolarmente importante applicare al settore dei trasporti le norme comunitarie sulle concentrazioni e sulle posizioni dominanti e una disciplina efficace degli aiuti di Stato. Tale necessità è particolarmente stringente in settori oggetto di monopoli od oligopoli nazionali (spesso pubblici) quali i trasporti ferroviari e aerei, che sono sempre stati protetti contro la concorrenza nazionale e intracomunitaria. Lo smantellamento delle barriere tra mercati tradizionalmente segmentati preparerà la strada a nuovi sviluppi transfrontalieri.

Interventi specifici

- Nel campo dei trasporti ferroviari internazionali la Commissione formulerà le ulteriori misure legislative previste dalla direttiva del Consiglio 91/440/CEE.
- Nel campo della navigazione interna la Commissione esaminerà il sistema dei turni (attesa delle chiatte per le operazioni d'imbarco del carico) e le sue conseguenze sull'organizzazione del mercato.
- Per tutti i mezzi di trasporto saranno istituiti sistemi di statistiche affidabili e comparabili.
- La Commissione sta inoltre preparando proposte per un'azione comunitaria su:
 - noleggio di veicoli a motore (inizio 1994),
 - ispezioni tecniche dei limitatori di velocità per veicoli pesanti, pullman e autobus (fine 1994),
 - adeguamento dei tachigrafi per tener conto del progresso tecnico (inizio 1994),
 - armonizzazione delle patenti nazionali di guida per le imbarcazioni adibite alla navigazione interna (inizio 1994).

Cfr. anche in proposito la sezione relativa alle reti transeuropee.

4. Proprietà intellettuale ed industriale

La politica in questo settore deve evolvere costantemente per tener conto degli sviluppi tecnologici che la interessano. Gli aspetti internazionali della protezione della proprietà intellettuale sono sempre più spesso oggetto di discussione all'interno del GATT e della WIPO. Tuttavia, il grado di integrazione già raggiunto nel mercato interno richiede soluzioni più strutturate. Il principale obiettivo dell'azione comunitaria nel campo della proprietà intellettuale è raggiungere la libera circolazione delle merci alle quali si applichino diritti di proprietà intellettuale o industriale. Nell'eliminare gli ostacoli che si frappongono ad una protezione della proprietà intellettuale ed industriale in tutta l'Unione e nell'assicurare un alto livello di tutela, l'azione della Comunità può contribuire a promuovere la competitività delle imprese e a stimolare la ricerca e l'innovazione all'interno dell'Unione. Anche nel campo della protezione della proprietà intellettuale ed industriale la Commissione continuerà come sempre ad

intraprendere consultazioni con le parti interessate prima di elaborare proposte di azioni comunitarie.

Interventi specifici

- Per fornire un'ulteriore possibilità di protezione delle invenzioni tecniche, oltre ai sistemi di brevettazione esistenti, la Commissione esaminerà la necessità di armonizzare i sistemi nazionali di modelli di utilità. Questa forma di protezione della proprietà intellettuale è atta a promuovere le attività d'innovazione e a soddisfare le esigenze delle piccole e medie imprese in questo campo. La Commissione progetta di pubblicare un Libro verde sui modelli di utilità entro il settembre 1994.
- In seguito a due serie di consultazioni con le parti interessate sul tema della riproduzione privata di registrazioni sonore e audiovisive, la prima delle quali si è svolta nel 1988 e la seconda è prevista concludersi alla fine del 1993, la Commissione rifletterà sull'opportunità di eventuali iniziative.
- **Diritto d'autore e diritti connessi** sulla base di consultazioni con le parti interessate in merito ai diritti di rivendita degli artisti e alla reprografia, la Commissione esaminerà l'utilità e la necessità di un'armonizzazione legislativa. Sarà effettuato anche un esame delle implicazioni per il mercato interno della dottrina dell'esaurimento dei diritti d'autore.
- Per contrastare l'erosione della durata (effettiva) di tutela del brevetto per i prodotti fitosanitari, la Commissione elaborerà una proposta per introdurre un certificato protettivo complementare di tali prodotti.
- La Commissione procederà ad una valutazione delle implicazioni della recente pronuncia della Corte di giustizia in merito all'interpretazione dell'articolo 6 del trattato CE per l'azione della Comunità nel campo della proprietà intellettuale ed industriale⁹. In base all'esito del suo esame la Commissione adotterà le azioni necessarie a garantire che i principi giuridici enunciati dalla Corte di giustizia siano pienamente applicati.

5. Diritto delle società

Il diritto delle società è un campo in cui sono stati compiuti pochi progressi a livello comunitario. Tuttavia, oggi più che mai, gli obiettivi che la Comunità persegue nei suoi sforzi di armonizzazione delle legislazioni societarie e contabili restano validi. Tra questi obiettivi vi sono la mobilità delle imprese, per consentire loro di beneficiare dei vantaggi di un mercato unificato, la parità di condizioni di concorrenza tra imprese stabilite in Stati membri diversi, la promozione di relazioni commerciali tra gli Stati membri, l'incoraggiamento alla cooperazione tra imprese di Stati membri diversi e l'agevolazione di fusioni e acquisizioni transfrontaliere. Sono necessarie adeguate misure comunitarie per fornire strutture giuridiche che agevolino gli insediamenti e gli investimenti transfrontalieri e per attenuare le discrepanze tra i vari diritti nazionali delle società, che scoraggiano o penalizzano tali attività. Un'attenzione particolare deve andare al miglioramento degli obblighi previsti all'interno dell'Unione in tema di relazione finanziaria delle società, il che potrebbe anche accrescere l'influenza dell'Unione nel dibattito sull'armonizzazione delle pratiche contabili a livello internazionale.

Il quadro legislativo relativo al diritto societario ha registrato importanti sviluppi negli anni settanta e ottanta. Alcune proposte, tuttavia, sono ancora bloccate presso il Consiglio o persino presso il Parlamento (proposte di 5a, 10a e 13a direttiva sul diritto delle società). Alcune delle difficoltà, connesse in particolare al trasferimento della sede centrale o alla fusione tra imprese, che sono punti decisivi per la mobilità delle imprese all'interno di un mercato unificato, sono affrontate nella proposta di statuto della società europea: con la sua adozione le imprese disporrebbero di uno strumento flessibile che ne agevolerebbe la mobilità. Occorre portare avanti l'impegno per l'adozione di tale statuto. La Commissione deve inoltre considerare, sulla base

dell'ampia consultazione in corso con gli Stati membri, se la sua proposta di 13a direttiva sulle offerte pubbliche di acquisto corrisponda alle esigenze delle imprese e se dette offerte, in quanto strumenti di ristrutturazione delle imprese nell'ambito di un mercato unico, debbano essere oggetto di una regolamentazione più o meno dettagliata a livello comunitario.

Interventi specifici

- Oltre a proseguire i suoi sforzi per fornire alle imprese strumenti che dovrebbero facilitarne lo sviluppo nel mercato interno, la Commissione intende avviare una riflessione di fondo sulla situazione giuridica relativa alle imprese nel mercato unico, per definire le condizioni ottimali per la loro evoluzione in questo ambito e gli strumenti da utilizzare per instaurare tali condizioni. Tale riflessione sfocierà nel corso del 1994 in una comunicazione, se possibile corredata di proposte d'azione, in vista di una consultazione degli Stati membri e degli ambienti interessati.
- Una serie di problemi contabili non sono stati ancora affrontati esplicitamente nelle direttive in vigore in questa materia. Modificare le direttive per dare soluzione a tali problemi e migliorare la comparabilità dei conti costituisce un'impresa difficoltosa e non darebbe probabilmente risultati concreti in un arco di tempo accettabile. La Commissione esplorerà invece d'urgenza altri modi d'incoraggiare la convergenza, in cooperazione con gli organismi nazionali responsabili delle norme contabili, gli Stati membri e altre parti interessate. Tali discussioni si baseranno sui principi contenuti nelle vigenti direttive contabili e terranno conto anche degli sviluppi internazionali cercando di influenzarli.
- La Commissione avvierà una riflessione sulle possibili azioni per migliorare la comparabilità delle informazioni finanziarie pubblicate dalle società. Una tale iniziativa potrebbe contribuire ad agevolare gli scambi e gli investimenti transfrontalieri e stimolare lo sviluppo di un mercato europeo dei capitali.
- Saranno inoltre compiuti sforzi per chiarire il ruolo, la posizione e la responsabilità dei revisori dei conti e per definirne la responsabilità nei confronti dell'impresa e dei terzi. Tale azione servirà a migliorare l'affidabilità delle informazioni finanziarie pubblicate.
- La Commissione rifletterà sul modo di organizzare l'applicazione delle leggi nazionali perché tengano conto delle filiazioni tra imprese stabilite in Stati membri diversi. L'obiettivo di tale semplificazione è di garantire che siano imposti obblighi adeguati alle imprese madri, qualora le attività siano esercitate al loro livello, e di modificare gli obblighi alla luce delle esigenze del gruppo (ad es. accordi di cooperazione con determinate garanzie giuridiche).

6. Istituzione di un regime fiscale favorevole alle imprese

a) Imposizione indiretta

A parte alcune inevitabili difficoltà incontrate nell'introduzione del nuovo sistema, che sono state rapidamente superate, il regime generale funziona bene rendendo possibile la libera circolazione delle merci. Gli operatori economici, tuttavia, hanno denunciato la presenza di alcune rigidità nei meccanismi già adottati, in particolare nel caso dell'IVA, per quanto riguarda i trasferimenti imponibili, i lavori per conto terzi, alcuni servizi e attività relativi a beni mobili tangibili, operazioni a catena e triangolari.

Tali difficoltà, esaminate nell'ambito del "Comitato d'ascolto" delle imprese, sono state risolte in pratica in collaborazione con le amministrazioni nazionali o sono state o saranno tra breve, oggetto d'iniziative legislative da parte della Commissione. La direttiva del 14 dicembre 1992 ha semplificato considerevolmente le operazioni triangolari. Altre misure di semplificazione saranno oggetto di nuove proposte della Commissione prima della fine del febbraio 1994.

Il ravvicinamento delle aliquote IVA (aliquota minima comune del 15% per le aliquote IVA normali) e delle accise, in vigore dal 1° gennaio 1993, ha garantito la realizzazione di uno dei principi fondamentali del mercato unico: la libertà per i consumatori europei di acquistare i prodotti che desiderano, ai prezzi imposta

compresa, nello Stato membro di loro scelta indipendentemente dal loro paese di residenza.

Difficoltà particolari sono emerse nel funzionamento dei regimi speciali di vendita delle merci ai consumatori finali (vendite per corrispondenza e vendite di veicoli nuovi ai privati) a causa della complessità dei meccanismi applicati e degli obblighi che essi impongono agli operatori.

L'unica soluzione soddisfacente al problema sarebbe di passare ad un sistema definitivo caratterizzato dal pagamento dell'IVA nel paese d'origine.

Il trattamento degli scambi intracomunitari sarà comunque rivisto alla luce dell'esperienza acquisita, nell'intento di ravvicinare le aliquote per le operazioni all'interno di un unico Stato membro, una questione sulla quale la Commissione proporrà una direttiva per il regime IVA definitivo prima della fine del 1994.

Benché il funzionamento del nuovo regime generale delle accise non abbia presentato grandi difficoltà, la Commissione presenterà nel 1994 una proposta di direttiva di semplificazione per superare certi problemi, incontrati sia dagli operatori che dalle amministrazioni nazionali, relativi all'applicazione di alcune disposizioni particolari quali le vendite a distanza. La Commissione dovrà inoltre riesaminare i livelli delle accise alla luce dell'esperienza compiuta e di varie altre politiche da essa sostenute nel settore ambientale, della sanità e dell'energia.

Le azioni della Commissione nel campo dell'imposizione indiretta comprenderanno tra l'altro:

- il proseguimento degli sforzi in ordine ai regimi dell'IVA e delle accise, in collaborazione con le amministrazioni tributarie nazionali, presentando una proposta di direttiva intesa ad agevolarne il funzionamento;
- nel campo della cooperazione amministrativa, continuazione nel 1994 dell'attività di coordinamento dei comitati ad hoc da essa presieduti e presentazione di una relazione sul funzionamento del sistema VIES e sull'esperienza con esso compiuta;
- l'elaborazione, entro il 31 dicembre 1994, della relazione e di una proposta per il passaggio ad un regime definitivo IVA.

b) Imposizione diretta

La preoccupazione principale della politica comunitaria nel campo dell'imposizione diretta è eliminare la duplice imposizione delle attività transfrontaliere. Misure concrete quali le proposte di direttive sugli interessi e sui canoni, sulla contabilizzazione delle perdite, sull'ampliamento della normativa relativa alle filiazioni e alle concentrazioni sono già state presentate al Consiglio dei ministri. Tutte queste misure godono del pieno sostegno degli operatori economici e, se approvate, rappresenterebbero un contributo importante al miglioramento del quadro fiscale nel quale le attività transfrontaliere sono programmate ed eseguite.

L'adozione di tali misure, tuttavia, contribuirebbe solo in parte a risolvere il problema della duplice imposizione. Gli orientamenti fissati nella comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento in risposta alla relazione Ruding¹⁰ forniscono un piano dettagliato per il proseguimento dell'azione della Comunità in questo campo.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo a seguito delle conclusioni del comitato Ruding e riguardante gli orientamenti in materia d'imposizione fiscale delle imprese nel quadro del perfezionamento del mercato interno (SEC(92)1118, 26.6.1992).

Interventi specifici

a) Duplice imposizione fiscale delle imprese

- Sulla base degli orientamenti stabiliti nella sua risposta alla relazione Ruding la Commissione presenterà ulteriori proposte d'azione per eliminare la duplice imposizione. Tali misure potrebbero assumere la forma di un obbligo generale di abolizione di tutte le duplici imposizioni transfrontaliere o di un approccio in più fasi le cui priorità verrebbero stabilite d'accordo con gli Stati membri.
- Un'accresciuta concorrenza fiscale può influenzare la destinazione delle risorse nel mercato interno. Possono essere ipotizzate soluzioni per risolvere due serie di problemi:
 - il primo è rappresentato dal ricorso a misure fiscali per attrarre attività caratterizzate da un'estrema mobilità come i servizi finanziari;
 - il secondo consiste nelle differenze tra le convenzioni concluse in questa materia tra Stati membri e paesi terzi.
- La Commissione eserciterà pressioni per giungere ad un maggiore coordinamento dell'approccio in tema di accordi contro la doppia imposizione conclusi tra Stati membri e paesi terzi. Le grandi differenze esistenti tra gli Stati membri determinano distorsioni finanziarie, dato che i flussi di capitali con il resto del mondo vengono deviati verso quegli Stati membri che offrono un trattamento fiscale più vantaggioso.
- Le discussioni che hanno luogo ad intervalli regolari tra i responsabili delle amministrazioni nazionali delle imposte dirette saranno intensificate per applicare gli orientamenti strategici stabiliti nella risposta alla relazione del comitato Ruding. Tra questi figurano una più intensa cooperazione nel campo dell'assistenza reciproca e lo sviluppo di politiche reciprocamente compatibili laddove sistemi diversi sono in contrasto tra loro.
- La Commissione semplificherà le procedure di applicazione della legislazione comunitaria e degli accordi fiscali bilaterali che prevedono la riduzione o l'eliminazione delle ritenute alla fonte.
- Dovrà essere intrapresa un'azione per garantire la parità di trattamento degli investimenti transfrontalieri da parte degli organismi finanziari laddove i fondi non sono soggetti allo stesso trattamento a causa di accordi bilaterali diversi tra Stati membri in materia di duplice imposizione.

b) Piccole e medie imprese

- Rafforzare la capacità di autofinanziamento delle imprese non costituite in società di capitali. Nella maggior parte degli Stati membri l'investimento degli utili da parte delle imprese non costituite in società di capitali è tassato secondo l'aliquota marginale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, che è generalmente superiore a quella applicata al reinvestimento degli utili da parte delle società di capitali. Vengono pertanto penalizzati gli investimenti effettuati tramite l'autofinanziamento da imprese non costituite in società di capitali. Il problema potrebbe essere risolto tassando gli utili reinvestiti di tali imprese secondo l'aliquota applicata per il reddito delle persone giuridiche. Una proposta in tal senso sarà presentata prossimamente.
- Trasferimento di imprese. In molti Stati membri il trasferimento di un'impresa non registrata, in seguito a decesso del proprietario, comporta spesso il pagamento di pesanti imposte, capaci di pregiudicare la sopravvivenza dell'impresa. Un altro problema per le imprese che detengono attività in vari Stati membri è quello delle imposte di successione. Su 66 possibili relazioni bilaterali tra Stati membri, solo in 12 casi esistono convenzioni per prevenire la duplice applicazione dell'imposta di successione. Esiste pertanto un rischio di duplice imposizione nel caso del trasferimento della proprietà di un'impresa, che la Commissione intende eliminare. La Commissione presenterà una proposta di raccomandazione al Consiglio sui problemi relativi ai trasferimenti di imprese nella prima metà del 1994.
- Riduzione degli obblighi amministrativi a carico delle PMI. Le PMI rinunciano spesso ad espandere le loro attività in altri Stati membri insediandovi stabili organizzazioni, per timore di dover sostenere oneri amministrativi eccessivi dovuti alla necessità di conformarsi ad un altro codice fiscale. La Commissione sta pertanto esaminando la possibilità di assoggettare le stabili organizzazioni in altri Stati membri, nella fase di avvio, alla legislazione fiscale dello Stato membro in cui l'impresa ha la sede centrale.
- Capitale di rischio. La Commissione farà proposte anche per abolire gli ostacoli fiscali all'impiego di capitale di rischio da parte delle PMI. I fondi di capitali di rischio soffrono spesso della duplice imposizione fiscale del reddito da essi generato, in primo luogo a titolo del fondo e poi al momento della distribuzione del reddito agli investitori. Tale svantaggio è accresciuto nel caso di investimenti in più Stati membri.

c) Assicurazioni sulla vita e fondi pensione

- Il diverso trattamento fiscale dei prodotti di assicurazione presenta grandi difficoltà ai fini del corretto funzionamento del mercato interno in questo settore. Importante è in proposito la sentenza della Corte di giustizia nella causa Bachmann, che riconosce che in determinate circostanze gli Stati membri possono avere motivo di rifiutare di concedere detrazioni d'imposta per i contratti di assicurazione sulla vita

conclusi con imprese di assicurazione non stabilite nel paese interessato, intendendo in tal modo salvaguardare la coerenza del sistema fiscale nazionale.

d) Lavoratori frontalieri

- La Commissione rifletterà sull'opportunità di emanare chiari orientamenti per risolvere i problemi fiscali dei residenti dell'Unione che lavorano in uno Stato membro diverso da quello in cui risiedono. Gli orientamenti mireranno in particolare a garantire che le detrazioni fiscali siano concesse secondo modalità non discriminatorie a determinate condizioni.

7. Perfezionamento dei sistemi europei di normazione, valutazione di conformità e qualità

a) Normazione europea

Il "nuovo approccio all'armonizzazione tecnica" ha portato la normazione europea e la valutazione di conformità in primo piano nella campagna per l'eliminazione delle barriere tecniche agli scambi all'interno dell'Unione. Persistono ostacoli dovuti alle differenze esistenti tra le varie norme tecniche e i vari requisiti di certificazione nazionali. La Comunità è pertanto fortemente interessata a sostenere l'ulteriore sviluppo delle infrastrutture europee di normazione, valutazione di conformità e qualità per garantire che l'eliminazione dei rimanenti ostacoli tecnici agli scambi proceda il più rapidamente ed efficacemente possibile. La normazione europea e la valutazione di conformità, inoltre, sono uno strumento prezioso per l'applicazione di altre politiche (ad esempio in materia di ambiente, energia, qualità degli alimenti, sicurezza sul posto di lavoro e reti transeuropee). Nei primi mesi del 1994 la Commissione presenterà una relazione elaborata in seguito ad approfondite discussioni tra i suoi diversi servizi e destinata a mettere in evidenza i potenziali effetti delle norme europee sugli altri settori della politica comunitaria.

Per sfruttare appieno il contributo che la normazione europea può apportare ad un efficace funzionamento del mercato interno la Commissione propone le seguenti linee d'azione.

- **Finanziamento della normazione europea.** Nel 1994 la Commissione intraprenderà un esame del metodo di finanziamento a medio termine della normazione europea. Tale esame sarà inteso ad individuare i modi in cui le risorse investite dagli Stati membri, dalla Comunità europea e dal settore privato nella normazione nazionale ed europea possano essere utilizzate al meglio per sviluppare un sistema di normazione che soddisfi le esigenze dell'integrazione europea.
- **Massimizzazione dei benefici della normazione europea.** È essenziale che i programmi di lavoro degli organismi europei di normazione si confacciano strettamente alle necessità e alle priorità del mercato unico. La Commissione vigilerà a che il sostegno comunitario alla normazione vada a progetti capaci di generare il massimo valore aggiunto in termini di integrazione del mercato e realizzazione delle altre politiche dell'Unione.
- **Incremento della trasparenza.** Saranno prese iniziative per migliorare la trasparenza delle norme e rendere il processo e i risultati della normazione europea più accessibili e comprensibili per gli operatori economici. La Commissione manterrà contatti con gli organismi europei di normazione per assicurare che un'ampia indagine pubblica sia effettuata sul valore tecnico delle proposte di norme europee. Tale consultazione dovrebbe essere incentrata in particolare sugli adeguamenti che il passaggio alle nuove norme può richiedere da parte delle imprese, soprattutto delle PMI. La Commissione redigerà inoltre relazioni annuali in merito all'impiego delle norme tecniche nella politica comunitaria e ai progressi nell'elaborazione di norme europee affidata dalla Commissione agli appositi organismi.
- **Adeguate coordinamento delle attività di normazione europea.** La coerenza tra le attività e i prodotti degli organismi europei di normazione deve essere assicurata con misure quali l'approvazione dei rispettivi programmi di lavoro.
- **Norme tecniche e ricerca.** I legami tra la normazione e la ricerca saranno sviluppati con la promozione di un trasferimento effettivo e tempestivo dei risultati della ricerca agli organismi di normazione e in particolare con il sostegno comunitario alla ricerca finalizzata alla fornitura dei dati scientifici necessari per le attività di normazione. La Commissione si adopererà per trarre profitto dai

risultati degli investimenti comunitari in progetti R&S connessi con la normazione, le misurazioni e le prove, effettuati nel contesto del quarto programma quadro sulla ricerca e lo sviluppo (la spesa proposta dalla Commissione sotto tale voce ammonta a 188-250 Mio di ECU).

- **Assicurare l'efficienza delle telecomunicazioni europee.** Le norme europee delle telecomunicazioni (ETS), redatte dall'ETSI, non sono trasposte rapidamente in norme nazionali o non vi si fa riferimento negli elenchi normativi nazionali e restano troppo spesso ignorate dagli operatori delle reti o dalle amministrazioni nazionali delle telecomunicazioni. La Commissione proporrà di concedere ad un numero crescente di ETS lo status di norme armonizzate.

b) Valutazione di conformità e qualità

L'obiettivo di questa politica è promuovere lo sviluppo di un "ambiente qualitativo" comune che consentirà agli operatori di sviluppare prodotti di mercato, servizi e processi produttivi su base comunitaria facendo riferimento a caratteristiche e concetti di qualità reciprocamente riconosciuti. Considerato che la qualità è determinata dal mercato e che la gestione della qualità costituisce un importante fattore per la competitività delle imprese, qualsiasi tentativo di imporre l'uso sul mercato di particolari strumenti di qualità tramite una regolamentazione verrebbe frainteso e comporterebbe seri rischi. L'Unione punterà perciò a promuovere un passaggio volontario all'uso di strumenti di gestione della qualità che garantiscano che i prodotti o i servizi forniti in tale ambito siano accettati in tutto il territorio dell'Unione per quanto riguarda sia i loro requisiti normativi che i loro requisiti di mercato.

Il "nuovo approccio all'armonizzazione tecnica" e l'"approccio globale alla valutazione di conformità" hanno ampliato i confini della politica nel settore delle specifiche tecniche al di là dell'imposizione di norme tecniche vincolanti. La Comunità e le autorità nazionali si rendono conto oggi che la normazione, la valutazione di conformità e altri strumenti che possono essere utilizzati dalle imprese per gestire la qualità sono elementi importanti del panorama delle imprese e possono contribuire allo sviluppo dell'imprenditorialità dell'Unione. I pubblici poteri hanno una funzione da svolgere a sostegno di una migliore gestione della qualità tramite l'introduzione di appropriati incentivi e strutture e la considerazione dei problemi di qualità nell'attuazione delle altre politiche. La Commissione sta iniziando a lavorare su un piano d'azione per una politica comunitaria della qualità che dovrebbe essere ultimato entro la fine del 1994.

Una politica della qualità dovrebbe basarsi sui seguenti elementi:

- sostegno alle imprese perché adottino criteri di qualità e s'impegnino a ricercare il massimo della qualità a tutti i livelli della loro attività (progettazione, produzione, assistenza post vendita, ecc.);
- incoraggiamento al riconoscimento reciproco dei risultati e certificati degli organismi di valutazione della conformità e degli istituti di certificazione della qualità tramite l'accettazione di norme comuni (EN 45000) e partecipazione alle reti e alle infrastrutture europee collegate all'Organizzazione europea di prova e certificazione (EOTC);
- adeguate procedure europee di normazione e valutazione della conformità avranno un'importante funzione da svolgere nella politica comunitaria della qualità. Per taluni prodotti e servizi la conformità con norme tecniche e con esigenze di certificazione riconosciute costituirà un modo per dimostrare di possedere determinate caratteristiche di qualità. Attribuire maggiore importanza alla costruzione di un sistema coordinato di garanzia della qualità determinerà una maggiore pressione del mercato a favore di un ravvicinamento degli strumenti di qualità;
- garanzia di un efficace coordinamento e di un'efficace organizzazione delle azioni nazionali nel campo della politica di qualità;
- inserimento di obiettivi della politica di qualità nelle altre politiche comunitarie (politica regionale, misure di sostegno alle PMI, azioni di sostegno alla ristrutturazione industriale, ecc.);
- istituzione di un osservatorio della qualità;
- promozione dell'uso di adeguate tecniche qualitative nelle attività dei servizi;

- sviluppo di tutti gli aspetti qualitativi nel settore agricolo e alimentare, sia tramite strumenti specifici per i vari prodotti agricoli, sia tramite misure orizzontali di promozione, ad esempio di metodi di coltivazione organici o biologici e di altre tecniche rispettose dell'ambiente.

8. Azioni a favore delle PMI

Le PMI costituiscono il fondamento dell'economia comunitaria; il 99% delle imprese della Comunità infatti sono piccole e medie imprese e il 70% dei posti di lavoro del settore privato è assicurato da piccole e medie imprese. Sarebbe pertanto erraneo considerare le PMI come un gruppo omogeneo confrontato con sfide e opportunità identiche. Da parte sua la Commissione continuerà a garantire che le varie politiche comunitarie siano adattate alle esigenze delle piccole e medie imprese. La Comunità contribuisce sostanzialmente, ad esempio tramite i Fondi strutturali, al finanziamento di misure a favore delle PMI. Riconoscendo che le PMI hanno le potenzialità per fungere da motore alla creazione di posti di lavoro e benessere nell'Unione, il Consiglio ha approvato un programma pluriennale della Commissione per il 1993-1996 in questo contesto alla Commissione spetta un ruolo chiave nel migliorare la conoscenza da parte delle PMI delle politiche che le interessano e degli sviluppi del mercato. I canali attualmente esistenti per l'informazione e la consulenza saranno rafforzati e migliorati e la Commissione svolgerà un ruolo attivo nel disseminare le "pratiche migliori" e soluzioni innovative ai problemi che le PMI si trovano ad affrontare. La Commissione intende inoltre lanciare una serie di azioni orizzontali intese a mettere le PMI in grado di venire a capo delle difficoltà che impediscono loro di trarre il massimo profitto dal mercato unico. Conformemente alle conclusioni della riunione del Consiglio sulle PMI dell'11 novembre 1993 i punti di seguito esposti saranno oggetto di un'azione comunitaria.

Interventi specifici

- **Problemi finanziari delle PMI.** Molte PMI sono sottocapitalizzate e incontrano difficoltà nell'accedere a finanziamenti adeguati perché non sono in grado di fornire garanzie sufficienti. È necessario procedere rapidamente alla realizzazione delle misure previste dai Consigli europei di Edimburgo e Copenaghen, che rappresentano la prima risposta a livello comunitario a tali problemi. Particolare attenzione dovrebbe essere riservata allo sviluppo dei meccanismi operativi. I vantaggi dovrebbero andare interamente ai beneficiari finali cui gli interventi sono destinati, vale a dire le PMI. Devono essere individuate inoltre misure per migliorare l'accesso delle PMI agli strumenti di credito e finanziari. Un aspetto particolare di questi problemi è costituito dai termini di pagamento. Sulla scia del documento di lavoro della Commissione e del successivo processo di consultazione sul problema dei ritardi nelle operazioni commerciali, nella prima metà del 1994 saranno esaminate proposte per attenuare tali problemi.
- **Alutare le PMI ad adeguarsi alle procedure di normazione, certificazione e garanzia della qualità.** Tutte le PMI dovrebbero avere accesso ad un'informazione dettagliata sulle norme europee esistenti e progettate e si dovrebbe tener conto dei loro interessi nel processo di elaborazione delle norme. Le stesse PMI che non intendono sviluppare attività transfrontaliere possono trovarsi confrontate a livello locale con modifiche dei sistemi di normazione e valutazione della conformità determinate dalle iniziative di normazione e valutazione di conformità europee. Il grande pubblico formato dalle PMI deve essere tenuto informato di qualsiasi nuovo sviluppo che abbia per esso un certo rilievo. Verranno elaborate proposte di misure concrete per diffondere le "pratiche migliori" e per aiutare le PMI ad adeguarsi ai cambiamenti dei requisiti di normazione e valutazione della conformità, sulla base di una revisione delle azioni in corso nel quadro del programma EUROMANAGENT. La Commissione esaminerà le possibilità di coinvolgere più attivamente nelle procedure di normazione europea le associazioni rappresentative delle PMI.
- **Aprire gli appalti pubblici alle PMI.** È difficile per le PMI concorrere effettivamente all'aggiudicazione degli appalti pubblici a causa delle spese amministrative che ciò comporta e della necessità di disporre di partner affidabili nello Stato membro dell'aggiudicazione degli appalti. La Commissione pubblicherà nella seconda metà del 1994 un'accurata guida informativa in cui sarà illustrato tutto quello che un'impresa deve intraprendere per partecipare ad una gara d'appalto pubblica in un altro

Stato membro.

La Commissione presenterà inoltre, perché possa essere esaminato dal Consiglio nella prima metà del 1994, un elenco di misure concrete per migliorare l'accesso delle PMI ai mercati degli appalti pubblici degli Stati membri in cui non sono insediate.

Esse prospetteranno tra l'altro strategie di:

- utilizzo delle reti BC-NET e BRE per istituire rapporti di cooperazione tra le imprese allo scopo di concorrere direttamente o in qualità di subappaltatore a gare di appalti pubblici;
- adattamento alle esigenze specifiche delle PMI dei programmi di formazione per i mercati degli appalti pubblici;
- miglioramento della qualità della consulenza fornita da organizzazioni pubbliche e private su questioni attinenti agli appalti pubblici, in particolare nelle regioni sfavorite;
- fornitura di un sostegno all'informazione per migliorare l'accesso alle opportunità di subappalto;
- miglioramento del sistema d'informazione Tenders Electronic Daily (TED) per renderne più agevoli l'accesso e l'utilizzo; un importante progetto pilota su un sistema d'informazione relativo agli appalti pubblici (SIMAP) prenderà il via all'inizio del 1994.
- **Semplificazione amministrativa.** La Commissione continuerà a sviluppare il suo sistema di valutazione dell'impatto sulle imprese, inteso ad individuare tutte le difficoltà amministrative che il rispetto o il beneficio della legislazione comunitaria proposta può comportare per le PMI. La valutazione dell'impatto sulle imprese sarà rafforzata tramite il ricorso, laddove sarà possibile e appropriato, ad analisi costi-benefici.
- **Trasferimento d'impresa.** Il trasferimento delle attività di un'impresa interessa tutte le imprese, ma è un problema soprattutto per le piccole imprese di proprietà familiare. Un numero crescente d'impresa, incapace di risolvere i problemi connessi al trasferimento, è costretta a chiudere. La Commissione intende presentare una raccomandazione al Consiglio in questa materia (si veda anche il paragrafo sull'imposizione diretta).

9. Comunicazione commerciale e mezzi d'informazione

La Commissione pubblicherà un Libro verde sulla comunicazione commerciale per garantire la coerenza e la trasparenza della politica comunitaria in questo campo e per evitare la formazione di nuovi possibili ostacoli alla libera circolazione dei servizi di comunicazione commerciale (pubblicità, sponsorizzazioni, marketing diretto, promozioni ecc.). Gli elementi principali del Libro verde sono sintetizzati qui di seguito.

1. Libro verde sulla comunicazione commerciale

La Commissione pubblicherà verso la metà del 1994 un Libro verde sulla comunicazione commerciale nel quale saranno esaminati il carattere e le dimensioni degli ostacoli di ordine legislativo e tecnologico che interferiscono con tutte le forme di comunicazione commerciale: la pubblicità, le sponsorizzazioni, il marketing diretto, le promozioni e l'imballaggio. Questa iniziativa è il primo tentativo di grande portata della Commissione di affrontare in modo esauriente tali questioni. Il Libro verde si baserà su un'ampia consultazione e su numerosi contatti con tutte le parti interessate, tra cui imprese, fornitori di servizi di comunicazione e associazioni di consumatori. I risultati di tale consultazione nonché di un'analisi delle parti coinvolte nella comunicazione commerciale saranno pubblicati alla fine del febbraio 1994. Il Libro verde metterà in evidenza il possibile ruolo della Commissione nell'agevolare la comunicazione commerciale transfrontaliera. Possono essere individuati tre grandi settori di intervento comunitario:

- la Commissione può agire in qualità di coordinatore ed elemento di contatto, diffondendo l'informazione sullo sviluppo del mercato e intraprendendo analisi sull'impatto di misure specifiche;
- la Commissione può svolgere una funzione di "osservatore del mercato" e cercare di individuare in anticipo l'emergere di nuove difficoltà causate da un insufficiente coordinamento delle normative nazionali e da un'applicazione ineguale di nuove tecnologie;
- la Commissione può intraprendere una revisione paese per paese delle normative nazionali che disciplinano la comunicazione commerciale.

2. Servizi relativi all'informazione

Nel campo dei servizi relativi all'informazione una serie di problemi interferiscono con la libertà di stabilimento e la libera circolazione delle merci e dei servizi connessi con i mezzi d'informazione. In risposta ad alcuni dei più pressanti problemi la Commissione interverrà su due fronti.

- Essa valuterà la necessità di un'azione comunitaria sulla base del Libro verde su "Pluralismo e

concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno"; in particolare adotterà una decisione nei primi mesi del 1994 sulla necessità di un'azione in materia di proprietà dei mezzi d'informazione.

- Verrà elaborato un documento di riflessione sul problema della protezione dei segnali codificati nelle diffusioni radiotelevisive. Nel documento si cercherà di verificare se nuove misure comunitarie, che tengano conto dei recenti progressi tecnologici, possano contribuire ad eliminare le barriere tecniche agli scambi di decodificatori di segnali. Si intende così rispondere alla necessità di un'effettiva protezione dei segnali codificati contro la pirateria audiovisiva.

10. Commercio e distribuzione

Se si vogliono massimizzare i benefici del mercato interno sono necessari sistemi commerciali e di distribuzione efficienti e competitivi, che consentano di commercializzare e distribuire efficacemente i prodotti di uno Stato membro in altri Stati membri a condizioni commerciali attraenti. Ciò significa che si deve puntare a migliorare l'accesso alle reti di distribuzione e all'instaurazione di legami tra imprese di regioni sviluppate e imprese di regioni meno sviluppate, tra grandi e piccole imprese e tra imprese di diversi Stati membri. A tal fine la Commissione continuerà un'intensa attività di consultazione con i rappresentanti del commercio e della distribuzione, nell'ambito del comitato per il commercio e la distribuzione, nonché con gli Stati membri tramite riunioni regolari con funzionari, direttori generali del commercio ed esperti. La Commissione intraprenderà inoltre le azioni esposte qui di seguito.

- Istituzione, in collaborazione con gli Stati membri, di un sistema integrato di raccolta, elaborazione e diffusione di statistiche omogenee sul commercio e la distribuzione in tutta la Comunità. La raccolta di dati affidabili e dettagliati è una condizione preliminare allo sviluppo delle politiche comunitarie in questo campo.
- È all'esame la seconda fase dell'iniziativa "COMMERCIO 2000" destinata ad incoraggiare l'impiego delle nuove tecnologie per il miglioramento delle comunicazioni interne, la gestione del magazzino, la logistica e la distribuzione. In questa seconda fase verrà dato maggior rilievo allo sviluppo del carattere transfrontaliero dei progetti prescelti.
- La Commissione continuerà a sostenere le misure di autoregolamentazione quali i codici di condotta volontari nei settori relativi ai modi di pagamento, agli accordi di franchising e alle vendite per corrispondenza, che offrono la possibilità di sviluppare soluzioni basate sul mercato a problemi di commercio e di distribuzione che riguardano tutta l'Europa.
- Pubblicazione entro la fine del 1994 di opuscoli che illustrino regolamenti comunitari e nazionali sulla libertà di stabilimento, le regole di concorrenza, la tutela dei consumatori e la programmazione urbana in relazione al settore della vendita al dettaglio e della distribuzione.

11. Energia

Il completamento del mercato interno nel settore dell'energia mira ad agevolare l'accesso dei consumatori alle varie fonti di energia nel quadro di un mercato più competitivo che diversifichi l'approvvigionamento energetico, accrescendo così la sicurezza dei rifornimenti.

Esistono una serie di misure, iniziative e orientamenti, in ambito sia interno che internazionale, per accrescere effettivamente la concorrenza e le opportunità di espansione nel settore dell'energia.

1. Dimensione interna

- Le misure di accompagnamento nell'ambito della politica energetica svolgono un'importante funzione. La politica energetica della Commissione mira a ridurre le disparità tra le regioni dell'Unione per quanto riguarda l'accesso alle risorse energetiche, la dipendenza energetica, la struttura e la sicurezza dell'approvvigionamento. Azioni sono condotte nel quadro della programmazione energetica regionale e urbana e dei Fondi strutturali.
- Di primaria importanza sono lo sviluppo e il rafforzamento di reti energetiche transeuropee, per le quali la Commissione sta preparando orientamenti comunitari. Tali reti possono garantire la diversificazione delle fonti energetiche e, di conseguenza, potenziare i canali di approvvigionamento anche con zone al di fuori della Comunità.
- Fondamentali sono anche la questione di una politica coordinata delle riserve energetiche e la questione delle misure di crisi.

2. Dimensione internazionale

- La Carta dell'energia fornirà un quadro giuridico per il commercio, gli investimenti e la cooperazione in campo energetico con i paesi un tempo ad economia pianificata. Ciò significherà maggiori opportunità commerciali, diversificazione e sicurezza di approvvigionamento.
- I programmi bilaterali di assistenza tecnica alle repubbliche dell'ex Unione Sovietica e ai paesi dell'Europa centroorientale, unitamente ad accordi di associazione e ad altre relazioni e programmi, benché destinati a sostenere lo sviluppo economico e la stabilità generale, contribuiscono a lungo termine alla sicurezza delle forniture energetiche.
- Nello stesso ambito restano essenziali il rafforzamento e l'approfondimento del dialogo tra produttori e consumatori, specialmente con i paesi mediterranei e dell'Africa settentrionale.

III. Ulteriore miglioramento dell'ambiente economico a favore dei consumatori

Il mercato interno non è stato istituito esclusivamente per le imprese e non funzionerà correttamente senza una forte ed efficace partecipazione dei consumatori. Il cittadino ha diritto a trarre beneficio in veste di consumatore da un'intensificata concorrenza e da una maggiore scelta di beni e servizi, oltre che ad avere la garanzia di un'adeguata protezione della sua sicurezza e di altri interessi essenziali. D'altro lato consumatori bene informati, che si avvalgono della scelta offerta dal mercato, possono accelerare gli effetti economici positivi di un mercato integrato. Il consumatore, pertanto, ha una funzione critica da svolgere nella realizzazione degli obiettivi del programma del mercato interno.

Oltre alle misure chiaramente favorevoli ai consumatori, quali una maggiore trasparenza della legislazione comunitaria e attività di informazione specifica dei consumatori, menzionate in altre parti del presente programma, la Commissione ritiene che altre misure legislative possano essere necessarie per garantire che i consumatori considerino veramente la Comunità come un mercato unico. La priorità viene data a questo proposito alle garanzie giuridiche e commerciali e ai servizi finanziari.

La Commissione propone pertanto le azioni esposte qui di seguito.

- Sulla base delle reazioni pubbliche al suo Libro verde sulle garanzie dei beni di consumo e dei servizi post-vendita dell'ottobre 1992, che saranno raccolte fino all'aprile 1994, la Commissione presenterà adeguate proposte nella seconda metà dell'anno.
- Per quanto riguarda i servizi finanziari la Commissione intende intraprendere le seguenti azioni:

- si inizieranno i lavori per verificare in quale misura le norme di trasparenza che si applicano a determinate forme di credito al consumo, quali quelle previste nelle direttive 87/102/CEE e 90/88/CEE, possano essere applicate anche al credito ipotecario; un progetto di proposta sarà presentato all'inizio del 1995;
- la raccomandazione del 1988 relativa ai sistemi di pagamento, compresi i sistemi delle carte di credito, sarà riesaminata e potrebbe essere trasformata in un atto vincolante; una decisione sarà adottata entro la fine del 1994;
- la già menzionata azione per agevolare i pagamenti transnazionali andrà anche a beneficio dei consumatori individuali.
- La Commissione rifletterà su forma e contenuto di possibili misure per accrescere la sicurezza di alcuni servizi che con l'avvento del mercato unico assumono una più grande dimensione transfrontaliera.

IV. Rapporto tra sviluppo sostenibile e mercato interno

Non vi è alcuna contraddizione intrinseca tra il completamento del mercato interno e la lotta contro il degrado ambientale, i quali, al contrario, si sostengono vicendevolmente. Questa relazione particolare, già riconosciuta nell'Atto Unico europeo, è rafforzata dall'articolo 2 del trattato, nel quale è chiaramente indicato che il completamento del mercato interno è importante per raggiungere, tra l'altro, "una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente".

I profitti a breve termine a spese dei partner economici e dell'ambiente dovrebbero essere sostituiti da un atteggiamento che costituisca la base di una maggiore efficienza e competitività, sia a livello dell'Unione che a livello internazionale, nel quadro di un modello economico più sostenibile a lungo termine. La Commissione si adopererà per sviluppare un ambito internazionale all'interno del quale risolvere i conflitti commerciali che possono insorgere in seguito all'applicazione di misure nazionali o regionali di protezione dell'ambiente. Essa sosterrà inoltre le future iniziative per rafforzare le norme e le clausole di sicurezza contenute nel codice GATT sugli ostacoli tecnici agli scambi, per garantire che le normative ambientali non siano utilizzate per limitare artificialmente gli scambi.

La politica ambientale dell'Unione si trova ad un bivio molto importante. Sulla scia degli accordi UNCED (conferenza delle Nazioni Unite per l'ambiente e lo sviluppo) e conformemente al trattato sull'Unione europea e al quinto programma di azione comunitario per l'ambiente, la Comunità sta sviluppando attualmente un approccio integrato per garantire l'applicazione di una politica estremamente efficace che consenta il passaggio ad un tipo più sostenibile di sviluppo sociale ed economico. Ciò è di vitale importanza non solo per l'ambiente, ma anche per il successo a lungo termine del mercato interno, che dipende dalla sostenibilità delle politiche perseguite in settori quali l'industria, l'energia, i trasporti, l'agricoltura e il turismo, che a loro volta dipendono dalla capacità dell'ambiente di farsene carico. Molti problemi ambientali quali ad esempio i cambiamenti climatici, le piogge acide e la gestione dei rifiuti possono essere affrontati soltanto con un'azione congiunta dei principali operatori e settori economici, ricorrendo non solo ad atti legislativi, ma anche ad un insieme integrato di altri strumenti quali norme tecniche e/o sistemi di certificazione, regimi volontari o strumenti economici. Tale azione congiunta potrà svilupparsi nel modo migliore in una cornice comunitaria, senza la quale vi è il rischio che le iniziative intraprese non riescano ad avere piena efficacia e che l'integrità del mercato interno sia compromessa. Tale cornice, tuttavia, non deve costituire o essere percepita come una camicia di forza. Dovrebbe al contrario essere abbastanza flessibile da

incoraggiare tutte le parti interessate ad assumere le proprie responsabilità e a sviluppare e applicare un insieme ottimale di strumenti adeguati alle loro condizioni locali e regionali, ma senza creare distorsioni inutili e ingiustificate.

Benché siano stati fatti progressi dall'adozione dell'Atto unico europeo, restano da risolvere una serie di problemi se si vuole che l'attuazione del quinto programma d'azione si concili perfettamente con il funzionamento del mercato interno. Nel corso del 1994 la riflessione sul rapporto mercato interno e sviluppo sostenibile sarà proseguita.

Interventi specifici

- **Ambiente e competitività.** Nella comunicazione del 18 novembre 1992¹¹, la Commissione sottolinea i benefici intrinseci dell'inserimento di considerazioni ambientali nello sviluppo di prodotti e servizi e nei processi di produzione, in termini di rafforzamento della competitività sui mercati comunitari e mondiali. In particolare un'azione efficace su questo fronte potrebbe fornire alle imprese della Comunità il vantaggio della prima mossa sui mercati internazionali. Per sostenere lo sviluppo di tali strategie da parte delle imprese dell'Unione si potrebbe ricorrere ad azioni comunitarie quali l'etichettatura ecologica e l'auditing ecologico nonché ad adeguati incentivi fiscali.
- **Rifiuti.** La Commissione elaborerà proposte per conciliare il principio della libera circolazione delle merci con il regime speciale relativo ai rifiuti.
- **Revisione delle misure ambientali proposte a livello nazionale per garantirne la compatibilità con il mercato interno.** L'attuale proposta di ampliamento del campo di applicazione della direttiva 83/189/CEE, per includervi accordi volontari o strumenti economici intesi, tra l'altro, al raggiungimento di obiettivi ecologici, fornirà la possibilità di compiere progressi su questo fronte.

V. Installazione di reti transeuropee (RTE)

Il documento di lavoro della Commissione del giugno 1993 ha dato risalto alla necessità d'impostare in modo coordinato e coerente lo sviluppo delle reti, integrando gli aspetti d'interconnessione, interoperatività ed accesso alle reti. Le reti devono effettivamente svilupparsi in funzione della domanda e nel rispetto delle leggi di mercato. Il Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione ha posto in rilievo la necessità di realizzare i progetti giudicati prioritari e proposto una strategia volta ad accelerarne l'attuazione; affinché tuttavia la politica perseguita in tema di reti possa recare alla crescita economica un contributo che non si esaurisca con i progetti stessi, sono necessari alcuni interventi orizzontali per favorire la costituzione delle reti transeuropee.

Le proposte formulate nel programma strategico sono complementari alle proposte del Libro bianco. Pur nel rispetto delle caratteristiche specifiche dei singoli settori, tali proposte devono contribuire fattivamente all'attuazione del titolo XII del trattato sull'Unione e suscitare la fiducia degli operatori economici, a prescindere dal fatto che si tratti di pubbliche amministrazioni, industriali, banchieri od esercenti delle reti. Queste proposte descrivono a grandi linee i provvedimenti necessari per garantire il coordinamento della politica perseguita in fatto di reti sul piano comunitario, stimolare la partecipazione del settore privato al finanziamento delle reti in questione e garantirne l'interoperatività. E' inoltre opportuno ricordare che i diversi strumenti finanziari della Comunità contribuiscono al cofinanziamento di un numero considerevole di progetti che rientrano nell'ambito delle reti transeuropee.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Competitività industriale e protezione dell'ambiente, SEC(92) 1986 del 4 novembre 1992

1. Promozione di una convergenza degli interessi e coordinamento

Le difficoltà che si incontrano quando si vogliono definire obiettivi prioritari e progetti d'interesse comune sono ben note, alla pari delle loro cause: divergenze d'interessi e di priorità a livello nazionale, assenza di prospettiva europea ed inadeguatezza del quadro giuridico e amministrativo. Nella prospettiva di arrivare ad una maggiore integrazione delle infrastrutture europee nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia occorre rafforzare il coordinamento a livello comunitario per integrare progressivamente l'interesse europeo nella dimensione nazionale delle reti e consentire un impiego ottimale delle risorse disponibili, nel pieno rispetto del principio della sussidiarietà.

Interventi specifici

- La prima tappa di questo processo è costituita dall'adozione da parte del Consiglio di progetti di massima relativi alle reti che identifichino possibili direttrici per il loro sviluppo a medio termine. Tali progetti si basano su una concertazione su scala europea, da approfondirsi opportunamente, e svolgono una funzione essenziale nell'indirizzare alcuni strumenti comunitari ai progetti ritenuti prioritari negli Stati membri e nelle regioni ammesse a beneficiarne. Le attività svolte dalla Commissione hanno già dato luogo all'adozione da parte del Consiglio di quattro progetti di massima nel campo dei trasporti; altri stanno ancora venendo discussi in sede di Consiglio e di Parlamento, e la Commissione intende presentare diverse nuove proposte in tempi brevissimi (si veda la tabella dell'allegato 2). Proseguono pertanto i lavori allo scopo di:
 - ottenere dal Consiglio e dal Parlamento l'adozione dei progetti di massima già proposti;
 - presentare al Consiglio, al Parlamento, al CES ed al Comitato delle regioni di nuova istituzione le proposte supplementari in corso di elaborazione;
 - promuovere l'integrazione spaziale ed intermodale delle reti, in particolare nel settore dei trasporti nel quale si sta elaborando un programma intermodale;
 - individuare gli aspetti direttamente connessi all'efficacia delle reti, come ad esempio la qualità dei servizi offerti e le diverse condizioni occorrenti per garantire l'efficacia suddetta, e presentare le proposte del caso.
- La seconda tappa consiste nel conferire una maggiore coerenza a strategie ed interventi. I programmi di massima costituiscono strumenti necessari per l'attuazione della politica riguardante le RTE, ma in assenza di coordinamento potrebbero sfociare in una congerie di attività complesse e disgiunte. Per mantenere in esistenza una strategia globale per le RTE, seguendo l'impostazione dimostratasi vincente per la realizzazione del mercato interno, occorrerà coordinare i diversi strumenti, ripartire tra i vari settori le risorse necessarie e verificare i progressi compiuti. Si rende pertanto necessario decidere in merito all'istituzione di un apposito dispositivo di coordinamento che renda più coerente l'attuazione della politica riguardante le RTE. A questo proposito è imminente la presentazione di specifiche proposte della Commissione.
- Per poter meglio diagnosticare le necessità occorre affinare gli strumenti statistici. Nel settore delle infrastrutture è stata frequentemente rilevata la mancanza d'informazioni statistiche comparabili ed affidabili su scala comunitaria, alla quale si potrà ovviare unicamente con il sostegno attivo degli Stati membri: la Comunità deve dotarsi di mezzi d'osservazione adeguati sotto il profilo della metodologia, della normalizzazione e degli strumenti di misura. L'Istituto statistico delle Comunità europee presenterà le proposte del caso nel corso del primo semestre 1994; nel campo delle telecomunicazioni ciò significherà mettersi in grado di effettuare un'analisi approfondita del mercato dei servizi.
- Si dovrà inoltre procedere ad un esame approfondito della funzione di cardinale importanza che le città europee sono chiamate a svolgere nello sviluppo delle reti energetiche e di trasporto nonché, in parallelo, del contributo che le reti transeuropee di telecomunicazioni possono recare allo sviluppo armonioso delle città stesse. Nel definire una nuova impostazione europea in campo infrastrutturale occorre trattare contemporaneamente i nodi e le arterie di comunicazione. Nell'ambito della Commissione si sta riflettendo su come meglio studiare le ripercussioni delle reti transeuropee sullo sviluppo del contesto urbano; in funzione dei risultati di tale analisi la Commissione potrebbe presentare proposte adeguate nel 1995.
- Occorre promuovere lo sviluppo di una visione prospettica, lo scambio dei dati e l'approfondimento a livello comunitario in merito all'evoluzione futura delle infrastrutture. La Commissione intende sostenere le iniziative pubbliche o private miranti a stimolare la riflessione comunitaria ed il dialogo tra le parti interessate (promotori di progetti, esercenti di reti, industriali, università, autorità nazionali, regionali e locali). Una prima iniziativa privata che gode dell'appoggio della Commissione è quella riguardante l'istituzione di un Centro europeo per lo studio delle infrastrutture (CESI), lanciata dalla

2. Incentivazione degli investimenti privati

Le pressioni cui sono sottoposti i bilanci nazionali, già gravati da diversi vincoli, rendono sempre più problematico il finanziamento delle reti transeuropee. Occorre fare di più per stimolare gli investimenti privati in progetti infrastrutturali d'ampia portata e per superare eventuali ostacoli che si frappongano alla loro realizzazione.

Il fatto d'incoraggiare la partecipazione di fondi privati ai progetti RTE avrebbe ripercussioni dirette a medio termine sulla crescita, sulla concorrenzialità e sull'occupazione nell'Unione, giacché anticiperebbe la realizzazione di progetti infrastrutturali che verrebbero altrimenti abbandonati o notevolmente ritardati.

Benché il finanziamento dei singoli progetti debba costituire l'oggetto di apposite decisioni (si vedano le proposte specifiche contenute nel Libro bianco), si potrebbe promuovere un miglioramento generale delle condizioni di mercato per minimizzare i rischi, sotto il controllo delle autorità pubbliche, e per offrire un'adeguata redditività per i rischi sostenuti dal settore privato. La Comunità dovrebbe svolgere un ruolo più attivo nel mobilitare gli investimenti privati.

Interventi specifici

a) Definizione di un quadro giuridico atto ad incoraggiare una maggiore partecipazione del settore privato

Pur tenendo presente la necessità di mantenere l'equilibrio tra la redditività degli investimenti e la funzione sociale dei progetti infrastrutturali di ampia portata, occorrerebbe agevolare una convergenza delle condizioni più opportune per incoraggiare in tutto il mercato interno gli investimenti privati nelle reti. Un ruolo di rilievo nell'apertura dei mercati nazionali spetterà alla politica della concorrenza (si veda la precedente sezione A IV). In molti casi saranno necessari opportuni adeguamenti del contesto normativo, per fornire un quadro flessibile per lo sviluppo di progetti di reti transfrontaliere; occorre tuttavia analizzare nei particolari gli ostacoli giuridici e regolamentari atti ad impedire un coinvolgimento del settore privato nelle reti. Una volta che si disponga dei risultati di tali studi (fine 1994) si potranno presentare proposte specifiche.

b) Snellimento delle procedure amministrative per accelerare la programmazione degli investimenti infrastrutturali

Un elemento importante per lo sviluppo delle reti consiste nel semplificare le procedure amministrative e nel ridurre i ritardi del processo di programmazione, dovuti nel caso dei progetti infrastrutturali alla stratificazione della struttura amministrativa ed alla complessità delle procedure consultive e decisionali, che inducono frustrazione in investitori ed utenti aumentando al tempo stesso costi e rischi di tali progetti.

* Gli Stati membri dovrebbero riesaminare le prassi attualmente seguite per l'iter delle domande, nell'intento di snellire le procedure e di accelerare la programmazione delle infrastrutture. La Commissione sta esaminando la possibilità di elaborare un manuale della prassi ottimale nella Comunità che fornisca un metro di giudizio alle autorità pubbliche.

• Nel contesto dei tentativi della Commissione di dare maggior risalto alle funzioni della dichiarazione d'interesse europeo, nella prima metà del 1994 verranno fornite agli interessati chiare linee guida ed altri elementi utili circa gli aspetti che risultano di particolare interesse per la Commissione, soprattutto nei settori della politica ambientale, di quella della concorrenza e di quella degli appalti pubblici.

c) Iniziative volte ad attirare sia gli investitori istituzionali che i piccoli investitori sui mercati finanziari dell'Unione per il finanziamento di progetti riguardanti le reti transeuropee

Alcuni progetti riguardanti le reti transeuropee presentano per il settore privato una validità economico-finanziaria intrinseca; in tali casi il settore pubblico non deve fare altro che fornire un quadro normativo adeguato. La dichiarazione d'interesse europeo potrebbe inoltre incoraggiare l'interesse del settore privato agevolando l'accesso agli strumenti finanziari della Comunità ed accelerando alcune procedure amministrative (vedi oltre).

Nel caso di progetti che risultino indispensabili per il funzionamento della rete ma non siano in grado di generare entrate sufficienti ad attirare gli investitori privati, è opportuno prendere in esame la possibilità di un contributo finanziario pubblico. La forma di finanziamento più comune è quella della sovvenzione, ma sono possibili altre alternative, quali i contributi in conto interesse, gli incentivi fiscali o le garanzie di credito. Si sta studiando la possibilità di sviluppare questi strumenti a livello comunitario, in particolare nell'intento di attirare sia gli investitori istituzionali che i piccoli investitori. Tra le proposte prese in esame vi sono un'impostazione innovativa dei problemi assicurativi e di garanzia in relazione con il FEI, l'erogazione di contributi in conto interesse per i prestiti della Comunità o della BEI, incentivi fiscali tali da attirare il capitale a lungo termine od infine l'investimento in partecipazioni relative a nuovi progetti infrastrutturali tramite il FEI. Nella seconda metà del 1994 sarà presentata una comunicazione con proposte articolate in merito.

d) Impiego della dichiarazione d'interesse europeo (DIE) in funzione di catalizzatore che stimoli l'interesse degli investitori per i progetti di reti transeuropee

Le caratteristiche principali di una DIE così perfezionata potrebbero venire riassunte nel modo seguente:

- la dichiarazione potrebbe venir utilizzata per segnalare l'intenzione della Comunità di affrontare e risolvere nei tempi più brevi eventuali problemi amministrativi e giuridici allo scopo di favorire l'iter del progetto;
- allo scopo di coadiuvare la mobilitazione del capitale privato potrebbero venir decisi specifici interventi connessi alla concessione della DIE, quali:
 - rimborso dei costi legati agli studi di preparazione per i progetti che abbiano ottenuto la DIE;
 - esame prioritario ai fini di un finanziamento tramite il Fondo europeo per gli investimenti, una volta che questo sia in funzione;
 - patronaggio attivo della Commissione sui mercati finanziari dell'Unione per i progetti coronati dal successo;
 - possibilità di partecipazione del FEI al capitale azionario, una volta che il regolamento del Fondo lo consenta;
 - incentivi fiscali per le obbligazioni emesse in connessione a progetti che abbiano ottenuto la DIE.

3. Garanzia dell'interoperatività

La diversità delle prescrizioni regolamentari e delle specifiche tecniche unitamente alla molteplicità e alla diversità delle strutture amministrative e dei principi di gestione, determinano l'assenza dell'interoperatività transfrontaliera e la frammentazione del mercato. Salvo poche eccezioni il problema dell'interoperatività delle reti transeuropee non è stato affrontato in modo sistematico. I compiti affidati dalla Comunità alle organizzazioni europee responsabili della normazione si sono concentrati sull'attuazione delle politiche comunitarie con particolare riferimento a campi quali la normativa tecnica, gli appalti pubblici e lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni.

Sarebbe opportuno che la Comunità adottasse un'impostazione tale da consentire la piena partecipazione degli interessati alle ricerche sull'interoperatività delle reti. In questo settore le autorità nazionali esercitano tradizionalmente un'importante funzione normativa ed è almeno parzialmente impossibile conseguire l'interoperatività senza far ricorso a specifiche tecniche obbligatorie; si dovrebbe però dare particolare rilievo a specifiche concordate autonomamente dalle reti e dagli operatori di mercato.

Interventi specifici

- In via generale nella prima metà del 1994 sarà redatto un inventario dei settori nei quali occorre prevedere interventi volti ad agevolare la soluzione dei problemi d'interoperatività.
- Per ogni settore s'identificheranno le procedure che richiedono interventi d'armonizzazione, operando una distinzione quanto più chiara possibile tra:
 - le procedure regolamentari che rientrano nella sfera di competenza delle amministrazioni degli Stati membri in quanto pertinenti all'interesse collettivo, tradizionalmente riservate alle pubbliche autorità;
 - le procedure regolamentari solitamente delegate agli esercenti di rete, le quali costituiscano ostacoli di natura tecnica od amministrativa all'interoperatività dei sistemi o semplicemente alla fluidità degli

scambi commerciali;

- le specifiche tecniche, alla cui definizione occorre partecipino gli operatori direttamente coinvolti nella realizzazione delle infrastrutture o nella fornitura degli impianti che costituiranno le reti.
- In funzione dei risultati ottenuti la Commissione proporrà nel 1995 interventi volti a determinare gli strumenti giuridici più idonei a risolvere i problemi di regolamentazione, con l'intenzione di affidare:
 - ad organismi competenti i compiti per i quali nei paesi dell'Unione la regolamentazione è tradizionalmente oggetto di una delega;
 - agli organismi europei di normazione le attività che rientrano di regola in tale contesto, dopo essersi assicurati che tali organismi siano in grado di svolgere attività che differiscono apprezzabilmente dai loro programmi tradizionali.
- Una proposta di direttiva riguardante l'interoperatività dei treni ad alta velocità sarà presentata fra breve al Consiglio: tale proposta comporterebbe l'elaborazione di specifiche tecniche d'interoperatività il cui rispetto sarebbe obbligatorio, e di norme europee per le quali verrebbero conferiti opportuni mandati al CEN/CENELEC/ETSI.
- La Commissione e gli Stati membri dovranno adoperarsi per promuovere la partecipazione degli esercenti delle reti e dell'industria all'elaborazione ed all'applicazione di norme europee, tanto all'interno dell'Unione quanto in un ambito allargato ai paesi vicini.
- All'occorrenza verranno rese obbligatorie specifiche tecniche comuni relative ad elementi d'importanza fondamentale ai fini dell'interoperatività.

4. Necessità di un rapido sviluppo delle reti telematiche tra le amministrazioni

Nel contesto della politica perseguita dalla Commissione in tema di reti transeuropee sono state costituite alcune reti computerizzate per lo scambio d'informazioni tra le amministrazioni tributarie e doganali degli Stati membri ovvero tra la Commissione e gli Stati membri. Nei prossimi mesi la Commissione effettuerà uno studio di fattibilità nell'intento di dare avvio alla realizzazione di una rete veramente comune per le comunicazioni riguardanti le questioni doganali e le imposte indirette, che serva da tramite per tutte le applicazioni esistenti o future.

- Per quanto riguarda più in particolare le applicazioni, il sistema doganale deve interessarsi allo sviluppo di una tariffa comunitaria integrata. Ciò consentirà alla Commissione di trasmettere informazioni relative ai dazi doganali e ai prelievi agricoli (sistema TARIC), alle decisioni in merito alla classificazione delle merci ("Informazioni sul campo d'applicazione delle tariffe") ed a massimali e alle quote (sistema QUOTA). Questi sistemi contribuiranno all'efficienza delle amministrazioni doganali, che verranno messe in grado di prendere decisioni rapide in base ad informazioni affidabili aggiornate quotidianamente; essi rappresentano quindi un vantaggio considerevole per gli operatori economici.
- Gli aspetti relativi al sistema tributario riguardano lo scambio d'informazioni pertinenti alla riscossione dell'IVA sui flussi intracomunitari di merci (sistema VIES) e lo scambio d'informazioni concernenti le accise (in corso di sviluppo). Tali sistemi dovranno consentire agli Stati membri di sviluppare i regimi d'imposizione indiretta applicabili agli scambi intracomunitari dopo l'abolizione delle barriere fiscali.

In termini più generali il fatto di realizzare ed operare un sistema efficiente, affidabile e di agevole impiego, il quale costituisca un'infrastruttura per lo scambio di comunicazioni e dati tra le tredici amministrazioni, come proposto nella precedente sezione riguardante la cooperazione amministrativa, darà un forte impulso al conseguimento degli obiettivi prioritari ed al perseguimento delle principali direttrici d'intervento definite nelle linee guida per le reti telematiche contenute nelle proposte attualmente all'esame del Consiglio, in particolare per quanto riguarda il proposto programma IDA (interscambio di dati tra amministrazioni). Tale attività presenta una stretta affinità con l'iniziativa a favore della crescita in quanto incoraggia le decisioni d'investimento, determina un clima economico più favorevole rendendo possibile una

maggior efficienza e rafforza la struttura industriale.

Prescindendo dall'importanza che riveste ai fini dell'efficacia per le amministrazioni dei paesi che costituiscono il mercato interno, tale rete dimostrerà un considerevole potenziale per la politica industriale. Essa potrebbe infatti contribuire alla dinamica industriale europea fornendo in modo strutturato e coordinato all'industria (fornitori di hardware e software, integratori di sistemi, esercenti di rete, prestatori di servizi) indicazioni relative agli orientamenti a lungo termine degli utenti. Grazie alle sue attività si arriverà ad un denominatore comune dei sistemi e dei servizi di posta elettronica utilizzati dalle amministrazioni pubbliche, il che influenzerà anche altri utenti; l'industria si troverà così di fronte ad una serie di requisiti sempre più convergenti e sarà pertanto in grado di fornire soluzioni interoperative valide per un mercato di dimensioni europee senza perdere le proprie capacità d'innovazione e la propria libertà in materia di differenziazione dei prodotti. La politica perseguita dalla Comunità in materia di appalti pubblici farà inoltre sì che un più ampio impiego della posta elettronica nelle amministrazioni offra all'industria l'occasione di vendere prodotti omogenei all'interno di un mercato domestico di dimensioni significative, determinando in tal modo notevoli pressioni a favore di un miglioramento qualitativo nonché una flessione dei prezzi.

Anche se la posta elettronica potrà in molti casi rappresentare una soluzione soddisfacente per lo scambio d'informazioni, indubbiamente alcune esigenze potranno venire soddisfatte in modo più adeguato mediante l'aggiunta di capacità od applicazioni supplementari che sfruttino l'infrastruttura già esistente (ad es. EDI) ovvero facendo ricorso a tecnologie completamente differenti. Il già menzionato programma IDA, che mira a fornire un sostegno comunitario per l'attuazione delle reti transeuropee di comunicazione e di scambio dati, dovrebbe assurgere al ruolo di strumento principale in questo settore grazie alla sua capacità di sostenere l'attuazione di progetti d'interesse comune ed all'attenzione prestata agli aspetti d'interoperatività tra reti ed applicazioni. L'attività svolta in questo ambito dovrebbe basarsi sulle reti già esistenti e tener conto di sviluppi della cooperazione tra amministrazioni la cui portata va al di là delle frontiere geografiche dell'Unione.

Sezione D - Una politica estera dinamica ed aperta

Una gestione efficace delle frontiere esterne dell'Unione ed una politica commerciale dinamica sono elementi d'importanza fondamentale se si vuole che individui e società, originari tanto dell'Unione quanto di paesi terzi possano trarre pieno vantaggio dal mercato interno. Occorre intervenire su entrambi questi aspetti per sradicare prassi illecite o tali da determinare distorsioni, che potrebbero compromettere la concorrenza sui mercati comunitari.

I. Gestione della frontiera esterna dell'Unione

La piena realizzazione del mercato interno, l'entrata in vigore del trattato di Maastricht e l'imminente ampliamento dell'Unione hanno spinto in primo piano questioni riguardanti l'attività delle amministrazioni doganali alle frontiere esterne dell'Unione. Gli Stati membri hanno lavorato alacremente, in cooperazione con la Commissione, per rivedere il modo in cui la sorveglianza doganale va attuata nell'ambito dell'iniziativa "Dogane 2000". I provvedimenti necessari per conseguire gli obiettivi enunciati nel documento "Dogane 2000" saranno messi a punto agli inizi del 1994; gli elementi principali di tale programma sono riportati qui di seguito.

a) Controlli alle frontiere esterne:

- L'obiettivo primario è quello di **garantire una qualità elevata dei controlli alle frontiere esterne**, così da agevolare la scorrevolezza del traffico pur effettuando tali controlli in modo efficace, efficiente ed omogeneo. I servizi doganali alle frontiere esterne devono conseguire **risultati equivalenti**, in termini tanto di controllo quanto di agevolazione degli scambi, se si vuole preservare la fiducia nel funzionamento dell'unione doganale e del mercato interno. Si eviteranno così fenomeni di diversione dei traffici e di distorsione dei flussi commerciali col resto del mondo.
- Nel 1994 i servizi doganali nazionali presenteranno, in cooperazione con la Commissione, una relazione sulla possibilità che le differenze eventualmente esistenti in tema di **sanzioni amministrative** applicate dagli Stati membri alle infrazioni doganali diano origine a deviazione dei traffici, e sull'eventuale necessità di ravvicinamenti in tema di ammende.
- La stretta cooperazione tra amministrazioni nazionali, organizzata dalla Commissione, risulta necessaria per impedire violazioni delle normative doganali e delle altre disposizioni che disciplinano l'accesso al mercato comunitario. Tra i settori d'importanza prioritaria vi sono la prevenzione delle frodi, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale (in particolare marchi, disegni, modelli e diritti d'autore) ed i provvedimenti di lotta alle contraffazioni.

b) Snellimento dei controlli e sorveglianza:

- Le amministrazioni doganali dovranno conseguire un delicato equilibrio tra l'esigenza di scoraggiare ed identificare l'evasione, da un lato, e quella di garantire lo scorrimento più facile possibile degli scambi legittimi e la libera circolazione delle persone nonché di minimizzare i costi per l'utente dall'altro. In questo campo l'Unione ha una funzione da svolgere diffondendo le prassi migliori basate sull'impiego di nuove tecnologie ed ampliando il ricorso a procedure semplificate ed a tecniche di analisi dei rischi.

c) Risorse ed efficienza

- Per individuare gli obiettivi ed assegnare le risorse in relazione al grado di priorità occorre un'**impostazione programmata**. La Commissione può fungere da mediatore per garantire che si concordi un inquadramento tale da tener conto delle esigenze dell'Unione nel suo complesso.
- Occorre modificare le modalità di **reclutamento e formazione del funzionari doganali** onde consentir loro di adeguarsi a prassi lavorative più flessibili ed a nuove tecniche (analisi dei rischi, controlli basati sulla certificazione, computerizzazione dei compiti ripetitivi ecc.).

- La computerizzazione delle procedure doganali dovrà procedere ad un ritmo che permetta anche agli operatori del commercio internazionale di esperire mediante computer le necessarie formalità. Per progredire in questo campo si terrà conto della possibilità d'impiegare i sistemi informatici degli operatori per soddisfare le esigenze dell'amministrazione doganale, della necessità di sviluppare i collegamenti tra i sistemi nazionali e dello snellimento delle formalità doganali tra Stati membri, grazie a dispositivi di controllo via computer.
- Nel 1994 si procederà ad esaminare quale impostazione si debba seguire per garantire un'adeguata disponibilità di risorse. Nel corso di tale esame si terrà conto di possibilità quali l'impiego di finanziamenti disponibili nell'ambito di strumenti comunitari, l'impiego di apparecchiature in comproprietà ovvero messe in comune, il lavoro in comune e le altre possibilità di questo genere.

Per realizzare appieno il mercato interno occorre rafforzare la cooperazione amministrativa e l'assistenza prestata da un'amministrazione doganale a quelle degli altri Stati membri ed alla Commissione per affrontare il problema della frode doganale e tributaria. In seguito all'adozione del regolamento 1468/81 i servizi investigativi nazionali e della Commissione hanno intensificato la cooperazione e svolgono indagini comuni nei paesi terzi per garantire la corretta applicazione della normativa doganale ed agricola. E' stata altresì presentata al Consiglio una proposta di modifica del suddetto regolamento, tale da migliorarne in misura significativa l'applicazione.

In collaborazione con gli Stati membri la Commissione sta altresì esaminando la possibilità d'intensificare la cooperazione nella lotta contro la droga. In seguito all'adozione di un quadro unico per gli scambi commerciali di precursori di droghe con i paesi terzi¹², diversi paesi terzi in posizione strategica si sono impegnati a controllare gli scambi commerciali di tali prodotti in base ad un regime di reciproca cooperazione. Benché la situazione per quanto riguarda le competenze della Comunità in materia di traffico di droga sia attualmente confusa, gli Stati membri hanno sollecitato una maggiore cooperazione a livello comunitario. A questo fine sono stati elaborati diversi dispositivi di cooperazione che saranno d'ora in poi gestiti da un apposito gruppo di lavoro costituito in base all'articolo K.4 del trattato sull'Unione europea.

II. Piena realizzazione della politica commerciale comune nel contesto del mercato interno

Fin dai suoi primordi nel 1957 la Comunità ha continuato a progredire verso la realizzazione di una politica commerciale comune per quanto riguarda le merci e, più recentemente, i servizi. La messa a punto di un regime comune per le importazioni ed esportazioni di beni e servizi nei confronti del resto del mondo costituisce una premessa indispensabile per ottenere un livello equivalente di concorrenza sui mercati degli Stati membri ed agevolerà l'eliminazione delle formalità doganali per il trasporto di merci tra Stati membri; benché gli elementi principali di un'impostazione comune in questo campo sussistano già adesso, rimangono però diverse lacune. A prescindere dalla definizione della politica commerciale comune vi sono vari settori nei quali ulteriori progressi a livello multilaterale possono incrementare i vantaggi derivanti dal funzionamento del mercato interno. Nei prossimi anni la Commissione provvederà ad affrontare gli aspetti del problema descritti nel seguito.

La Comunità dispone di tutta una serie di strumenti di politica commerciale (articolo 113, disposizioni antidumping, regolamenti in materia di dazi protettivi e Nuovo strumento di politica commerciale). La Commissione ha proposto al Consiglio miglioramenti destinati ad accelerare e snellire le procedure seguite per decidere

¹² Regolamento 3677/90 del 13.12.1990, modificato dal regolamento 900/92 del 31.3.1992

come e quando ricorrere a tali strumenti, rendendo altresì chiara la necessità di maggiori risorse per rendere tali strumenti più efficaci. Il processo d'attuazione degli accordi conclusi nell'ambito dell'Uruguay Round evidenzierà l'importanza di garantire in ogni momento l'adeguatezza dei mezzi a disposizione della Comunità.

- Verranno presi i provvedimenti più opportuni per garantire che tutti gli Stati membri applichino, in base a norme comuni, efficaci controlli alle esportazioni di beni e tecnologie passibili anche d'impiego bellico.
- La Commissione intraprenderà iniziative nel campo dell'assicurazione dei crediti all'esportazione.
- La Commissione continuerà a sollecitare l'abolizione della maggior parte dei contingenti nazionali residui o la "comunitarizzazione" di determinati contingenti per gli scambi con i paesi a commercio di Stato.
- Nel campo della politica comune dei trasporti la Commissione prenderà i provvedimenti necessari per aumentare la coerenza delle relazioni nazionali con i paesi terzi nel campo dei servizi di trasporto. Questa attività renderà necessario trasformare progressivamente gli esistenti accordi bilaterali nel campo del trasporto su strada nonché di quello aereo e marittimo mediante gli opportuni accordi e procedure comunitari. La Comunità intensificherà inoltre la propria partecipazione ai dibattiti internazionali riguardanti temi connessi al trasporto; a tal fine meriterebbe maggiore attenzione la possibilità di una sua partecipazione diretta.
- Servizi finanziari: il successo del GATS fornirà agli intermediari dell'Unione un più ampio accesso ai mercati dei paesi terzi, dato che l'Unione è già aperta alla concorrenza in tale settore. L'Unione s'impegnerà sul piano bilaterale e multilaterale per ottenere un'ulteriore liberalizzazione di questi settori.
- Politica della concorrenza: la Commissione promuoverà il rispetto del principio di "cortesia attiva" (positive comity) della politica di concorrenza a livello internazionale, cercando di ottenere che detto principio venga applicato in sede bilaterale e multilaterale. Il rispetto di tale principio richiede che l'Unione ed i suoi partner internazionali applichino le disposizioni interne di politica della concorrenza ai comportamenti che violando tali disposizioni pongano ostacoli al commercio internazionale.
- Normazione internazionale: la Commissione e le organizzazioni europee di normazione continueranno a sostenere le attività volte alla normazione internazionale ed il rafforzamento delle infrastrutture multilaterali per la riduzione degli ostacoli tecnici al commercio (segnatamente il codice GATT relativo a tali ostacoli).
- Accordi di reciproco riconoscimento: attualmente gli Accordi di reciproco riconoscimento (ARR), che costituiscono uno strumento potenzialmente utile per agevolare gli scambi commerciali con i paesi terzi, trovano applicazione quasi esclusivamente nel campo della valutazione di conformità e della buona pratica di laboratorio. La Commissione estenderà l'impiego di tali accordi ad altri settori.

Sezione E - Revisione e adeguamento del Programma strategico

Il presente programma è espressione della necessità di consolidare e sviluppare il mercato interno e rispecchia le conclusioni cui è pervenuta la Commissione alla fine del 1993 in seguito ad estese consultazioni.

Giacché il mercato interno è soggetto ad un costante processo evolutivo il programma andrà rivisto ed adeguato regolarmente onde tener conto degli sviluppi della situazione.

La relazione annua della Commissione sul mercato interno comprenderà una valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione del programma, e la Commissione potrà avvalersene per segnalare gli adeguamenti eventualmente necessari.

Gli interessati, ed in particolare quanti già hanno contribuito con le proprie osservazioni al documento di lavoro della Commissione relativo al programma, sono invitati a sviluppare i sistemi propri per procedere autonomamente ad un regolare riesame del programma onde proporre alla Commissione gli opportuni adeguamenti.

Conclusion

Il programma strategico rappresenta un insieme complesso di provvedimenti, che andranno esaminati uno per uno in base alle specifiche proposte. La Commissione ritiene peraltro essenziale che il Consiglio consideri con urgenza gli aspetti prioritari individuati dal programma, in particolare quelli per i quali già esistono proposte della Commissione. Essa invita pertanto il Consiglio ad inviare un messaggio politico chiaro, da cui risulti che la piena realizzazione e lo sviluppo del mercato interno restano una delle sue massime priorità. Per dare un contenuto concreto a tale decisione la Commissione propone che il Consiglio vari il Programma strategico nella seguente forma:

- approvazione da parte del Consiglio dell'indirizzo generale del Programma strategico,
- fermo impegno del Consiglio ad accelerare la discussione delle diciassette proposte legislative contenute nel Libro bianco del 1985 tuttora in attesa di una sua decisione, in modo da consentirne l'adozione finale entro la fine del 1994.

Allegato 1 - Impostazione del controllo qualitativo dei provvedimenti per il recepimento nelle legislazioni nazionali presi in alcuni settori

Prodotti alimentari - Sono pervenute poche lamentele per quanto riguarda il recepimento delle disposizioni comunitarie nelle legislazioni nazionali, il che può esser dovuto anche ad una diffusa mancanza di conoscenza dei provvedimenti in questione, non meno che all'assenza di problemi. Si è pertanto deciso di far ricorso a consulenti giuridici specializzati per esaminare i provvedimenti di recepimento riguardanti il complesso delle direttive sui prodotti alimentari.

Servizi finanziari - L'impostazione proposta dalla Commissione prevede contatti con gli operatori sui mercati per individuare i problemi, discussioni relative al recepimento nelle legislazioni nazionali ed all'interpretazione in sede di comitato consultivo bancario e di comitato assicurativo, ed infine il ricorso a consulenti esterni. La trasparenza risulta favorita dalla prescrizione d'includere nei provvedimenti di recepimento nella legislazione nazionale il riferimento alla direttiva comunitaria attuata e dall'obbligo fatto agli Stati membri di trasmettere tabelle che dimostrino la corrispondenza tra provvedimenti comunitari e nazionali.

Riconoscimento dei titoli di studio - Il recepimento nelle legislazioni nazionali è preparato da un gruppo preparatorio di coordinatori nazionali che si scambiano i progetti dei testi normativi e discutono le difficoltà d'interpretazione; si fa parimenti ricorso a consulenti esterni.

Proprietà intellettuale - L'impostazione prevede riunioni tecniche con esperti degli Stati membri e il ricorso a consulenti esterni per esaminare la giurisprudenza dei tribunali nazionali.

Normativa in campo veterinario e fitosanitario - Poiché le risorse risultano estremamente limitate in relazione alla portata dei compiti, occorre concentrarsi sui problemi individuati in seguito alle esperienze compiute dagli operatori ovvero dai servizi nazionali o dalla Commissione. Tale compito è agevolato dall'esistenza di comitati di regolamentazione responsabili per il settore veterinario e per quello fitosanitario.

Per quanto desiderabile, un'impostazione più sistematica del problema del controllo del recepimento in diritto nazionale richiederebbe notevoli risorse aggiuntive in termini di personale. Si provvederà tuttavia ad esaminare anche altre possibilità di migliorare la situazione, in particolare grazie ad un potenziamento della rete informatizzata che consentirà d'individuare i problemi.

Allegato 2 - Reti transeuropee (calendario indicativo per l'adozione dei progetti di massima)

	Commissione	Consiglio	Parlamento
TRASPORTI			
TAV	Da aggiornare in sede di programma pluri-modale	Ricevuto parere favorevole il 17.12.90 senza venire adottato	Adottato 15.5.92
Trasp. combinato	Da aggiornare in sede di programma pluri-modale	Adottato 29.10.93	Adottato 26.10.93
Strade	Da aggiornare in sede di programma pluri-modale	Adottato 29.10.93	Adottato 26.10.93
Vie d'acqua	Da aggiornare in sede di programma pluri-modale	Adottato 29.10.93	Adottato 26.10.93
Programma plurimodale: - Ferrovie convenzionali - Appl. stradali avanzate della telematica - Porti - VTS - Aeroporti - Traffico aereo	Giugno 1994 Da elaborarsi nell'ambito del programma plurimodale idem idem idem idem idem	1° semestre 1995	1° semestre 1995
TELECOMUNICAZIONI			
Collegamenti telematici tra amministrazioni	Adottato 12.3.93	1° semestre 1994	1° semestre 1994
RNIS	Adottato 1.9.93	1° semestre 1994	1° semestre 1994
IBC	In corso di elaborazione	1° semestre 1995	1° semestre 1995
ENERGIA			
Elettricità	Messa a punto finale	1° semestre 1994	1° semestre 1994
Gas naturale	Messa a punto finale	1° semestre 1994	1° semestre 1994

SCHEDA FINANZIARIA
PROGRAMMA STRATEGICO PER IL MERCATO INTERNO

Stanziamenti autorizzati nel 1993		Stanziamenti richiesti nel 1994		Variazione percentuale	
Operazioni d'impegni	Operazioni di pagamenti	Operazioni d'impegni	Operazioni di pagamenti	Operazioni d'impegni	Operazioni di pagamenti
1	2	3	4	5	6
483.947.000		544.970.000		+ 12.60%	

1. Denominazione dell'azione

Programma strategico per il mercato interno

2. Linee di bilancio

Cfr. punto 7.2.

3. Base giuridica

Trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 8A, da 30 a 36, 59, 100A e 100B.

Trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli da 129A a 129D e il capitolo VI

4. Descrizione dell'azione

4.1. Obiettivi

- Completare il quadro giuridico di base;
- gestire lo spazio comunitario garantendo la qualità e la trasparenza delle norme comunitarie recepite negli ordinamenti giuridici nazionali e garantendo la qualità dell'esecuzione delle norme stesse;
- istituire un sistema coerente di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione, per garantire l'effettiva applicazione della normativa comunitaria;
- garantire la possibilità di riparazione o risarcimento tramite un migliore accesso alla giustizia e una più stretta cooperazione giudiziaria; valutare l'incidenza delle norme comunitarie;
- sviluppare il mercato interno per migliorare il contesto in cui operano le imprese e garantire maggiormente la tutela dei consumatori; garantire la proporzionalità e la trasparenza delle nuove norme comunitarie; sviluppare la comunicazione e un'informazione più mirata; mantenere una politica estera dinamica e aperta;

- incoraggiare lo sviluppo di reti transeuropee in settori chiave; incentivare gli investimenti privati ed agevolare la realizzazione di reti telematiche tra le amministrazioni e i servizi comunitari competenti.

Le azioni proposte si basano sulle seguenti comunicazioni e risoluzioni:

a) Comunicazioni

- Comunicazione della Commissione del 2 dicembre 1992, "Il funzionamento del mercato interno della Comunità dopo il 1992 - Azione a seguito della relazione Sutherland" (SEC(92)2277 def.)
- Comunicazione della Commissione del 2 giugno 1993, "Rafforzare l'efficacia del mercato interno - Per un programma strategico sul mercato interno" (COM(93)256 def.).

b) Risoluzioni

- Risoluzione del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente i mezzi per far funzionare il mercato unico (GU C 334 del 18.12.1992, pag. 1).

4.2. Durata

Azione permanente, che va oltre la scadenza del 31 dicembre 1992, indicata nell'articolo 8A del trattato CEE, e che mira a garantire l'adeguato funzionamento del mercato interno e l'avanzamento verso l'Unione economica e monetaria.

4.3. Destinatari

Amministrazioni nazionali, ambienti commerciali ed industriali, organi giudiziari, cittadini e consumatori.

5. Classificazione delle spese

5.1. Spese non obbligatorie

5.2. Stanziamenti dissociati

5.3. Nulla

6. Natura delle spese

Le spese di funzionamento comprendono essenzialmente i seguenti elementi:

- contributi finanziari e sovvenzioni (in particolare quelli destinati agli enti incaricati della cooperazione amministrativa e agli organi di gestione e di consulenza responsabili del controllo della normativa comunitaria);
- obblighi finanziari derivanti da contratti per studi preparatori, studi di fattibilità o di valutazione che contribuiscono al funzionamento del mercato interno (in particolare nel quadro della realizzazione di reti telematiche tra le amministrazioni) e al raggiungimento degli obiettivi politici comuni;
- sovvenzioni destinate ad appoggiare progetti di interesse comunitario intrapresi da enti esterni;

- finanziamento degli scambi di funzionari nazionali, della formazione e dei programmi in materia di comunicazione e di informazione.

7. Incidenza finanziaria

7.1. Modalità di calcolo del costo totale dell'azione

Il fatto che l'azione prosegua al di là della scadenza del 31 dicembre 1992, data fino alla quale si è dato soprattutto risalto al completamento del programma legislativo del Libro bianco, ha reso necessario modificare notevolmente i titoli della linea di bilancio per il mercato interno, in occasione della preparazione del progetto preliminare di bilancio per il 1994, in corrispondenza con le azioni indicate negli orientamenti politici forniti nelle comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento del 2 dicembre 1992, "Il funzionamento del mercato interno della Comunità dopo il 1992 - Azione a seguito della relazione Sutherland" (SEC(92)2277 def.), e del 2 giugno 1993, "Rafforzare l'efficacia del mercato interno - Per un programma strategico sul mercato interno" (COM(92)256 def). Il progetto di programma è inteso a sviluppare queste azioni, che si distinguono da quelle normali, in prospettiva dei cambiamenti qualitativi del tipo di lavoro che dovranno espletare i servizi incaricati di controllare l'attuazione della normativa comunitaria nel quadro della più stretta cooperazione amministrativa con gli Stati membri.

Per far fronte a questa nuova sfida si potranno certamente redistribuire, in una certa misura, le risorse esistenti; sarà tuttavia necessario un esame particolareggiato degli attuali stanziamenti per determinare dove sia possibile effettuare tale redistribuzione. È chiaro, inoltre, che per alcuni compiti le risorse esistenti saranno insufficienti. In altri casi è altrettanto chiaro che le implicazioni in termini di risorse non si potranno calcolare fino a quando non saranno stati eseguiti i compiti complementari descritti nel programma, in modo da poter effettuare una stima esatta delle necessità. Gli altri servizi interessati dovranno fornire ogni informazione utile al riguardo. Per i punti BII, CIII, e D, ad esempio, la DG XXI ha segnalato lo sviluppo di azioni già previste nel 1994 che genereranno una richiesta supplementare di risorse nel 1995:

- "Gruppi di controllo" (costituiti da rappresentanti delle amministrazioni e dell'industria, per garantire il procedere del mercato interno) - 4 Mio di ECU nel 1995;
- "L'Europa dei cittadini" (per identificare eventuali difficoltà derivanti dal mercato interno e consigliare i cittadini) - 3 Mio di ECU nel 1995;
- "Progetti pilota" (adattamento dei meccanismi tradizionali di controllo, per garantire una migliore protezione delle frontiere esterne) - 7 Mio di ECU.

Considerato quanto precede, la presente scheda finanziaria è soltanto un primo passo per cercare di preparare un prospetto delle linee di bilancio relative alle varie politiche per il mercato interno e stabilire un ordine di grandezza per gli stanziamenti destinati alla realizzazione di tali politiche. L'indicazione "p.m." pro memoria viene riportata dove saranno necessari stanziamenti supplementari.

7.2. Ripartizione dei costi

I dati riportati nella seguente tabella illustrano la situazione quale risulta nel progetto preliminare di bilancio (PPB) per il 1994.

Ripartizione del programma in grandi linee <i>*(eventuale inclusione di nuove razioni)</i>	Linee di bilancio interessate <i>(in tutto o in parte)</i>	Bilancio 1993	PPB 1994
A. Completamento del quadro giuridico di base	B5-3000 B5-301 B5-4020 B5-4023	cfr. punto B p.m. 17.800.000 7.000.000	cfr. punto B 750.000 18.100.000 5.000.000
B. Gestione dello spazio comunitario	B5-3000 <i>(compresi elementi dei punti A, B e C)</i>	34.000.000	40.750.000
I. Qualità e trasparenza del recepimento			
II. Qualità dell'attuazione - cooperazione amministrativa* - controllo dell'attuazione* - prevenzione di nuovi ostacoli* - sanzioni*	B2-5101 B2-5102 B3-4015 B5-108 B5-302 B5-3051 B5-306	14.000.000 4.000.000 30.000.000 1.000.000 p.m. 2.427.000 p.m.	19.000.000 4.000.000 - p.m. 1.000.000 2.900.000 7.500.000
III Riparazione/risarcimento* Accesso alla giustizia e cooperazione giudiziaria*	B5-100 B5-800	2.100.000 -	2.400.000 p.m.
IV. Valutazione dell'incidenza delle norme comunitarie*	B5-600	22.900.000	23.700.000
C. Sviluppo del mercato interno*		Bilancio 1993	PPB 1994
I. Proporzionalità e trasparenza delle nuove norme - politica di comunicazione ed informazione*	B5-300 B3-303 B5-304 B5-401 B5-500	cfr. punto B 6.800.000 28.000.000 8.000.000 10.000.000	cfr. punto B 7.820.000 39.000.000 10.000.000 11.200.000
II. Migliorare il contesto in cui operano le imprese*	B5-300 B5-303 B5-320	cfr. punto B 500.000 24.800.000	cfr. punto B 700.000 26.800.000
III. Migliorare il contesto per i consumatori*	B3-4111 B5-102 B5-105	650.000 6.000.000 3.500.000	650.000 6.700.000 3.500.000
IV. Reti transeuropee*	B2-702 a B2-706 B5-700 B5-720 B5-7210 B5-7211 B5-7212 B5-7213	12.770.000 185.000.000 7.000.000 17.000.000 - 9.800.000 2.000.000	13.000.000 200.000.000 20.000.000 26.200.000 10.000.000 12.900.000 2.000.000
D. Politica estera - gestione delle frontiere*	B3-440 B5-600 B5-7214	3.300.000 22.900.000 700.000	4.800.000 23.700.000 900.000
TOTALE		483.947.000	544.370.000

* (eventuale inclusione di nuove operazioni).

8. Disposizioni per la prevenzione delle frodi

La verifica delle sovvenzioni e l'accettazione dei servizi e dei risultati degli studi preparatori, di fattibilità o di valutazione, spettano ai servizi della Commissione, che vi procedono prima dei pagamenti, tenendo conto degli obblighi contrattuali e dei principi

di economia e di sana gestione finanziaria; le disposizioni per la prevenzione delle frodi (controllo, relazioni regolari, ecc.) sono contenute in tutti gli accordi o contratti conclusi tra la Commissione ed i beneficiari dei pagamenti.

Il contratto quadro concluso nel 1992 tra la Commissione e gli organismi europei di normazione, ad esempio, stabilisce che vengano chiaramente presentati i costi associati alla preparazione delle norme europee, consentendo così un effettivo controllo della spesa reale.

In genere tutte le azioni permanenti sono soggette ad un controllo regolare da parte dei servizi competenti; per le azioni condotte una tantum è prevista una valutazione a posteriori. I rilevamenti statistici ed altri tipi di informazione sono un aiuto prezioso per la valutazione dello stato di avanzamento delle varie azioni comunitarie e contribuiscono quindi a consolidare le operazioni di prevenzione delle frodi.

In molti regolamenti sono previste disposizioni specifiche in materia e le misure di controllo interne si basano sulla verifica da parte dei capi unità responsabili che i progressi realizzati per i singoli progetti o programmi siano conformi alla situazione reale.

9. Elementi per un'analisi del rapporto costo/efficacia

9.1. Obiettivi specifici e quantificabili

Gli obiettivi specifici di quest'azione concernente il programma strategico per il mercato interno sono illustrati in appresso.

A. *Completamento del quadro giuridico di base*

Il programma legislativo stabilito dal Libro bianco del 1985 è stato realizzato per oltre 95%: non sono ancora stati eliminati, infatti, i controlli di identità sulle persone alle frontiere interne. Restano ancora alcune proposte del programma su cui il Consiglio deve pronunciarsi ed altre proposte complementari, presentate dal 1985 in poi. Inoltre sono state appena presentate al Consiglio alcune proposte supplementari relative alla libera circolazione delle persone. Questo complesso di proposte riguarda i seguenti campi:

- coordinamento del diritto delle società;
- doppia imposizione;
- proprietà intellettuale - invenzioni biotecnologiche;
- imposte indirette;
- metalli preziosi;
- prodotti di contraffazione;
- esportazioni di prodotti a duplice uso;
- protezione dei dati personali;
- sistemi di garanzia dei depositi, ecc.

Sono state previste, inoltre, azioni che hanno un'incidenza rilevante per la concorrenza nei settori regolamentati dell'energia, delle telecomunicazioni e dei servizi postali.

B. *Gestione dello spazio comunitario*

Si tratta della gestione dell'applicazione della normativa comunitaria, che viene effettuata:

- controllando l'osservanza da parte degli Stati membri dei loro obblighi comunitari; verificando la qualità del recepimento degli atti comunitari nell'ordinamento giuridico nazionale e aggiornando le informazioni relative alla legislazione nazionale;
- garantendo la qualità dell'attuazione attraverso un quadro coerente per la cooperazione amministrativa, con il necessario supporto tecnico, il controllo dell'attuazione delle norme comunitarie ed i mezzi per superare le difficoltà incontrate in tale attuazione; impedendo l'emergere di nuovi ostacoli tramite la trasparenza delle deroghe nazionali, la procedura di notifica nel settore dei servizi, l'armonizzazione definitiva dei regimi fiscali e sanzioni contro gli Stati membri che violano le norme comunitarie;
- agevolando le azioni di riparazione e di risarcimento; migliorando l'accesso alla giustizia e la cooperazione giudiziaria; migliorando l'accesso alla legislazione, agevolando il ricorso ai tribunali nazionali; rafforzando l'esecutorietà delle sentenze (convenzione di Bruxelles); analizzando i conflitti di competenza nel quadro del diritto internazionale privato e del mercato interno e della modifica della convenzione di Roma;
- valutando l'incidenza delle norme comunitarie, il funzionamento pratico della normativa comunitaria per il mercato interno e l'incidenza economica di tale normativa sulle imprese; rafforzando il sistema INTRASTAT per il rilevamento statistico sugli scambi intracomunitari.

C. Sviluppo del mercato interno

Lo sviluppo del mercato interno presuppone che la Commissione metta a disposizione degli Stati membri, delle imprese e dei consumatori strumenti adeguati per il raggiungimento di questo obiettivo; a tal fine è necessario:

- garantire la proporzionalità e la trasparenza nella preparazione di nuovi provvedimenti giuridici, attuare una politica coerente delle comunicazioni e delle informazioni, tramite una collaborazione con gli Stati membri, ricorrendo se necessario ad intermediari, in particolare i Centri Euro-Info (CEI), le federazioni industriali e le organizzazioni professionali;
- migliorare il contesto in cui operano le imprese; garantire la coerenza tra le azioni condotte a livello regionale, nazionale e comunitario per la tutela dell'ambiente; migliorare il sistema dei pagamenti transfrontalieri, la liberalizzazione dei mercati nei servizi di trasporto, l'eliminazione degli ostacoli alla protezione nel settore della proprietà industriale ed intellettuale, il coordinamento delle legislazioni in materia di diritto delle società; instaurare regimi per le imposte dirette ed indirette vantaggiosi per le imprese; potenziare la normazione a livello europeo ed i sistemi di certificazione; promuovere una politica di qualità; considerare le esigenze specifiche delle piccole e medie imprese; elaborare un Libro verde sulle comunicazioni commerciali e i servizi di distribuzione e dar seguito ai lavori nel settore dei mezzi di comunicazione di massa;
- migliorare il contesto per i consumatori;
- realizzare reti transeuropee; promuovere la convergenza degli interessi e il coordinamento e l'incoraggiamento degli investimenti privati; garantire l'interoperabilità tecnica e lo sviluppo di reti telematiche tra le amministrazioni.

D. Una politica estera dinamica ed aperta

Una sana gestione delle frontiere esterne è indispensabile per evitare distorsioni degli scambi ed impedire pratiche illegali che potrebbero pregiudicare il funzionamento e la competitività del mercato interno. È necessario quindi:

- potenziare i controlli alle frontiere esterne e rimodernare i servizi doganali per adeguarli agli obiettivi del programma "Dogane 2000";
- completare e sviluppare la politica commerciale comune, potenziare la cooperazione amministrativa per evitare violazioni della normativa.

9.2. Motivazione dell'azione

L'azione nel suo complesso si fonda sull'attribuzione alla Commissione dei poteri d'esecuzione delle norme adottate dal Consiglio nel quadro del completamento del mercato interno. È forse opportuno ricordare che il Consiglio, nella risoluzione del 7 dicembre 1992, concernente i mezzi per far funzionare il mercato unico, invitava gli Stati membri e la Commissione ad esaminare la necessità di potenziare la cooperazione per risolvere tutti i problemi pratici che potevano presentarsi. Il Parlamento, nella risoluzione del 18 dicembre 1992 invitava a sua volta la Commissione ad adottare i provvedimenti necessari per far fronte alla sfida di un corretto funzionamento del mercato interno. Per adempiere questi compiti, la Commissione ha istituito, con decisione del 23 dicembre 1992, un comitato consultivo per il mercato interno.

Per queste azioni già avviate non c'è alcuna alternativa ad un'azione comunitaria, in quanto qualsiasi omissione da parte della Commissione nel settore del completamento e del funzionamento del mercato interno rischia di far sorgere politiche nazionali divergenti.

La Commissione, tuttavia, continua ad esaminare tutte le possibilità di soddisfare le esigenze dell'economia e dell'efficienza.

Nel settore della normazione, la strategia inizialmente seguita si fondava su un'armonizzazione particolareggiata delle legislazioni nazionali, mentre attualmente si seguono due orientamenti complementari:

- il riconoscimento reciproco delle disposizioni nazionali;
- la limitazione del ravvicinamento delle legislazioni a livello comunitario ai soli casi in cui gli obiettivi delle legislazioni nazionali non si equivalgano.

Inoltre, la Commissione, nel quadro dell'attuazione del Libro verde sulla normazione, ha introdotto cambiamenti notevoli nel sistema di finanziamento della normazione europea.

Per il programma di scambi di funzionari nazionali tra le amministrazioni degli Stati membri, i contributi delle amministrazioni che partecipano allo scambio sono stati fissati al 50% delle indennità giornaliere versate. Questo programma è complementare agli altri programmi di scambio adottati dal Consiglio in settori specifici, come i programmi MATTHAEUS, MATTHAEUS-TAX e il programma per il settore veterinario.

9.3. Controllo e valutazione dell'azione

Indicatori di efficacia prescelti

- a) Percentuale di proposte presentate dalla Commissione sulla base del suo programma di lavoro e percentuale delle decisioni adottate dal Consiglio.

- b) Numero di testi codificati per settore e adottati in questa forma dal Consiglio.
- c) Numero di scambi effettuati nel quadro dei programmi KAROLUS, MATTHAEUS, MATTHAEUS-TAX e dei programmi per il settore veterinario.
- d) Numero di norme adottate e norme ancora da adottare.
- e) Realizzazione e funzionamento di reti telematiche tra le amministrazioni responsabili del controllo del mercato interno e tra queste amministrazioni e la Commissione.
- f) Modifica e ratifica di accordi internazionali sull'applicazione del diritto commerciale.
- g) Avviamento di progetti di infrastruttura di ampia portata nel quadro della realizzazione delle reti transeuropee.

Modalità e periodicità delle valutazioni

La valutazione dei lavori concernenti il funzionamento del mercato interno viene effettuata annualmente tramite l'azione e l'intervento del comitato responsabile del funzionamento del mercato interno. Nella comunicazione del 2 dicembre 1992, "Il funzionamento del mercato interno della Comunità dopo il 1992-Azione a seguito della relazione Sutherland" (SEC(92)2277 def.), la Commissione prevede la preparazione di una relazione annuale in materia.

L'articolo 18 della decisione 93/10/CEE della Commissione, che stabilisce le disposizioni d'applicazione del programma KAROLUS statuisce che la Commissione presenti una relazione finanziaria annuale sull'esecuzione del programma ai coordinatori nazionali, in modo da consentire loro di seguire la realizzazione del programma stesso.

10. Spese amministrative (Parte A del bilancio)

N.B.: È opportuno ricordare che sono già stati compresi nella parte A congrui importi destinati a compiti specifici di controllo in alcuni settori del mercato interno.

È quanto avviene per le seguenti linee di bilancio:

Linea	Titolo	Bilancio 1993	PPB 1994
A 3531 (SG, VI, XXI)	Lotta contro le frodi	4.341.000	4.145.000
A 3532 (I, XXI)	TAFI - Lotta contro le frodi nel settore tessile	500.000	500.000

10.1. L'azione proposta richiede un aumento del personale della Commissione? In caso affermativo, di quante persone?

Sì. Cfr. punto 7.2. È probabile che lo sviluppo di alcune azioni nel quadro del programma strategico provochino spese amministrative supplementari e richiedano un aumento del personale. Sebbene alcuni servizi abbiano già fornito alla DG XV alcune valutazioni parziali e preliminari, non è possibile effettuare una stima affidabile, prima di aver analizzato particolareggiatamente le necessità, eventualmente in collaborazione con gli Stati membri. Le singole azioni specifiche derivanti dal programma strategico saranno corredate di una scheda finanziaria al momento della presentazione formale; in tale scheda verranno forniti tutti gli elementi necessari per determinare le conseguenze sul piano delle spese e del fabbisogno di personale.

È ovvio che le richieste di ulteriori posti statutari o di ricorso a personale esterno devono essere avanzate tenendo presenti le prospettive finanziarie e gli stanziamenti previsti per gli esercizi finanziari interessati.

10.2 Indicare il numero di effettivi e l'importo delle spese amministrative necessari per l'azione proposta. Illustrare le modalità di calcolo.

Cfr. punti 7.2 e 10.1.

ISSN 0254-1505

COM(93) 632 def.

DOCUMENTI

IT

10

N. di catalogo : CB-CO-93-673-IT-C

ISBN 92-77-62384-5

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo