



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 06.05.1997
COM(97) 184 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

PROGETTO DI PIANO D'AZIONE
PER IL MERCATO UNICO

Il presente progetto sintetizza il pensiero della Commissione
concernente un Piano d'azione per il mercato unico.
Il Piano d'azione definitivo sarà presentato dalla Commissione
al Consiglio europeo di Amsterdam.

INDICE

PERCHÉ PROPORRE UN PIANO DI AZIONE IN QUESTO MOMENTO?

IL PROGETTO DI PIANO D'AZIONE: QUATTRO OBIETTIVI STRATEGICI

OBIETTIVO STRATEGICO 1: Rendere più efficaci le norme

Azione 1: Rendere operativa la legislazione vigente in materia di mercato unico.

Azione 2: Creare una struttura per l'attuazione delle norme e la risoluzione dei problemi.

Azione 3: Rafforzare i controlli sui prodotti.

Azione 4: Migliorare l'accesso delle imprese ad una corretta informazione.

Azione 5: Semplificare e migliorare la legislazione nazionale e comunitaria.

Azione 6: Colmare le lacune dell'attuale quadro giuridico.

OBIETTIVO STRATEGICO 2: Eliminare le principali distorsioni del mercato

Azione 1: Eliminare le distorsioni provocate dall'imposizione fiscale.

Azione 2: Creare un nuovo sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

Azione 3: Ristrutturare il sistema comunitario di tassazione dei prodotti energetici.

Azione 4: Adottare una impostazione rigorosa nella politica della concorrenza.

OBIETTIVO STRATEGICO 3: Eliminare gli ostacoli settoriali all'integrazione dei mercati

Azione 1: Eliminare le barriere esistenti nei mercati di servizi.

Azione 2: Offrire alle imprese un migliore ambiente per le operazioni transfrontaliere.

Azione 3: Affrontare la sfida dell'innovazione e delle nuove tecnologie.

OBIETTIVO STRATEGICO 4: Creare un mercato unico al servizio di tutti i cittadini

Azione 1: Eliminare i controlli alle frontiere.

Azione 2: Il diritto di soggiorno.

Azione 3: Protezione dei diritti sociali.

Azione 4: Promuovere la mobilità della manodopera nell'Unione.

Azione 5: I diritti dei consumatori e la tutela della salute.

Azione 6: Dialogo con il cittadino.

LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DEL MERCATO INTERNO

CONCLUSIONI

ALLEGATO: LISTA DI AZIONI (DA REALIZZARE ENTRO IL 1° GENNAIO 1999)

PERCHÉ PROPORRE UN PIANO DI AZIONE IN QUESTO MOMENTO?

1. Il mercato unico europeo costituisce il più grande mercato interno del mondo; esso ha contribuito in misura considerevole ad incrementare la crescita economica, la libera concorrenza e l'occupazione. Ha portato ad un aumento del reddito dell'UE stimato tra l'1,1 e l'1,5% nonché alla creazione di nuovi posti di lavoro, calcolati tra i 300.000 ed i 900.000; ma il suo potenziale non è stato ancora pienamente sfruttato: esistono tuttora degli ostacoli che vi si frappongono. L'Europa ha bisogno di un mercato unico ancora più efficace per conseguire maggiore crescita economica, innovazione ed occupazione; di un mercato unico che operi nell'interesse di tutti - cittadini, consumatori, piccole e grandi imprese - un mercato dinamico, basato sulla conoscenza, che risponda alle esigenze sociali e tenga conto delle preoccupazioni di tutti coloro che ne sono coinvolti. Un mercato interno solido e perfettamente funzionante contribuirà a completare la transizione verso la moneta unica nelle condizioni più favorevoli così come contribuirà alla riuscita del processo di ampliamento. La Relazione della Commissione per il 1996 sulle "ripercussioni ed efficacia del mercato unico" contiene alcune raccomandazioni sulle ulteriori misure che si rendono necessarie. La relazione ha registrato un vasto consenso tra gli Stati membri. La volontà politica è manifesta, ma deve ora tradursi in azioni mirate.

2. Il mercato unico non costituisce soltanto una struttura economica. Al suo interno, 370 milioni di persone cercano migliori possibilità occupazionali, migliori condizioni di vita e di lavoro, una scelta più vasta di prodotti e servizi di qualità - compreso l'accesso per tutti ai servizi di interesse generale - ed a prezzi inferiori. Il mercato unico opera nel loro interesse. Molti risultati sono già stati raggiunti; le persone godono già del diritto di spostarsi e di lavorare liberamente in tutto il territorio dell'UE. Il mercato unico stabilisce le norme basilari nel settore sanitario e della sicurezza, della pari opportunità e del diritto del lavoro. Tuttavia il cammino verso la piena e concreta realizzazione di tali diritti non è ancora concluso. Inoltre, la politica sociale deve alleviare le difficoltà del processo di cambiamento, promuovendo una nuova interazione tra flessibilità e sicurezza, ad esempio attraverso informazioni e consultazioni appropriate. La strategia europea in materia di occupazione, approvata dal Consiglio Europeo di Dublino e sostenuta dal Patto di fiducia per l'occupazione della Commissione, contribuirà a fornire ai cittadini nuove opportunità di migliorare e perfezionare le proprie competenze professionali. Analogamente, la Commissione opererà di concerto con gli Stati membri al fine di modernizzare i sistemi di protezione sociale e di renderli più compatibili con le esigenze dell'occupazione.

3. Il mercato unico dipende, per il suo successo o per il suo fallimento, dalla fiducia accordatagli; la fiducia nel fatto che tutte le norme fondamentali sono state emanate, che sono pienamente ed equamente applicate, che i problemi vengono affrontati rapidamente, che le regole fondamentali per la libera concorrenza sono pienamente rispettate; la fiducia dei consumatori nell'affidabilità dei beni e dei servizi e dell'informazione; la fiducia da parte delle piccole imprese - generatrici di occupazione - che il mercato può operare a loro vantaggio; la fiducia che tutti i governi si adoperano per il suo buon funzionamento. Concludere affari, spostarsi, risiedere o lavorare nello "spazio senza frontiere interne" dell'Unione deve diventare altrettanto semplice che all'interno di qualsiasi Stato membro.

4. Il Piano di azione, annunciato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Dublino, si prefigge il chiaro obiettivo di migliorare i risultati e l'efficacia del mercato unico negli anni futuri. La terza fase dell'UEM costituisce una congiuntura delicata, nella quale il mercato unico dovrà fornire il sostegno economico di base all'Unione monetaria e l'euro apporterà valore aggiunto ed efficienza al mercato unico. Le azioni proposte sono indubbiamente ambiziose. Applicarle richiederà considerevole volontà politica. Il tempo a disposizione è poco; ma se il programma riesce, la fiducia aumenterà e l'Europa disporrà di un mercato interno in grado di generare ulteriore crescita economica ed occupazione, salvaguardando al contempo il modello sociale europeo. La versione definitiva del piano d'azione sarà presentata al Consiglio europeo di Amsterdam, che verrà invitato:

- ad impegnarsi fermamente a dare piena esecuzione al presente piano d'azione entro il 1° gennaio 1999 e prima dell'avvio della terza fase dell'UEM;
- ad accordare la priorità necessaria a tutte le proposte legislative contemplate dal piano d'azione (prevedendo, ad esempio, una "corsia preferenziale");
- a riesaminare i progressi realizzati in occasione di ciascuna riunione del Consiglio europeo nel periodo antecedente il dicembre 1998.

La Commissione pubblicherà periodicamente e porterà all'attenzione di ciascun Consiglio "mercato interno" e di ciascun Consiglio europeo un "segnapunti del mercato unico" contenente indicatori dettagliati sullo stato di progresso del mercato unico e sul livello di impegno dimostrato dagli Stati membri nella realizzazione del piano d'azione.

IL PROGETTO DI PIANO D'AZIONE: QUATTRO OBIETTIVI STRATEGICI

Il Piano d'azione fa seguito alla relazione della Commissione sulle ripercussioni ed efficacia del mercato unico. Stabilisce le priorità per fornire una visione chiara e strategica delle iniziative che si rendono ora necessarie. Nella fase attuale, sono stati individuati quattro obiettivi strategici, che rivestono tutti la medesima importanza e devono essere perseguiti parallelamente:

- 1. Rendere più efficaci le norme:** il mercato unico si deve basare sulla fiducia. L'effettiva applicazione delle norme comunitarie rappresenta l'unico modo per raggiungere tale obiettivo. Semplificare le norme a livello comunitario e nazionale sarà altrettanto essenziale per ridurre gli oneri sostenuti dalle imprese e creare maggiore occupazione.
- 2. Eliminare le principali distorsioni del mercato:** esiste un accordo generale sul fatto che le barriere fiscali ed il comportamento anti-concorrenziale costituiscono distorsioni del mercato, che vanno affrontate.
- 3. Eliminare gli ostacoli settoriali che impediscono l'integrazione dei mercati:** il mercato unico dispiegherà il suo pieno potenziale soltanto se verranno eliminati i rimanenti ostacoli - e, chiaramente, quelli nuovi. A tal fine si dovrà agire a livello legislativo per colmare le lacune nel quadro del mercato unico, ma tale obiettivo richiede altresì un cambiamento notevole nell'atteggiamento delle amministrazioni nazionali verso il mercato interno.

4. Creare un mercato unico al servizio di tutti i cittadini: il mercato unico genera occupazione, aumenta la libertà delle persone e avvantaggia i consumatori, ed assicura al contempo un elevato grado di protezione nei settori della sanità, della sicurezza e dell'ambiente. Tuttavia sono necessarie ulteriori iniziative. E, per poter godere appieno dei diritti offerti dal mercato interno, i cittadini devono esserne consapevoli e devono poter esigerne il rispetto.

All'interno di ciascun obiettivo strategico, la Commissione ha individuato un numero limitato di azioni specifiche che devono essere realizzate entro il 1° gennaio 1999 (un elenco è riportato in allegato). Si tratta di una impostazione selettiva, ma è chiaro che verranno intraprese iniziative anche in altri settori, ai fini del consolidamento del mercato interno.

OBIETTIVO STRATEGICO 1: Rendere più efficaci le norme
--

Azione 1: Rendere operativa la legislazione già adottata in materia di mercato unico.

Solo il 65% delle norme sul mercato unico sono pienamente operative in tutti i quindici Stati membri. Appare evidente che il mercato interno non può funzionare nel modo ottimale in tali condizioni. Gli Stati membri saranno chiamati a presentare un calendario nazionale dettagliato ed a dimostrare l'impegno politico a colmare, entro il 1° gennaio 1999 al più tardi, qualsiasi ritardo nel recepimento legislativo. Il "segnapunti del mercato unico" verrà utilizzato per registrare i progressi effettuati. Nel frattempo la Commissione continuerà con determinazione ad avviare procedure d'infrazione nei confronti degli Stati membri che non ottempereranno ai loro obblighi, applicando, laddove si riveli necessario, le sanzioni previste.

Azione 2: Creare una struttura per l'attuazione delle norme e la risoluzione dei problemi.

I problemi esistenti devono essere individuati in tempi brevi nell'attuale mercato unico per evitare di compromettere la fiducia accordatagli da imprese e consumatori. Gli accordi informali in materia di cooperazione tra Stati membri e tra questi e la Commissione non hanno sempre dato risultati positivi e devono a questo punto fare un salto di qualità. La Commissione esorterà quindi ciascuno Stato membro a designare un centro di coordinamento all'interno dell'amministrazione nazionale che avrà il compito di assicurare che qualsiasi problema segnalato da un altro Stato membro o dalla Commissione venga risolto dalle autorità direttamente interessate nel rispetto di scadenze precise. Tale centro costituirà un elemento fondamentale di una struttura, semplice ma efficace, di cooperazione volta all'applicazione della legislazione, che comporterà altresì maggiore trasparenza degli organismi responsabili di tale applicazione e permetterà un controllo reciproco della stessa. Verranno inoltre potenziati, nel quadro del secondo programma IDA, i collegamenti telematici tra le autorità competenti. La Commissione intende deferire i casi gravi di mancata applicazione al Consiglio "mercato interno" per assicurare un fermo impegno e coinvolgimento nella soluzione dei problemi a livello politico e, parallelamente, accelererà l'espletamento delle procedure d'infrazione. Sarebbe auspicabile rafforzare le competenze esecutive conferite dal trattato alla Commissione, per ridurre ulteriormente i ritardi nella soluzione dei problemi.

Azione 3: Rafforzare i controlli sui prodotti.

Attualmente le verifiche che vengono effettuate sulla conformità dei prodotti alle norme comunitarie non sono uniformi e potrebbero compromettere la protezione dei consumatori e la concorrenza. Leale La Commissione avanzerà delle proposte legislative tese a rafforzare le norme comuni per la sorveglianza del mercato, ad esempio, prevedendo dei programmi ispettivi congiunti o procedure di controllo più dettagliate in diversi settori, compresi i prodotti industriali e di consumo, i prodotti alimentari, i prodotti farmaceutici e i dispositivi medici. Le conoscenze scientifiche, importanti per l'applicazione della legislazione e la vigilanza del mercato, devono essere mobilitate ed utilizzate più ampiamente anche ai fini della produzione normativa a livello comunitario.

Azione 4: Migliorare l'accesso delle imprese ad una corretta informazione.

L'accesso alle informazioni è essenziale affinché le imprese conoscano le opportunità offerte dal mercato interno, le modalità per beneficiarne e per risolvere i problemi. Le informazioni devono essere rese accessibili rapidamente e facilmente. La Commissione istituirà uno sportello unico Internet per le informazioni su tutti i regolamenti del mercato unico concernenti le imprese; tale sportello integrerà e sarà coordinato dagli Eurosportelli, ai quali è già stato assegnato il ruolo di centro di riferimento nell'ambito del programma pluriennale (1997-2000) a sostegno delle PMI. Il servizio rientrerà nel Website "Europa" e sarà collegato anche alle reti degli Stati membri. Le imprese potranno comunicare a loro volta informazioni sulle loro esperienze pratiche in materia.

Azione 5: Semplificare e migliorare la legislazione nazionale e comunitaria.

L'eccessiva regolamentazione nuoce alla creazione di lavoro: la massima priorità dell'Unione. Norme eccessivamente complesse, molte delle quali nazionali, comportano costi inutili per gli operatori. La Commissione istituirà un programma permanente a verifica continua per la semplificazione ed il miglioramento della legislazione relativa al mercato unico, combinando il progetto SLIM ad altre iniziative in tal senso. Detto programma includerà il regime IVA, il settore bancario, assicurativo e dei valori mobiliari, i fertilizzanti, i servizi ai consumatori, le telecomunicazioni, le norme e le procedure doganali ed eventualmente altri settori, compreso il diritto societario. La Commissione avvierà progetti pilota al fine di migliorare le procedure di consultazione delle imprese in relazione ai costi dell'attuazione di talune nuove proposte legislative, compresa la consultazione di un Gruppo sperimentale di imprese europee.

Gli Stati membri saranno chiamati ad impegnarsi ad intraprendere un programma parallelo di semplificazione, compreso il ricorso ad analisi più estese concernenti l'impatto della legislazione, ed a semplificare le procedure amministrative e regolamentari nazionali applicabili per la costituzione delle imprese.

Le organizzazioni di imprese e di cittadini saranno invitate a segnalare alla Commissione le norme nazionali che considerano eccessivamente complesse. La Commissione renderà pubblici i casi più significativi e li esaminerà con gli Stati membri interessati.

Azione 6: Colmare le lacune dell'attuale quadro giuridico.

L'attuale quadro giuridico relativo al mercato unico richiede dei miglioramenti in diversi settori. La Commissione intende proporre azioni, in via prioritaria, nei seguenti settori:

- **appalti pubblici:** saranno proposte delle misure sulla base delle consultazioni intraprese a seguito della pubblicazione del Libro verde;
- **applicazione del principio del reciproco riconoscimento:** Gli Stati membri e la Commissione dovranno cooperare strettamente sui casi di non riconoscimento ai sensi della decisione 3052/95 del Consiglio ed assicurare che venga prestata adeguata attenzione a livello politico, anche in sede di Consiglio, alla effettiva attuazione del principio del reciproco riconoscimento;
- **normazione europea:** nuovo impulso sarà dato alla politica di normazione;
- **marchi di conformità per i prodotti:** verrà intrapreso un riesame dei marchi CE alla luce della proliferazione dei marchi nazionali;
- **prodotti da costruzione:** verranno proposte modifiche alla direttiva sui prodotti da costruzione al fine di garantirne l'effettiva applicazione;
- **regole di transito:** le procedure di transito devono essere informatizzate per ridurre le possibilità di frode ed il carico amministrativo sostenuto dalle imprese;
- **il mercato unico e l'ambiente:** la Commissione definirà degli orientamenti per individuare i contributi che la politica del mercato unico potrà ancora apportare allo sviluppo sostenibile e le possibili soluzioni ai potenziali conflitti tra il mercato unico e le politiche ambientali.

OBIETTIVO STRATEGICO 2: Eliminare le principali distorsioni del mercato
--

Azione 1: Eliminare le distorsioni provocate dall'imposizione fiscale.

Le barriere fiscali esistenti all'interno del mercato unico e le distorsioni che ne derivano non sono ancora state affrontate con sufficiente determinazione. Gli effetti negativi della concorrenza fiscale aumentano le difficoltà che gli Stati membri incontrano nel ristrutturare i loro sistemi fiscali e rallentano il processo d'instaurazione di un regime fiscale più coerente all'interno dell'Unione. Un approccio coordinato si rivela essenziale. Gli Stati membri, agendo di concerto, possono affrontare questo problema.

Agli Stati membri sarà pertanto richiesto di approvare un pacchetto fiscale inteso a raggiungere un equilibrio tra i rispettivi interessi, comprendente:

- l'eliminazione delle distorsioni derivanti dalla tassazione dei redditi da capitale, in particolare attraverso l'adozione di una proposta modificata di direttiva sull'imposizione fiscale dei risparmi;

- l'eliminazione degli ostacoli fiscali all'esercizio dell'attività economica transfrontaliera, in particolare eliminando le ritenute alla fonte su interessi e pagamenti di *royalties* tra società;
- un codice di condotta inteso a superare gli effetti nocivi della concorrenza fiscale che causa difficoltà a tutti gli Stati membri.

In tale prospettiva, la Commissione preciserà anche la portata e renderà più coerente l'applicazione delle regole comunitarie in materia di concorrenza, comprese le regole in materia di aiuti di Stato.

I progressi che verranno realizzati in questo settore aiuteranno gli Stati membri a rendere i sistemi fiscali nazionali più vicini alle esigenze dell'occupazione, riducendo il costo del lavoro e promuovendo così la creazione di occupazione. È necessario altresì adottare ulteriori iniziative al fine di eliminare la doppia imposizione fiscale alla quale sono soggetti i lavoratori frontalieri.

Azione 2: Creare un nuovo sistema comune d'imposta sul valore aggiunto.

L'attuale sistema IVA impone alle imprese un carico eccessivo e scoraggia gli scambi transfrontalieri. Si invitano il Consiglio ed il Parlamento ad adottare le proposte volte alla modernizzazione ed all'applicazione più coerente ed uniforme dell'imposizione fiscale, nonché quelle intese a migliorare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e ad avviare quanto prima il processo di transizione verso un sistema decisamente più semplice basato sull'origine dei beni e servizi soggetti ad IVA, come proposto dalla Commissione.

Azione 3: Ristrutturare il sistema comunitario di tassazione dei prodotti energetici.

Attualmente, solo gli olii minerali sono soggetti ad un sistema comunitario di tassazione minima. Per gli altri prodotti, gli Stati membri sono liberi di imporre l'aliquota d'imposta che preferiscono o di non assoggettarli ad alcuna tassazione. Ne derivano distorsioni tra le diverse fonti di energia e tra gli Stati membri. Per tale motivo il Consiglio è invitato ad adottare la proposta della Commissione che prevede l'estensione del sistema di aliquote minime a tutti i prodotti energetici e l'avvicinamento graduale delle aliquote nazionali di imposta per gli stessi.

Azione 4: Adottare un'impostazione rigorosa nella politica della concorrenza.

La rigorosa applicazione della politica di concorrenza è essenziale al fine di assicurare che le pratiche anticoncorrenziali, poste in essere da imprese o autorità nazionali, non soffochino la dinamica competitiva del mercato unico.

Il volume degli aiuti di Stato accordati all'interno dell'UE rimane ad un livello preoccupantemente elevato, pari a 95 miliardi di ecu all'anno (nel periodo 1992-1994), che rappresentano una percentuale del PIL compresa tra lo 0,4 e il 2,6. % Inoltre, l'85% degli aiuti concessi all'industria riguarda quattro importanti economie dell'Unione. Oltre a causare distorsioni nella concorrenza, l'alto livello di aiuti si ripercuote nei bilanci pubblici e rischia di mettere in pericolo l'efficiente funzionamento del mercato unico. Per

il fatto che gli aiuti tendono ad essere concentrati nelle imprese di grandi dimensioni, essi danneggiano anche le possibilità concorrenziali delle PMI.

L'azione della sola Commissione non è sufficiente; essa dovrà essere integrata dall'avvio di un dialogo con gli Stati membri al fine di stabilire precisi obiettivi ed un calendario per la riduzione dei bilanci complessivi per gli aiuti statali. Per rimediare all'impatto negativo sulla coesione causato dall'attuale situazione, la Commissione proporrà nuove linee-guida sugli aiuti a finalità regionale, volte alla riduzione dei divari regionali concentrando gli aiuti nelle regioni più povere ed abbassando i livelli massimi al fine di tenere conto in misura più congrua della situazione socio-economica di ciascuna regione. La Commissione dedicherà le sue risorse soprattutto all'esame di quegli aiuti o casi che rappresentano la maggiore minaccia alla concorrenza ed al funzionamento del mercato unico, in particolar modo laddove gli aiuti regionali sono concentrati su grandi progetti d'investimento. La Commissione renderà più severe le norme sugli aiuti al salvataggio ed alla ristrutturazione, tenendo conto nel contempo della funzione che livelli di aiuto adeguati possono svolgere nell'ammortizzare gli effetti sociali di una ristrutturazione. Inoltre, valuterà se le regole che disciplinano gli aiuti di Stato possono essere modificate per limitare il rischio che questi forniscano incentivi sleali alle delocalizzazioni.

Le norme antitrust saranno semplificate e modernizzate all'atto della revisione delle politiche nei confronti delle restrizioni verticali e degli accordi di cooperazione orizzontale. Si avvieranno iniziative per concentrare l'attenzione sulle infrazioni più gravi e per decentrare, nella misura del possibile, l'applicazione delle norme di concorrenza agli Stati membri, senza compromettere la parità delle condizioni di concorrenza nel mercato unico.

OBIETTIVO STRATEGICO 3: Eliminare gli ostacoli settoriali all'integrazione dei mercati

Azione 1: Eliminare le barriere esistenti nei mercati di servizi.

I mercati dei servizi rappresentano il 70% del PIL dell'Unione, ma sono meno integrati degli altri. Nei servizi finanziari, la mancanza di un reale mercato unico per i fondi d'investimento è un grave ostacolo che impedisce all'Europa di realizzare il suo pieno potenziale nel far confluire il risparmio verso investimenti produttivi. A tale proposito, si rendono necessarie misure di più ampia portata. La Commissione proporrà una direttiva-quadro relativa agli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) al fine di eliminare i rimanenti ostacoli. Gli Stati membri sono invitati ad adottare la direttiva entro gennaio 1999.

Alcuni Stati membri impongono severe norme quantitative sugli investimenti dei fondi pensione, con la conseguenza di minori rendimenti, che aumentano indirettamente il costo della manodopera (riducendo quindi la creazione di posti di lavoro) e riducono il potenziale del mercato europeo dei capitali. Con l'introduzione dell'UEM le restrizioni di congruenza valutaria diverranno prive di oggetto. Gli Stati membri sono chiamati a provvedere all'eliminazione di tali restrizioni anticipando l'introduzione dell'euro.

Ulteriori provvedimenti si impongono al fine di migliorare la disponibilità di capitale per le PMI.

L'apertura equilibrata alla concorrenza nel settore della fornitura dei servizi pubblici tenendo debito conto della necessità di promuovere l'accesso di tutti ai servizi di interesse generale, contribuirà alla migliore distribuzione complessiva delle risorse. Si dovrà decidere la liberalizzazione nel settore della fornitura di gas. Le istituzioni della Comunità e gli Stati membri devono assicurare che le misure nazionali, richieste per l'attuazione dell'apertura del mercato già approvata nei settori delle telecomunicazioni e dell'elettricità, siano adottate in tempo utile e che le reti siano effettivamente aperte alla concorrenza.

Nel settore dei trasporti, si intraprenderà in via prioritaria l'apertura dell'accesso alla prestazione di servizi ferroviari transfrontalieri ed alle vie di scorrimento veloce per il trasporto merci. Per quanto riguarda il trasporto aereo, è necessario, ai fini dell'integrazione effettiva dei mercati, adottare nuove regole in materia di tariffe di accesso e di assegnazione degli *slots* negli aeroporti della Comunità e creare nuove strutture istituzionali per la sicurezza aerea e la gestione del traffico aereo.

Azione 2: Offrire alle imprese un migliore ambiente per le operazioni transfrontaliere.

Le imprese sostengono costi e subiscono ritardi inutili perché devono osservare regolamenti nazionali diversi in materia di registrazione societaria quando operano in più di uno Stato membro. La Commissione invita il Consiglio ad adottare, entro il 1° gennaio 1999, le sue proposte sulla Decima direttiva in materia di diritto societario relativa alle fusioni di imprese e sullo Statuto della società europea, alla luce delle raccomandazioni espresse dal gruppo presieduto dal Visconte Davignon.

I pagamenti ricevuti con ritardi sempre crescenti si ripercuotono negativamente su tutte le aziende europee, in particolare le PMI, poiché possono compromettere i fondi di tesoreria, la redditività e competitività di queste ultime, nonché le opportunità di effettuare scambi con l'estero. In particolare, la posizione competitiva delle PMI in qualità di subfornitori delle imprese di maggiori dimensioni viene spesso compromessa dai termini di pagamento deliberatamente prolungati da parte di queste ultime. Anche il settore pubblico dovrebbe assumere un comportamento più corretto a tale proposito. La Commissione pubblicherà nel prossimo futuro una relazione che dimostra che gli Stati membri si sono adoperati poco per ridurre il problema e che la relativa situazione si sta deteriorando. In mancanza di sufficienti iniziative da parte degli Stati membri entro la fine dell'anno, la Commissione proporrà un progetto di direttiva per ridurre il fenomeno dei ritardati pagamenti in Europa.

Azione 3: Affrontare la sfida dell'innovazione e delle nuove tecnologie.

Il commercio elettronico apre enormi opportunità per gli scambi internazionali in Europa. Un quadro regolamentare chiaro indurrà i consumatori a farne uso con maggior fiducia ed incentiverà le imprese a realizzare i necessari investimenti. La Commissione intende conseguire ben presto l'accordo sulla proposta da lei presentata per l'introduzione di un meccanismo sulla trasparenza e, come indicato nel quadro della recente iniziativa sul commercio elettronico, presenterà proposte sulla vendita a distanza dei servizi finanziari, sui diritti d'autore, sulla firma elettronica e sui servizi ad accesso condizionato.

La nuova proposta della Commissione sulla protezione delle invenzioni biotecnologiche dovrebbe essere adottata nello stesso arco di tempo.

OBIETTIVO STRATEGICO 4: Creare un mercato unico al servizio di tutti i cittadini

Azione 1: Eliminare i controlli alle frontiere.

Il persistere di controlli sulle persone alle frontiere interne costituisce, per molti cittadini, il fallimento più evidente del mercato unico. Alla luce dei risultati delle discussioni in seno alla CIG, gli Stati membri sono chiamati ad approvare ed applicare le misure di accompagnamento atte a garantire un ambiente sicuro per la libera circolazione delle persone, affinché il Consiglio possa adottare urgentemente la proposta della Commissione sull'eliminazione dei controlli frontalieri.

Azione 2: Il diritto di soggiorno.

Il Gruppo ad alto livello per la libera circolazione delle persone e la relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione hanno evidenziato alcune mancanze nelle forme in cui i cittadini possono esercitare il loro diritto di circolare e di risiedere liberamente all'interno del territorio dell'Unione.

Al fine di porre rimedio a tale situazione e dare senso compiuto al concetto di "cittadinanza dell'Unione", la Commissione proporrà tra l'altro delle disposizioni concernenti il soggiorno di breve durata ed alcuni adattamenti del diritto di risiedere e di soggiornare nello Stato membro ospitante.

Gli Stati membri sono invitati a rispondere rapidamente a tali proposte al fine di conferire pieno significato alla nozione di "cittadinanza dell'Unione".

Azione 3: Protezione dei diritti sociali.

Le politiche sociali devono svolgere una funzione importante nello sviluppo del mercato unico definendo una nuova interazione tra flessibilità e sicurezza; ciò contribuirà a creare le condizioni necessarie al cambiamento, ed a promuovere nuove modalità di lavoro, garantendo al contempo un livello sufficiente di diritti sociali. A tale proposito, il dialogo sociale rivestirà un ruolo essenziale. Sono in corso negoziati tra le parti sociali sul lavoro a tempo parziale ed il Libro verde intitolato "Partnership per una nuova organizzazione del lavoro" ha avviato un ampio dibattito sulle modalità di affrontare i nuovi compiti.

Faranno seguito iniziative specifiche nell'ambito di un nuovo programma di azione sociale all'inizio del 1998.

La riconversione industriale che consegue all'integrazione dei mercati è positiva per l'economia dell'Unione, ma può avere gravi ripercussioni sociali per le comunità interessate. La Commissione seguirà da vicino l'applicazione delle norme comunitarie sulla consultazione dei lavoratori. Invita gli Stati membri a riesaminare le disposizioni attuative di tali norme nel diritto nazionale, nonché le sanzioni applicabili. Procederà quanto prima ad una consultazione delle parti sociali su scala europea in merito ad una eventuale regolamentazione-quadro relativa all'informazione ed alla consultazione a livello nazionale. Infine, la Commissione si adopererà per assumere un'impostazione equilibrata e coerente nell'applicazione di tutte le politiche comunitarie che incidono sulla ristrutturazione industriale. Tale impostazione includerà misure per incoraggiare le imprese e gli Stati membri ad anticipare le conseguenze della ristrutturazione e a garantire la possibilità di rioccupare i lavoratori attraverso l'adeguamento dei sistemi di formazione professionale e di protezione sociale.

Azione 4: Promuovere la mobilità della manodopera nell'Unione.

Sebbene il trattato abbia sancito da molto tempo ormai il diritto per i cittadini europei di risiedere e di lavorare in tutti gli Stati membri, la mobilità della manodopera nel mercato unico resta debole, in parte a causa degli ostacoli che ancora si frappongono alla libera circolazione dei lavoratori e che devono essere rimossi. Sulla base di una relazione presentata dal summenzionato Gruppo ad alto livello, la Commissione proporrà una serie di misure destinate a eliminare tali barriere. Parallelamente, presenterà una proposta sulle pensioni complementari e lavorerà alla semplificazione ed alla modernizzazione del sistema di coordinamento dei regimi di previdenza sociale per le persone che si spostano all'interno dell'Unione. Il Consiglio è altresì invitato ad adottare le proposte della Commissione sull'estensione della nozione di ricongiungimento familiare e sul rafforzamento del diritto alla parità di trattamento in materia di prestazioni sociali.

Per promuovere la conoscenza delle possibilità di impiego negli altri Stati membri dell'Unione e aumentare la mobilità della manodopera, la Commissione migliorerà la base dati EURES sul mercato paneuropeo del lavoro. Gli Stati membri sono invitati a rendere più accessibili tali informazioni integrandole nei flussi delle loro agenzie nazionali di collocamento.

Azione 5: I diritti dei consumatori e la tutela della salute.

I consumatori esitano forse ad acquistare beni o servizi - compresi i servizi finanziari - al di fuori delle frontiere nazionali a causa di una cattiva conoscenza dei loro diritti. L'approvazione della proposta della Commissione sulle garanzie per i consumatori contribuirà a rafforzare considerevolmente la fiducia dei consumatori.

La salute dei consumatori sarà tutelata meglio quando si possa ricorrere con più efficacia ai consigli scientifici, al controllo ed all'analisi dei rischi. In tal modo si garantirà che la tutela della salute dei consumatori venga presa in debita considerazione all'atto dell'elaborazione di nuove leggi, che la legislazione in vigore sia correttamente applicata e che gli interessi della Comunità siano difesi nel contesto internazionale. Inoltre, la Commissione sta considerando l'opportunità di inserire i prodotti agricoli di base nel

campo di applicazione della direttiva 374/85 relativa alla responsabilità dei produttori per i danni causati dai prodotti difettosi.

Azione 6: Dialogo con il cittadino.

La maggior parte dei cittadini desidera saperne di più sulle possibilità offerte dal mercato unico; oltre mezzo milione di persone si sono già rivolte a “Cittadini d’Europa”, per sapere quali passi intraprendere in concreto per risiedere, lavorare o studiare in un altro Stato membro. Sulla base della propria esperienza e dei sistemi di diffusione esistenti, la Commissione ritiene che sia necessario istituire un meccanismo permanente di dialogo con i cittadini per informarli sui loro diritti e su come esercitarli. Un servizio di “orientamento” europeo verrà inoltre istituito per consigliare i cittadini che incontrano problemi e che hanno bisogno di aiuto. Le informazioni ottenute dalla Commissione circa il funzionamento di tale meccanismo contribuiranno ad individuare ed a eliminare gli ostacoli di natura amministrativa, oltre a fornire un flusso continuo di informazioni relative alle modalità con le quali le norme comunitarie vengono applicate in pratica.

LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DEL MERCATO INTERNO

Il mercato interno non può essere considerato senza tenere conto dell’ambiente economico e politico più ampio nel quale è inserito. La sua dimensione e le potenzialità di crescita costituiscono di per sé dei valori positivi in termini di attrazione per gli scambi internazionali e per gli investimenti verso l’Europa. Il mercato unico offre le condizioni per il miglioramento della competitività dell’Europa a livello internazionale ed il suo successo serve da esempio ad altre regioni. Tutto ciò sarà ulteriormente rafforzato da una moneta unica. L’Unione dovrebbe profittare maggiormente di tali vantaggi.

i) Preparare l’ampliamento

Come deciso dal Consiglio europeo a seguito della pubblicazione del Libro bianco della Commissione del 1995, si devono aiutare i paesi associati candidati all’adesione a prepararsi in vista dell’integrazione nel mercato unico. La proroga del mandato dell’Ufficio per lo scambio di informazioni in materia di assistenza tecnica (TAIEX) oltre il 1997 contribuirà al raggiungimento di tale obiettivo. Nei settori nei quali l’acquis communautaire sarà stato interamente recepito, gli accordi di valutazione della conformità renderanno possibile l’apertura dei mercati.

ii) Il contesto mondiale nel quale è inserito il mercato unico

Il mercato unico è il riflesso dell’economia aperta dell’Europa e la sua regolamentazione ed i suoi principi costituiscono spesso un modello di riferimento per diversi paesi. È, questo, un valore che dovrebbe portare l’Unione europea ad assumere un ruolo maggiore sulla scena internazionale, a condizione che si esprima in modo chiaro e “ad una sola voce”. L’azione dell’Unione verterà in particolare sui seguenti settori:

- ravvicinamento dei sistemi e delle norme vigenti nello spazio euro-mediterraneo;
- eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi sui mercati dei paesi terzi;
- assistenza alle PMI nell’affrontare la concorrenza sui mercati mondiali;
- promozione dell’uso di standard internazionali nelle regolamentazioni tecniche nazionali ed internazionali;

- negoziazione di accordi di reciproco riconoscimento;
- lotta contro la contraffazione nel settore della proprietà intellettuale;
- liberalizzazione dei servizi finanziari (GATS);
- adozione di una posizione comune nei negoziati sui trasporti aerei;
- coordinamento degli Stati membri nelle sedi internazionali che trattano le telecomunicazioni;
- rafforzamento ed estensione delle discipline dell'OMC in materia di concorrenza ed investimenti.

Uno dei punti essenziali sarà di assicurare una piena partecipazione della Comunità nelle organizzazioni internazionali, segnatamente quelle che sono incaricate dell'elaborazione di regolamentazioni e di norme tecniche, e di trarre pieno profitto da altri contesti esistenti, quali il dialogo commerciale transatlantico.

I controlli alle frontiere esterne dell'Unione europea richiedono un'azione complementare al fine di rafforzare l'attitudine delle autorità doganali a lavorare congiuntamente nel modo più efficace possibile, in particolar modo nel settore della lotta contro le frodi.

CONCLUSIONI

Il progetto di Piano d'azione è il catalizzatore che libererà tutto il potenziale non ancora sfruttato del mercato unico. Dovrà migliorare la competitività e la capacità delle imprese di creare posti di lavoro nella fase di transizione verso la moneta unica. Costituisce un approccio coerente ed equilibrato che tiene conto delle preoccupazioni di tutti i cittadini relative ai propri diritti personali, all'ambiente, alla protezione della salute e della sicurezza, nonché alla dimensione sociale.

La posta in gioco è enorme. Se l'Unione riesce nel suo intento, si creerà un clima di fiducia in tutta l'Europa. L'Unione europea sarà in grado di attingere la propria forza entro la fine del secolo dalla convergenza di diversi principali fattori: un mercato unico di prim'ordine, la moneta unica, nuovi sbocchi di mercato a livello paneuropeo derivanti dall'apertura di settori precedentemente chiusi e dall'ampliamento dell'Unione - tutto ciò porterà a maggiori opportunità di lavoro.

Tutte le istituzioni della Comunità e gli Stati membri sono chiamati a fare la propria parte rispondendo in modo fermo e positivo a questo invito all'azione volto ad assicurare che tutti gli elementi del Piano d'azione, che verrà perfezionato dal Consiglio europeo di Amsterdam, vengano attuati entro la scadenza fissata al 1° gennaio 1999.

ALLEGATO: LISTA DI AZIONI (DA REALIZZARE ENTRO IL 1° GENNAIO 1999)

1. Rendere più efficaci le norme

- Eliminazione di tutti i ritardi nel recepimento della legislazione relativa al mercato unico
- Creazione di una struttura per l'esecuzione delle norme e la soluzione dei problemi
- Adozione di nuove regole per la vigilanza del mercato in settori prestabiliti
- Adozione del secondo programma IDA
- Attuazione del programma Dogana 2000
- Accelerazione delle procedure d'infrazione
- Istituzione di uno sportello Internet per fornire informazioni su tutte le norme attinenti il mercato unico che interessano le imprese
- Estensione del programma SLIM e di altre iniziative di semplificazione legislativa a nuovi settori: IVA, settore bancario, assicurativo e dei valori mobiliari, servizi ai consumatori, telecomunicazioni, norme e procedure doganali e fertilizzanti
- Consultazione di un Comitato di imprese europee su talune proposte legislative
- Semplificazione delle norme di costituzione societaria imposte a livello nazionale
- Seguito dato alle iniziative della Commissione in materia di appalti pubblici, riconoscimento reciproco, normazione europea, marchi di conformità, prodotti da costruzione, regole di transito e collegamenti tra la politica del mercato unico e l'ambiente.

2. Eliminare le principali distorsioni del mercato

- Adozione di proposte volte alla modernizzazione ed ad un'applicazione più coerente dell'IVA
- Ristrutturazione del quadro comunitario in materia di imposizione fiscale dei prodotti energetici
- Adozione di una serie di misure fiscali (direttiva modificata concernente l'imposizione fiscale del risparmio, direttiva sui pagamenti transfrontalieri di interessi e di *royalties*, codici di condotta contro gli effetti negativi della concorrenza fiscale)
- Linee-guida sui regimi di aiuto a finalità regionale, applicazione di regole più severe sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione e semplificazione delle norme anti-trust

3. Eliminare gli ostacoli settoriali all'integrazione dei mercati

- Adozione di una nuova direttiva-quadro generale sugli OICVM
- Riduzione delle restrizioni sugli investimenti dei fondi pensione
- Accordo sulla liberalizzazione della fornitura di gas
- Attuazione entro il termine fissato della liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni e dell'elettricità
- Accordi in materia di servizi ferroviari transfrontalieri e di vie riservate al trasporto merci

- Adozione di nuove norme concernenti l'assegnazione delle bande orarie (*slots*) e le tariffe di accesso agli aeroporti
- Accordi relativi alla creazione dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea ed adozione della nuova convenzione EUROCONTROL
- Adozione della proposta sullo Statuto della società europea, delle proposte connesse relative allo statuto della società cooperativa, mutua e associazione europea e della proposta di decima direttiva sul diritto societario
- Adozione della proposta di direttiva sui ritardi di pagamento
- Adozione di misure legate al commercio elettronico (proposte relative all'instaurazione di un meccanismo di trasparenza, alla protezione del diritto d'autore e dei diritti connessi, vendita a distanza dei servizi finanziari, firma elettronica e servizi ad accesso condizionato)
- Adozione della direttiva sulla protezione delle invenzioni biotecnologiche

4. Creare un mercato unico al servizio di tutti i cittadini

- Adozione di misure di accompagnamento e della Terza direttiva sull'abolizione dei controlli sulle frontiere, sulle restrizioni al diritto alla libera circolazione delle persone e sul diritto di viaggiare
- Adattamento del diritto di risiedere e soggiornare in un altro Stato membro
- Adozione della direttiva sulle pensioni complementari
- Miglioramento e maggiore consultazione della banca dati EURES sull'occupazione
- Adozione della direttiva sulla vendita di beni di consumo e sulle garanzie ivi connesse
- Istituzione di un meccanismo che consenta un dialogo con i cittadini
- Consultazione delle parti sociali in merito alle informazioni ed alla consultazione dei lavoratori.

ISSN 0254-1505

COM(97) 184 def.

DOCUMENTI

IT

10 01

N. di catalogo : CB-CO-97-197-IT-C

ISBN 92-78-19522-7

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo