

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXXVII
n. 3

RELAZIONE

**SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO
NORMATIVO COMUNITARIO E SUL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ
PRESENTATO DALLA PRESIDENZA DI TURNO DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI DELL'UNIONE EUROPEA
(Primo semestre 1997)**

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

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(PRODI)

Trasmessa alla Presidenza il 30 luglio 1997

PAGINA BIANCA

INDICE

1. — Introduzione	Pag.	7
2. — Semestre olandese	»	9
3. — Conferenza intergovernativa	»	13
4. — Piano d'azione	»	21
5. — Europa sociale	»	30
6. — Privatizzazioni e liberalizzazioni	»	36
7. — Concorrenza fiscale nociva	»	41
8. — <i>Volet</i> agricolo	»	44
9. — Tutela ambientale	»	48
10. — Ricerca e crescita sostenibile	»	51
11. — Le relazioni esterne dell'Unione	»	53
12. — Dialogo euromediterraneo e preadesione PECO .	»	57
13. — Competitività transnazionale	»	63
ALLEGATI	»	69
Stato della trasposizione	»	71
Lista direttive adottate	»	73

Grafico trasposizione	Pag.	78
Dati statistici	»	80
Programma lussemburghese	»	113
Piano d'azione	»	153
Libro verde appalti pubblici	»	201
Rapporto Davignon	»	269

RELAZIONE

**SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO
NORMATIVO COMUNITARIO E SUL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ
PRESENTATO DALLA PRESIDENZA DI TURNO DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI DELL'UNIONE EUROPEA
(Primo semestre 1997)**

PAGINA BIANCA

1. INTRODUZIONE

Modifiche non profonde al quadro istituzionale dell'Unione sono il risultato della conclusione della Conferenza Intergovernativa. Il disegno della futura architettura politica dell'UE avrebbe dovuto essere più ambizioso, secondo la delegazione italiana, ma il profilo contenuto dei lavori della CIG non deve fare indulgere al pessimismo. Anche se l'UE non ha completato il proprio riassetto istituzionale, la chiusura della CIG consentirà alla Comunità europea di avviare i negoziati per l'adesione dei Paesi PECO. Il rapporto con questi Paesi, nonostante le difficoltà che dimostrano nel recepire l'acquis comunitario, si sta approfondendo con la prossima conclusione di accordi finalizzati a collocare i loro prodotti sul mercato comunitario.

Nel frattempo l'Europa comunitaria, senza mettere in discussione i parametri di Maastricht, continua coerentemente ad operare sia per consolidare la base dell'Unione Economica e Monetaria, dal 1° gennaio 1999, sia per prevenire ricadute sull'occupazione derivanti dall'osservanza della rigida disciplina di bilancio.

Il dibattito a tutto campo sull'occupazione, programmato sotto la Presidenza lussemburghese del secondo semestre 1997, viene incontro alle istanze degli Stati membri, preoccupati per il progressivo aumento della disoccupazione, ed è sempre stato sostenuto dai delegati italiani a Bruxelles, sottolineando inoltre che la competitività europea su scala mondiale è fortemente compromessa, anche da fenomeni di delocalizzazione e di dumping sociale. In questo quadro di avanzamento verso la moneta unica, acquista importanza crescente la trasposizione corretta ed efficace della normativa comunitaria, soprattutto con l'introduzione di un nuovo strumento di misurazione

dell'adempimento come parametro di valutazione del grado di maturazione nel processo.

Inoltre, il Piano d'Azione, contenente una serie di proposte operative conseguenti all'analisi svolta dagli studi analitici di "Verifica 96", intende realizzare il mercato interno propedeutico alla moneta unica e trasformarlo in mercato unico, completo nei suoi elementi, attento ad evitare distorsioni di concorrenza.

Uno sforzo del Parlamento, nel rispetto della sua sovranità, e della pubblica amministrazione, incaricata di attuare in via amministrativa parte delle direttive, consentirebbe al nostro Paese di abbandonare il terzultimo posto.

L'attuazione della normativa comunitaria è, infatti, uno degli elementi fondamentali sia del progresso dell'Unione verso il mercato unico aperto ai futuri candidati, sia del grado di credibilità di un Paese e della sua capacità di partecipazione all'Unione.

Il semestre di Presidenza lussemburghese si annuncia non agevole, in particolare per il completamento della fiscalità che la CIG ha ancora lasciata soggetta alla votazione unanime. La Presidenza entrante sembra collocare l'armonizzazione e la convergenza fiscale tra le priorità del semestre purché ponderata, non limitata alle trattenute alla fonte sulle rendite da risparmio, allargata a tutti i particolarismi fiscali incidenti sulla libera e corretta concorrenza, non ristretta all'UE per le tasse sui capitali al fine di evitare fughe verso Paesi extracomunitari.

Procederà il processo di privatizzazione esteso, come meccanismo di controllo sul flusso interno dei fondi, anche alle imprese eroganti pubblici servizi che, pur operando sul mercato, ricevono compensazioni per lo svolgimento dei propri obblighi.

La disciplina dell'intervento pubblico tramite aiuti di Stato dovrebbe essere

resa più severa sotto la Presidenza lussemburghese, per ristabilire condizioni di parità tra le imprese.

Diminuito progressivamente il numero delle direttive, la Comunità si orienta sempre meno verso l'armonizzazione, puntando su disegni strategici di ampia portata, come il Libro Verde Appalti per analizzare la mancata crescita di apertura nelle commesse pubbliche, sul mutuo riconoscimento, su normative ad accettazione volontaria, come le Raccomandazioni.

La presentazione tempestiva, come nel semestre precedente, di questo documento vuole consentire al Parlamento nazionale la sua opera di indirizzo verso il governo, nel definire le strategie dell'Italia nei confronti di un'Unione certamente in crisi, ma priva di alternative praticabili nello scenario di instabilità e frammentazione che contraddistingue l'Europa in questo scorcio di secolo.

2. SEMESTRE OLANDESE

Cambiamenti politici verificatisi in taluni Stati membri, e conseguente mutamento di indirizzo, hanno reso meno agevole il semestre di turno della Presidenza olandese. Complessivamente non sono mancati risultati di rilievo, soprattutto nel settore strettamente economico, caratterizzato dal dinamismo sia della Presidenza sia dell'esecutivo comunitario.

Il Consiglio europeo di Amsterdam ha approvato il rapporto interinale sull'occupazione quale tappa intermedia per la preparazione di una relazione da

presentare al Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo.

La forte pressione francese, conseguente al cambiamento di indirizzo politico, ha, infatti, orientato il Consiglio europeo all'adozione della risoluzione su crescita ed occupazione, abbinata alla risoluzione sul Patto di stabilità, per riequilibrarlo.

Sulle politiche macroeconomiche la Commissione ha sottolineato gli importanti risultati raggiunti in termini di riduzione della dinamica dei prezzi e di risanamento delle finanze pubbliche.

Il consolidamento delle politiche fiscali recentemente adottate dagli Stati membri dovrà continuare ad essere perseguito, privilegiando la ristrutturazione della spesa pubblica corrente invece della riduzione della spesa per investimenti e dell'aumento della pressione fiscale.

Per le politiche strutturali, da utilizzare sempre più come elemento di lotta alla disoccupazione, oltre a ribadire l'esigenza di ridurre se non eliminare le barriere all'entrata e l'eccessiva regolamentazione che limitano la realizzazione del mercato unico, l'esecutivo comunitario ha sottolineato che la quantificazione dei progressi effettuati dagli Stati membri nell'attuazione dei programmi pluriennali e delle misure che hanno fatto registrare i maggiori risultati in termini occupazionali sarà analizzata nella relazione sull'occupazione prevista per il Consiglio europeo straordinario che si terrà presumibilmente il 22 novembre, sotto Presidenza lussemburghese.

L'avvicinamento verso l'Unione Economica e Monetaria è stato curato dalla Presidenza olandese, accelerando, al Consiglio informale Ecofin di Noordwijk del 5 aprile 1997, il regolamento per chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, nell'ambito del Patto di stabilità. In continuità con la linea olandese,

nel corso del prossimo semestre di Presidenza lussemburghese proseguiranno i lavori per la predisposizione della normativa secondaria per l'attuazione dell'Unione monetaria.

Dovranno essere portati a termine tre regolamenti concernenti la Banca centrale europea, la raccolta di statistiche, l'applicazione della riserva obbligatoria e l'imposizione di sanzioni. Altri tre regolamenti riguardanti la Banca centrale europea saranno discussi durante il prossimo semestre: dati statistici per la ripartizione del capitale sociale della BCE, estensione alla BCE del protocollo sui privilegi e le immunità, consultazione della BCE da parte delle Autorità nazionali sui progetti legislativi.

La legislazione secondaria relativa al Patto di stabilità e all'Euro, che ha ricevuto l'assenso del Consiglio europeo di Amsterdam, sarà approvata al più presto dal Consiglio Ecofin.

Risultati meno ambiziosi, come già detto, sono stati ottenuti in sede di Conferenza Intergovernativa, dove l'opzione italiana di alto profilo è risultata minoritaria e la fisionomia istituzionale dell'UE non ha subito modifiche sostanziali.

Nei Consigli di settore, non sono mancati obiettivi di rilievo. La nuova direttiva Televisione senza frontiere, dopo l'accordo raggiunto nel Comitato di Conciliazione del 16 aprile, ha ridisegnato il contesto audiovisivo europeo. Restano le attuali quote di riserva per le opere europee, ma viene assicurata la trasmissione non oscurata di avvenimenti, specialmente sportivi, di particolare rilevanza per il pubblico.

Nella prospettiva della liberalizzazione, dal 1° gennaio 1998, dei mercati delle telecomunicazioni nell'UE, valutati in 200 miliardi di ECU, si sono stabilite regole comuni per la concessione delle autorizzazioni generali e delle licenze individuali nel settore dei servizi, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione.

L'adozione della direttiva sull'interconnessione permetterà di garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta.

La tutela ambientale ha proseguito nel suo sviluppo, con la definizione dei grandi orientamenti della politica comunitaria delle acque da parte dell'esecutivo comunitario, per garantire quantità e qualità sufficiente delle acque di superficie e delle falde freatiche per il 2010. Conclusioni sono state adottate dal Consiglio Ambiente sulla strategia dei cambiamenti climatici, per ridurre le emissioni dei gas ad effetto-serra nel 2010 e ripartire parzialmente l'onere tra gli Stati membri, in vista della Convenzione internazionale di Kyoto del dicembre 1997.

Divergenze insanabili tra Paesi produttori e non di olio di oliva, hanno bloccato la riforma del settore, perchè i grandi Paesi (Spagna, Grecia, Portogallo, Italia) non accettano le proposte della Commissione di sopprimere le attuali sovvenzioni e introdurre l'aiuto all'albero. La Presidenza di turno, constatata la divergenza, ha richiesto maggiore trasparenza nella gestione dell'attuale regime.

Fiscalità, occupazione, diritto societario, completamento del mercato interno, costituiscono il lascito prioritario per la Presidenza subentrante, quali condizioni per accedere alla moneta unica rimuovendo ostacoli che possono provocare distorsioni di concorrenza.

3. CONFERENZA INTERGOVERNATIVA

Appuntamento cruciale di questo semestre di Presidenza olandese è stata la Conferenza Intergovernativa che avrebbe dovuto gettare le basi per ridisegnare il futuro dell'Europa definendo il nuovo assetto istituzionale comunitario.

La Presidenza olandese per rispettare i tempi fissati per la conclusione della Conferenza (Consiglio di Amsterdam del 16 e 17 giugno) aveva richiesto la collaborazione di tutti gli Stati membri, consapevole che una riforma di così vasta portata comporta l'impegno e il consenso di tutti i partner coinvolti.

L'Italia, particolarmente attiva in questa fase, aveva prospettato una soluzione ambiziosa che accogliesse nella Conferenza una serie di punti prioritari per conferire reale valore aggiunto al processo di integrazione nella revisione del Trattato. Puntando alla qualità e alla sostanza delle riforme aveva proposto, in campo istituzionale, di rivedere la composizione della Commissione fissando a quindici il numero dei rappresentanti per garantire l'efficacia operativa anche con l'aumento dei Paesi membri.

La struttura dell'esecutivo esce invece dal nuovo Trattato sostanzialmente immutata (2 membri per i grandi Paesi ed uno per i piccoli) fino a oltre l'anno 2000, al momento della prima ondata di allargamento. Se entreranno nell'Unione da tre a cinque nuovi Stati, i grandi Paesi dovranno rinunciare al secondo Commissario a beneficio dei nuovi partner, mentre l'intera questione sarà rinviata ad una prossima Conferenza Intergovernativa quando l'Unione supererà i venti membri.

Anche la revisione della ponderazione dei voti in Consiglio, ritenuta necessaria per garantire la corrispondenza tra maggioranza della popolazione e decisioni

prese, è stata rinviata al momento dell'allargamento.

Si deciderà se adottare un sistema di doppia maggioranza aggiungendo all'attuale, basato sul criterio della grandezza dello Stato membro, un altro fondato sulla popolazione, o se stabilire una nuova ponderazione dei voti che attribuisca un peso maggiore ai grandi Paesi.

Restano legate al voto all'unanimità fiscalità, industria, ambiente, cultura, diritto di circolazione, materie per le quali era stata richiesta l'estensione del voto a maggioranza qualificata.

Sul Terzo Pilastro, giustizia e affari interni, la battaglia è stata, come era prevedibile, piuttosto aspra. Il punto principale riguardava il passaggio automatico, dopo un periodo di cinque anni di "rodaggio", delle politiche di questo settore sotto il cappello comunitario del Primo Pilastro. O, almeno, e questa era anche la posizione italiana, che tale passaggio avvenisse a maggioranza qualificata, secondo le procedure dell'articolo 189B.

In realtà, secondo il Trattato di Amsterdam, tale regola vale solo per alcune materie, come visti e modalità di attraversamento delle frontiere, ma non si applica a due politiche chiave, quella dell'emigrazione e dell'asilo. Per esse il trasferimento al pilastro comunitario dovrà avvenire all'unanimità.

Questa deroga è stata imposta dalla Germania e a nulla sono valse le proteste italiane che giustamente denunciavano un'irrazionalità nella differenziazione dei regimi. Ma su questo punto la Germania invocava l'interesse vitale nazionale (l'opposizione dei Laender). Con l'aggravante che in questo pilastro anche per la flessibilità può essere invocato l'interesse nazionale.

Prioritario per l'Italia era considerato anche l'aumento del potere legislativo del Parlamento europeo per ovviare al deficit democratico da più parti lamentato, ed in effetti si è ottenuta la semplificazione e l'estensione del potere di codecisione.

Estremo interesse ha suscitato la proposta della COSAC (Conferenza degli Organi Specializzati negli Affari Comunitari), espressa nella riunione svoltasi a Dublino il 15 e 16 ottobre 1996, di inserire la dichiarazione n. 13 annessa al Trattato di Maastricht concernente la maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'UE, nel nuovo Trattato, per conferirle valore cogente.

Il tema della flessibilità, chiamata anche cooperazione rafforzata per non confonderla con altre formule di sapore intergovernativo come "geometria variabile", si era imposto come il tema centrale nel corso del lungo negoziato che aveva preceduto la Conferenza. Doveva rappresentare la vera innovazione del nuovo Trattato, la formula che avrebbe permesso ai "willing and able" di procedere nel cammino verso l'Unione politica senza dover attendere i Paesi riluttanti o in difficoltà ad accettare nuovi vincoli alla sovranità nazionale. Inoltre, ancora più che dall'adattamento delle attuali istituzioni, era proprio da un'applicazione estesa della flessibilità che poteva venire il via libera all'allargamento dell'Unione a Paesi sicuramente meno omogenei con il vecchio nucleo di fondatori.

Rispettando i principi del Trattato e l'*acquis* comunitario, le cooperazioni rafforzate approfondiscono l'integrazione europea, preservano il quadro istituzionale unico, senza pregiudizio per gli Stati membri che non partecipano a queste cooperazioni. Sul piano procedurale è previsto il coinvolgimento in Consiglio, per l'adozione degli atti relativi all'azione di cooperazione, solo dei Paesi partecipanti. Ad essi soltanto verranno

imputate le spese derivanti dall'attuazione, tratte dal bilancio comunitario.

Il ricorso a questo strumento rappresenterà l'eccezione non la regola ma renderà possibili, anche nell'ottica dell'ampliamento, approfondimenti dell'integrazione in linea con gli obiettivi del Trattato, evitando che una minoranza impedisca lo sviluppo di iniziative nell'UE senza tuttavia consentire ad una minoranza di avanzare emarginando gli altri.

In realtà ad Amsterdam la flessibilità usciva molto ridotta rispetto alle ambizioni iniziali. Il Consiglio prendeva in particolare due decisioni di grande rilievo, ma profondamente contraddittorie.

La prima, sicuramente la più grave, è stata quella di cancellare l'applicazione della flessibilità dal Secondo Pilastro, quello relativo alla Pesc. La decisione è sorprendente. Se si pensa che la flessibilità già esiste nel settore comunitario, dove l'Euro rappresenta un modello di grande rilevanza costituzionale, e che il problema dell'estensione della sua applicazione riguardava essenzialmente la Pesc, ed in particolare la sua dimensione di sicurezza e di difesa, si comprende il fallimento registrato dal Consiglio su questo importante punto.

Togliere la flessibilità dalla difesa, in particolare dalle operazioni di pace, dalla cooperazione in materia di armamenti e dall'Unione europea occidentale (UEO), è come riconoscere che in questo settore non si ha alcuna intenzione di permettere all'Unione di conquistare una sua peculiare autonomia e sovranità. Oltretutto si rende pressoché impossibile la fusione dell'UEO nell'UE e l'attivazione dell'articolo 5, relativo alla difesa territoriale, per quei Paesi che fanno contemporaneamente parte dell'UEO e della Nato.

Proprio su questi punti l'Italia si era molto esposta. In una proposta del

gennaio scorso il nostro Paese suggeriva la possibilità per "gli Stati membri di essere autorizzati a perseguire attraverso le istituzioni, le procedure ed i meccanismi del presente Trattato, una più stretta collaborazione nel settore della sicurezza e della difesa - ivi inclusa la cooperazione in materia di armamenti - fondata sulla comune appartenenza all'UEO".

Eppure di fronte alla proposta di eliminazione dell'articolo J18 avanzata da Grecia, Austria, Irlanda e Gran Bretagna, la Presidenza di turno ha colto quasi tutti di sorpresa e ha dichiarato decaduta la flessibilità dal Secondo Pilastro, vanificando la resistenza dell'Italia di fronte all'indifferenza dei maggiori partner.

La seconda decisione, relativa alla flessibilità nel Primo Pilastro, si muove nella direzione esattamente opposta. Per quanto riguarda l'autorizzazione ad un Paese escluso di entrare nel gruppo di testa (opting in), una volta che la flessibilità sia stata applicata, a dare il giudizio finale doveva essere in teoria il Consiglio attraverso un voto all'unanimità (o a maggioranza qualificata, secondo la proposta italiana). Italia, Portogallo, Grecia, Belgio ed Austria proponevano che a dire l'ultima parola fosse la Commissione e non il Consiglio. Quasi senza dibattito la proposta veniva accolta dalla Presidenza, comunitarizzando una materia che il Consiglio considerava di propria competenza.

L'articolo in questione ora recita: "Lo Stato membro che desideri partecipare ad una cooperazione instaurata in conformità del presente articolo notifica tale intenzione al Consiglio e alla Commissione, la quale entro un termine di tre mesi dalla data di ricezione della notifica, dà al Consiglio un parere. Entro quattro mesi dalla data di notifica, la Commissione (non più il Consiglio, ndr) decide sulla richiesta e sulle eventuali

misure specifiche che ritiene necessarie" (articolo 5a.3). Questa decisione su un "opting in" nelle mani della Commissione può essere vista come una garanzia di "obiettività" per quegli Stati che hanno avuto difficoltà ad agganciarsi fin dall'inizio al gruppo di testa. Non varrà, in altre parole, il veto dei "forti" ad impedire il rientro di uno Stato "debole", dopo che quest'ultimo ha soddisfatto le condizioni richieste.

Necessaria per l'Italia, sarebbe stata anche la creazione di una dimensione politica europea, che consentisse alla Comunità di parlare con una sola voce sulla scena internazionale, gettando le basi per una politica estera e di difesa comune attraverso la progressiva fusione dell'UEO nell'UE.

Sullo sfondo della crisi jugoslava, che ha evidenziato la mancanza di una unità europea nella difesa, e nel quadro dei precari equilibri internazionali nella regione dei Balcani e del Mediterraneo, Italia, Francia, Germania, Belgio, Spagna e Lussemburgo avevano avanzato la proposta di integrare a tappe progressive l'UE con l'UEO.

La prima tappa prevedeva una cooperazione rafforzata e migliorata tra l'UE e l'UEO, la seconda la fusione delle istituzioni, un solo Parlamento, un solo Consiglio, un solo segretariato. L'UEO restava responsabile dell'attuazione delle azioni militari dell'Unione, mentre a questa spettava il potere decisionale, vincolante per la UEO. La fase finale comportava l'estensione della clausola di assistenza reciproca dell'UEO prevista dall'articolo 5 ai Paesi membri dell'Unione pur prevedendo il diritto di ciascuno di non partecipare.

Pesavano sul successo del progetto di costruire una vera e credibile identità europea nella sicurezza e nella difesa l'opposizione della Gran Bretagna e dei Paesi non partecipanti all'UEO (Irlanda, Danimarca, e Grecia) e alla Nato (Irlanda, Svezia,

Finlandia, Austria).

Nel nuovo Trattato è stato raggiunto un accordo di massima sulla realizzazione di questo obiettivo rinviandone l'attuazione ad un prossimo futuro sulla base di una votazione unanime e di una probabile revisione del Trattato.

Il testo dell'articolo J7 è al proposito di difficile interpretazione: "l'Unione promuove ... più stretti rapporti istituzionali con l'UEO, in vista di un'eventuale integrazione di quest'ultima nell'Unione qualora il Consiglio europeo decidesse in tal senso. In tal caso il Consiglio europeo raccomanderebbe agli Stati membri di adottare tale decisione secondo le rispettive norme costituzionali", senza specificare se si dovrà ricorrere ad un nuovo Trattato.

Interesse ha suscitato la proposta della Presidenza olandese di iscrivere nel Trattato le missioni umanitarie, di mantenimento della pace, di invio di forze militari per la gestione delle crisi ed il ripristino della pace assegnate all'UEO dal Consiglio di Petersberg nel giugno 1992.

Ciò comporterebbe per tutti gli Stati membri il diritto di partecipare a pieno titolo a queste missioni nonché il diritto di votare per la pianificazione e la presa di decisioni.

Queste missioni sarebbero contemporaneamente di competenza di Unione europea, UEO e Nato e renderebbero il coordinamento fra Nato e UEO alquanto complesso data la non appartenenza di alcuni Stati a nessuna delle due organizzazioni.

Resta infatti ancora da definire il problema dei rapporti tra UEO e NATO, mentre l'ingresso della Russia nel Patto Atlantico con la firma dell'Accordo di Parigi del 27 maggio scorso segna una svolta nel ridisegnare una nuova architettura europea

globale abbandonando la logica dei blocchi contrapposti.

Dal Trattato revisionato esce una nuova figura di Alto Rappresentante responsabile della rappresentanza esterna dell'UE. Ma a parte ciò nel complesso il risultato è stato quello di una scarsa "comunitarizzazione" del Secondo Pilastro.

Se da una parte, infatti, veniva accettato il principio che per le azioni e le posizioni comuni la procedura di voto fosse automaticamente quella a maggioranza qualificata, dall'altra si introduceva subito un freno, permettendo ad un singolo Stato membro di opporsi al passaggio a tale procedura. In un'evenienza di questo tipo "il Consiglio può, deliberando a maggioranza qualificata, chiedere che la questione sia deferita al Consiglio europeo, affinché si pronunci all'unanimità" (articolo J13.2). Con conseguenze negative sulla rapidità dell'azione e delle decisioni europee in un settore ove la credibilità si basa largamente sulla capacità di reagire di fronte all'incalzare degli eventi.

Non è stata accolta la proposta della Presidenza olandese di inserire un nuovo articolo A nel Trattato per attribuire all'Unione personalità giuridica nelle relazioni internazionali, nella misura necessaria all'esercizio delle sue funzioni e alla realizzazione dei suoi obiettivi. L'Unione avrebbe sostituito in tal modo la CEE, la CECA e la CEEA.

Naturalmente non tutto è stato negativo e molte decisioni hanno dato il senso di un certo progresso, tanto che il Presidente del Consiglio italiano ha potuto dichiarare in sede di consuntivo che l'Unione, anche se in modo meno chiaro di quanto ci si attendesse, si è avviata nella giusta direzione verso un suo ulteriore rafforzamento. Sono infatti da considerare positivi i progressi nel campo dei diritti del cittadino, l'estensione del voto a maggioranza qualificata, la semplificazione del potere di codecisione del

Parlamento europeo, la creazione di un Alto Rappresentante per la politica estera, l'inserimento del Protocollo sociale. Tuttavia è chiaro che in vista dell'allargamento bisognerà procedere ad una nuova revisione.

La messa a punto definitiva dei testi del nuovo Trattato si avrà soltanto nei prossimi mesi per consentirne la firma nell'ottobre 1997. Resta l'impressione che l'Europa politica ed istituzionale avanzi molto lentamente mentre prosegue costante il cammino verso la moneta unica ed il completamento del mercato interno.

4. PIANO D'AZIONE

Un maggiore equilibrio tra l'esigenza di flessibilità e la sicurezza dei lavoratori è stato richiesto dal Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, esaminando il Piano d'Azione, presentato dall'esecutivo comunitario per completare il mercato interno e saldarlo con quello unico prima di pervenire all'UEM. Questo obiettivo, previsto dal Trattato di Maastricht, deve soggiacere, secondo il vertice europeo di Amsterdam, a precisi requisiti per coniugare la crescita economica con il rispetto dei diritti sociali.

Nelle conclusioni della Presidenza, le ristrutturazioni industriali devono essere precedute dall'informazione e consultazione dei lavoratori, seguendo appropriate procedure. Ma il Consiglio europeo ha anche riaffermato l'importanza di un corretto funzionamento del mercato interno, lo sforzo politico necessario per rimuovere gli ostacoli ed assicurare la piena realizzazione del mercato unico, la coerenza tra le azioni

nel mercato interno e le altre politiche di accompagnamento: dimensione sociale, coesione regionale, politica di concorrenza, tutela ambientale, difesa dei consumatori, sviluppo delle PMI.

Una corretta e tempestiva trasposizione nel diritto nazionale, una effettiva vigenza delle norme comunitarie negli Stati membri, una procedura rapida di soluzione dei problemi, un impegno alla semplificazione legislativa ed amministrativa per ridurre gli oneri burocratici gravanti sulle imprese, sono indicazioni emerse dal vertice europeo. Parlamento europeo e Consiglio sono vincolati a cercare un accordo su un numero limitato di priorità identificate nel Piano d'Azione anteriormente al 1° gennaio 1999, sottoponendo regolarmente ai Consigli europeo, Mercato Interno, Ecofin i progressi compiuti nella realizzazione del Piano.

Un dibattito annuale sulla competitività sarà previsto nel Consiglio Industria, utilizzando lo strumento del benchmarking. Presidenza olandese, Commissione europea, delegazione italiana hanno concordato su queste conclusioni.

Quattro obiettivi strategici prioritari accompagneranno il completamento del mercato interno entro il 1° gennaio 1999 quando scatterà la moneta unica. Rendere più efficienti le norme, eliminare le principali distorsioni del mercato, rimuovere gli ostacoli settoriali all'integrazione, introdurre misure complementari e di accompagnamento al funzionamento del mercato unico, sono le finalità perseguite dall'esecutivo comunitario e proposte agli Stati membri nel Piano d'Azione.

Aiuti di Stato, consultazione dei partner sociali, dialogo incisivo con i cittadini, pacchetto societario, fiscalità, libera circolazione dei cittadini ed altri, sono tripartiti in una scala di priorità.

La categoria A comprende le misure alle quali conferire immediato seguito operativo, senza necessità di nuova legislazione ma solo di un maggiore impegno degli Stati membri: aiuti di Stato, liberalizzazione delle telecomunicazioni, applicazione della direttiva sull'elettricità, consultazione dei partner sociali, dialogo più incisivo con i cittadini.

Misure in discussione, da approvare al più presto, sono elencate nella categoria B, quali la liberalizzazione del gas, le biotecnologie, lo Statuto della società europea.

Maggiore investimento di tempo richiedono le misure della categoria C, ritenute essenziali per il completamento del mercato interno: pacchetto fiscale, decima direttiva sui gruppi societari, liberalizzazione dei fondi pensione, direttive sui servizi nella società dell'informazione, sulla vendita dei servizi finanziari a distanza, sui ritardi nei pagamenti, sul completamento della libera circolazione di persone e lavoratori.

La delegazione italiana, in sede tecnica e a livello politico nel Consiglio Mercato Interno, ha espresso pieno consenso al Piano d'Azione, presentato dalla Commissione.

A rendere solida l'Unione Economica e Monetaria non contribuiscono soltanto gli aspetti finanziari, ma anche i fondamentali dell'economia e l'assetto giuridico-normativo alla base dell'integrazione dei mercati, non potendo una moneta uguale per tutti prescindere da una concorrenza corretta.

Occorre rafforzare il mercato interno e le norme che ne regolano il funzionamento e rendere più tempestivi i meccanismi che ne correggono le violazioni. L'ampliamento dei poteri di intervento dell'esecutivo comunitario costituisce una delle

richieste formulate dal governo italiano in sede di Conferenza Intergovernativa, ma senza grande successo.

Essenziale appare infatti il richiamo deciso contenuto nel Piano d'Azione all'applicazione della normativa comunitaria vigente nel mercato unico.

Il Piano d'Azione contiene indubbiamente tutte le misure necessarie per rendere efficace e completare il mercato interno e più in particolare si pone quattro obiettivi.

Il primo obiettivo, rendere più efficienti le norme, concerne l'esistente. Gli Stati membri dovranno finalizzare il recepimento delle norme vigenti e applicarle in maniera trasparente e con piena efficacia. E' un obiettivo che non richiede nuova legislazione ma una migliore gestione delle misure attuali sia da parte della Comunità che degli Stati membri. Elemento importante di tale obiettivo è il concetto di "scoreboard", col quale si vuole misurare il grado di realizzazione del mercato unico nei suoi vari aspetti.

Negli ultimi anni, rilevanti ritardi sono stati accumulati dal nostro Paese nel recepimento delle direttive comunitarie ma per sanare la situazione dal 17 maggio 1996 sono state già recepite 108 direttive e il disegno di legge comunitaria, attualmente in fase di avanzato esame in sede parlamentare, colmerà non solo il ritardo accumulato finora ma recepirà anche tutte le direttive in scadenza al 30 giugno 1998, per un totale di circa 140.

Il secondo e il terzo obiettivo, eliminare le principali distorsioni del mercato e gli ostacoli settoriali all'integrazione dei mercati, sono quelli più densi di contenuto innovativo e richiedono nuove iniziative anche legislative.

Il secondo intende eliminare le distorsioni di carattere orizzontale, costituite dalla fiscalità, dagli aiuti di Stato e da situazioni che falsano la concorrenza. Nel caso della fiscalità occorre mettere a punto al più presto nuove regole tra gli Stati membri, al fine di eliminare la principale distorsione al funzionamento del mercato unico. Per gli altri due aspetti, concorrenza e aiuti di Stato, si devono applicare, con maggiore efficacia, le regole esistenti.

Il terzo obiettivo intende aprire il mercato unico dei servizi, in particolare finanziari ed arrivare alla liberalizzazione di alcuni servizi di interesse generale (telecomunicazioni, gas, trasporti), con positive ricadute per i consumatori.

Il quarto obiettivo comprende misure complementari e d'accompagnamento al funzionamento del mercato unico. Taluni problemi, soprattutto in tema di soppressione dei controlli alle frontiere interne e misure connesse, l'inclusione nel Trattato del protocollo sociale e di un capitolo sulla occupazione, una più incisiva protezione dei consumatori, sono stati discussi alla CIG per reperire le soluzioni non praticabili con gli attuali Trattati.

Nelle linee generali del documento, secondo la delegazione italiana al mercato interno, la dimensione esterna del mercato unico, nel suo aspetto specifico della competitività nei confronti degli altri sistemi economici, avrebbe dovuto ricevere un maggiore risalto dal Piano d'Azione. La Presidenza olandese, in sede di CIG, ha incluso la competitività tra i principi alla base del funzionamento del mercato comune, all'art. 2 del Trattato di Roma. L'analisi comparativa della competitività del sistema Europa, il cosiddetto benchmarking, dovrebbe essere utilizzata anche al momento di stabilire le regole di funzionamento dell'economia europea, non soltanto ex-post, come parametro di

valutazione della loro validità.

Dalle conclusioni del vertice di Amsterdam emerge che la nozione del mercato interno come pilastro centrale delle Comunità e dell'Unione trova il massimo supporto da parte di tutti i soggetti: Commissione, Parlamento europeo, ambienti produttivi, Stati membri. In tutte le discussioni sia nell'ambito del Consiglio Mercato Interno sia in sede di CIG, il mercato interno è presentato come un bene comune irrinunciabile, da sviluppare e migliorare per trarne tutti i potenziali vantaggi. Nel contesto del funzionamento della Comunità, la conservazione e lo sviluppo del mercato unico costituiscono un doppio limite invalicabile sia per gli Stati meno integrazionisti sia per i più integrazionisti, da non infrangere anche per i sostenitori del principio delle integrazioni differenziate.

Occorre, tuttavia, chiedersi quale sia il mercato unico che gli Stati membri perseguono, che si inquadri e agisca con la massima efficacia nella realtà economica europea e mondiale: Completato il Libro Bianco del 1985, è da ritenersi che la globalizzazione ha cambiato completamente i dati di base.

La Commissione, partendo dalle indicazioni emerse da "Verifica 96 su impatto ed efficacia del mercato unico", ha elaborato le sue idee in proposito e col Piano d'Azione indica obiettivi ed iniziative che il governo italiano condivide, con la riserva naturalmente di pronunciarsi sul contenuto delle singole iniziative quando esse saranno presentate o ripresentate ufficialmente.

L'Unione europea negli anni futuri dovrà rispondere, sul piano economico, a due grandi sfide connesse strettamente tra di loro. La prima è il completamento al suo interno, soprattutto con l'avvio della moneta unica, del processo di integrazione andando

verso la costituzione di un vero mercato unico, dotandosi di tutti gli elementi necessari quali la moneta unica e la fiscalità armonizzata. La seconda è, contemporaneamente, la capacità all'esterno di affrontare apertamente la sfida della globalizzazione senza chiudersi su se stessa. Il grande mercato unico con le sue regole costituisce il luogo di incontro e lo snodo di questa duplice sfida.

Questo esercizio si rivelerà utile se permetterà all'integrazione di costituire l'adeguato e necessario trampolino di lancio verso la globalizzazione, evitando che i due termini integrazione e globalizzazione diventino antitetici o antinomici.

Dal punto di vista interno all'Unione, la meta che dovrebbe guidarla nell'approfondimento del mercato unico potrebbe consistere nella creazione di un sistema di relazioni economiche, finanziarie, sociali, fiscali, che assomigli il più possibile ad un vero mercato integrato, nel quale l'allocazione delle risorse e l'utilizzazione dei fattori produttivi sia tendenzialmente ottimale. Il secondo e terzo obiettivo, individuati nel Piano d'Azione soprattutto in materia di fiscalità e di liberalizzazione di alcuni settori economici, sembrano avere le potenzialità, se realizzati, di avviare il processo di trasformazione di un mercato interno incompiuto in un vero mercato integrato di tipo sovranazionale. Tuttavia da soli, pur costituendo una eccellente premessa, se non accompagnati da altre iniziative a livello europeo e nazionale, difficilmente risolveranno il grande problema dell'occupazione.

Con l'inclusione del protocollo sociale e di un capitolo sull'occupazione nel nuovo Trattato di Amsterdam e gli sforzi del Gruppo ad alto livello sulla fiscalità alcuni di questi problemi possono essere avviati quanto prima a soluzione.

Resta tuttavia una zona d'ombra costituita da fenomeni di dumping, talvolta

non palesi. Secondo la delegazione italiana, un vero mercato integrato non dovrebbe consentire forme di distorsione che danneggiano l'interscambio tra gli Stati membri e minano la reciproca fiducia. L'esecutivo comunitario ha dedicato molta attenzione, in "Verifica 96", al problema delle svalutazioni competitive e del dumping monetario. Grazie agli sforzi di convergenza in atto in tutti gli Stati membri ed in conseguenza del passaggio alla moneta unica nel 1999, tale fenomeno sarà completamente superato.

Tuttavia nell'Europa della moneta unica risulterebbero maggiormente altri fenomeni distorsivi, alcuni dei quali finora non hanno ricevuto, secondo la delegazione italiana, la dovuta attenzione. In un vero mercato integrato, situazioni, che a causa della consistenza ed accentuazione in alcuni Paesi rispetto ad altri, si possono classificare come dumping sociale, fiscale, del credito, dovrebbero essere via via ricondotte entro limiti fisiologici, al pari di quanto succede tra le diverse regioni di uno stesso Stato.

Nell'ambito del Piano d'Azione l'obiettivo dello "scoreboard" è monitorare il funzionamento del mercato unico attraverso un controllo periodico basato su dati statistici e valutazioni degli operatori economici.

Il progresso degli Stati membri nel trasporre le norme comunitarie in legislazione nazionale e nel rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione ed alla concorrenza saranno controllati attraverso due parametri: applicazione ed efficacia.

L'applicazione coinvolge la qualità del recepimento delle norme comunitarie, l'efficienza delle strutture amministrative, la conformità ai principi giuridici comunitari.

Tasso della corretta trasposizione delle direttive in ogni Stato membro, ritardo medio nei tempi di attuazione, numero d'infrazioni per mancata notifica, numero dei ricorsi riguardanti misure restrittive all'importazione, libera circolazione di lavoratori

e servizi, proliferazione di normative tecniche e di altre misure deroganti alla libera circolazione dei prodotti, reazioni degli Stati membri alle lettere di messa in mora potrebbero essere parametri di valutazione del corretto funzionamento del mercato interno.

Il concetto di efficacia comporta invece regolari valutazioni sull'eliminazione delle barriere alla libera circolazione e sulle restrizioni delle attività commerciali all'interno del mercato unico nei diversi Stati membri. Sono previsti, inoltre, parametri statistici per l'impatto sia su settori sensibili alle politiche del governo, dove permangono ancora barriere all'accesso al mercato (farmaceutico, media, servizi finanziari, servizi di telecomunicazioni, trasporti, acqua, energia), sia su questioni orizzontali (appalti pubblici, aiuti di Stato, integrazione dei mercati finanziari).

Questi elementi uniranno l'approccio settoriale a quello orizzontale allo scopo di misurare l'efficacia della concorrenza, la reazione dei consumatori, l'integrazione ed il libero scambio di beni, servizi, capitali ed investimenti.

L'introduzione dello "scoreboard", quale strumento di valutazione dell'efficacia del mercato interno, potrebbe presentare aspetti preoccupanti per il nostro Paese.

Il tasso di trasposizione delle direttive del mercato interno è attualmente attestato al 92,6% precedendo solo Austria e Repubblica Federale di Germania. Il numero delle procedure precontenziose dirette verso l'Italia è attualmente di 167 per il mercato interno, con notevoli percentuali per il settore delle commesse pubbliche dove si verificano i casi più frequenti. Occorre, inoltre, ricordare che l'85% degli aiuti di Stato erogati nell'UE riguarda quattro Stati membri, tra i quali il nostro.

Pertanto, una approvazione tempestiva della legge comunitaria annuale, l'intensificazione delle "riunioni pacchetto" e di altri incontri informali con l'esecutivo comunitario sul precontenzioso, il controllo puntuale sui provvedimenti eroganti aiuti di Stato come previsto dalla legge comunitaria 1994, potrebbero migliorare la rispondenza del nostro Paese al monitoraggio della Commissione europea.

5. EUROPA SOCIALE

...

Il cambiamento politico nel Regno Unito con la vittoria del partito laburista dopo 18 anni di governo conservatore ha modificato l'orientamento del Paese nei rapporti con la Comunità. Ne è prova evidente la rinuncia da parte britannica alla clausola dell'opting out e l'apertura dei negoziati per l'adesione all'Accordo sulla politica sociale consentendone l'inserimento nel nuovo Trattato.

Il modello sociale europeo, che secondo la nuova visione britannica rappresenta un equilibrio ragionevole tra responsabilità sociale ed efficacia economica, non dovrebbe tuttavia essere utilizzato per introdurre nuova legislazione che possa incidere negativamente sulla competitività e l'aumento dell'occupazione.

E' stata accolta nel nuovo Trattato la proposta della Presidenza olandese di inserire un apposito capitolo sull'occupazione per definire le linee guida al fine di contenere e diminuire il tasso di disoccupazione attraverso una politica comune per lo sviluppo economico. Basato essenzialmente sui principi espressi nell'Accordo sulla

politica sociale concluso da undici Paesi su dodici ad eccezione del Regno Unito a Maastricht nel 1992, il nuovo capitolo prevede alcuni riassetamenti che mirano ad una migliore integrazione degli emarginati, degli invalidi, delle persone anziane, a realizzare una effettiva parità tra uomini e donne nel campo del lavoro ed a sostituire la procedura di cooperazione con quella di codecisione.

I recenti dibattiti sulle migliori strategie volte a potenziare la produttività e a promuovere l'occupazione, salvaguardando il modello sociale europeo, hanno trovato vasta eco anche nelle riflessioni scaturite dal Piano d'Azione della Commissione relativo al mercato unico, nel tentativo di coniugare politiche di bilancio severe e politiche di sviluppo tese a fronteggiare la disoccupazione e assegnare un ruolo non marginale alle imprese continentali nella globalizzazione dell'economia mondiale. Ma anche il ruolo dei lavoratori nella definizione delle linee strategiche imprenditoriali desta forte attenzione in ambito comunitario.

La partecipazione dei lavoratori alla vita aziendale è oggetto della raccomandazione espressa dal Gruppo Davignon, contenente proposte per sbloccare il pacchetto societario che vede lo Statuto società europea bloccato da 25 anni in Consiglio.

Per incoraggiare l'esistenza di un clima sociale favorevole, dato che il coinvolgimento dei lavoratori è condizione importante per migliorare la competitività dell'impresa, e per tener conto della diversità dei sistemi nazionali di relazioni sociali e di partecipazione delle maestranze, il Gruppo Davignon ha indicato la strada della negoziazione tra le parti, senza più proseguire il tentativo di varare direttive specifiche.

Un'eventuale introduzione di norme base di riferimento su informazione,

consultazione e partecipazione dei lavoratori potrebbe essere perseguita solo in caso di mancato accordo tra gli interessati.

Obiettivo di massima è creare un quadro legislativo generale per consentire alla società europea (holding, filiale, creata attraverso fusione) di operare senza ostacoli, conservando un alto livello di protezione sociale.

E' prevista, infatti, una rappresentanza dei lavoratori nel consiglio di amministrazione o di sorveglianza nella misura di un quinto dei membri, con un minimo di due rappresentanti.

Dal coordinamento comunitario nazionale è emersa una linea di estrema prudenza sull'ipotesi di cogestione nella società europea, poichè non esiste, al momento, un quadro normativo interno sull'argomento, se non per quanto si riferisce all'informazione e consultazione dei lavoratori (Statuto dei lavoratori, contratti collettivi nazionali, prossima trasposizione integrale della direttiva sui comitati aziendali europei).

Da valutare con attenzione anche l'impatto e le ricadute sul mercato borsistico per le grandi società a capitale "aperto" e contendibile, cioè ad azionariato diffuso, che potrebbero risentire, più delle altre quotate, delle incertezze nelle scelte gestionali.

Tra gli obiettivi strategici del Piano d'Azione figura anche la proposta di creare un mercato unico al servizio di tutti i cittadini attraverso, innanzitutto, l'eliminazione dei controlli alle frontiere, garantendo un ambiente sicuro per la libera circolazione delle persone.

L'iter delle tre direttive del cosiddetto "Pacchetto Monti", la cui adozione è considerata necessaria dalla Commissione per la realizzazione di questo obiettivo, non ha registrato un'evoluzione significativa nell'arco di questo semestre di Presidenza e sarà

ipotecato per i prossimi cinque anni dal persistere dell'unanimità di voto sulla libera circolazione delle persone. Solo le direttive sul diritto di viaggiare dei cittadini dei Paesi terzi e sull'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne sono state oggetto, a seguito degli emendamenti proposti dal Parlamento europeo, di due proposte modificate.

La libera circolazione delle persone nel mercato unico e le condizioni di entrata e di soggiorno dei cittadini di Stati terzi nel territorio dell'UE sono strettamente collegate e andrebbero quindi trattate in modo globale.

Il problema è stato affrontato in sede di Conferenza Intergovernativa integrando, com'è protocollo, l'acquis di Schengen nel nuovo Trattato e prevedendo, a cinque anni dalla sua ratifica da parte dei Parlamenti nazionali, la comunitarizzazione del Terzo Pilastro per le questioni relative ad asilo, immigrazione, visti e controlli alle frontiere. Ma con la precisazione, come detto, che per asilo ed immigrazione tale passaggio avverrà all'unanimità. Ciò consentirà un'azione più efficace e garantirà una migliore protezione dei cittadini attraverso il ruolo svolto dal Parlamento europeo e dalla Corte di Giustizia.

Considerata la loro specificità territoriale, Irlanda e Regno Unito avevano richiesto di non essere legati all'acquis di Schengen e di beneficiare di un opting out simile a quello ottenuto in passato per il Protocollo sociale. La clausola di esenzione è stata estesa anche alla Danimarca.

L'Italia, superati gli ultimi ostacoli all'ingresso nell'accordo con l'approvazione della legge sulla protezione dei dati personali, la ratifica della nostra adesione da parte dei Paesi Bassi e l'attivazione dal 1° luglio del collegamento con il SIS, Sistema

informativo di Schengen con sede a Strasburgo, entrerà a far parte della zona Schengen dal prossimo 27 ottobre. La data, già fissata dal Comitato esecutivo di Schengen il 19 dicembre 1996, è stata scelta al fine di rispettare l'accordo convenzionale tra le compagnie aeree per il cambio di orario dei voli.

La possibilità di circolare liberamente nel territorio dell'Unione comporta per i cittadini europei la conoscenza dei loro diritti e del modo in cui esercitarli, anche sulla scorta di quanto previsto dal Piano d'Azione con la realizzazione, dall'inizio del 1998, di un meccanismo permanente di informazione diffusa.

Il programma "Citizens First", lanciato il 26 novembre 1996 del Commissario Monti al Parlamento europeo, ha riscosso un notevole successo con la diffusione di tre guide, lavorare, studiare e risiedere, disponibili in diciassette lingue ed ottenibili chiamando un numero verde del proprio Paese o un centro di servizio di orientamento. E' previsto, nel prossimo futuro, il collegamento su Internet, il cui sito di riferimento servirà come centro di un "Mercato unico virtuale" attraverso il quale i cittadini scambieranno informazioni sulle loro esperienze ed attività nell'Unione.

Alle prime tre pubblicazioni seguiranno altre guide riguardanti i diritti di chi viaggia nell'Unione ed acquista beni e servizi, la salute, la prevenzione, la sicurezza sul posto di lavoro e le pari opportunità uomo-donna.

Una efficace promozione, anche pubblicitaria, supporterà la diffusione delle guide e delle schede informative redatte dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri, sempre con imputazione sul bilancio dell'esecutivo comunitario.

Tenuto conto degli sviluppi in atto in campo economico, sociale e tecnologico, la Presidenza olandese ha promosso, nel Consiglio dei Ministri

Consumatori, un dibattito sulle prospettive di evoluzione della politica in favore dei consumatori per esaminare come possano trarre vantaggio dal corretto funzionamento del mercato interno.

Il documento di base, presentato dalla Commissione, è stato sostanzialmente modificato grazie all'apporto dell'Italia, sulle cui posizioni si sono allineate la maggioranza delle delegazioni.

Si ritiene che la globalizzazione del mercato rappresenti una sfida per la tutela del consumatore che non può più essere affrontata al livello nazionale. Una politica comunitaria più attiva, il cui obiettivo sia maggiore trasparenza del mercato, informazione e tutela dei consumatori nei settori della salute, della sicurezza alimentare, nei servizi finanziari e nella pubblicità necessita di periodici confronti e di momenti di verifica sull'efficacia delle azioni promosse.

La posizione comune raggiunta quasi all'unanimità nel Consiglio del 9 e 10 aprile sulla proposta modificata di direttiva relativa ai provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori rappresenta, insieme all'accordo politico in materia di credito al consumo, un ulteriore passo avanti verso l'integrazione europea e la semplificazione normativa. Sono in corso di elaborazione linee guida, da approvare nel semestre di Presidenza lussemburghese, concernenti la continuità dei contratti nelle relazioni con i consumatori all'atto dell'introduzione dell'EURO.

6. PRIVATIZZAZIONI E LIBERALIZZAZIONI

Un codice europeo sulle privatizzazioni, adottato dall'esecutivo comunitario su proposta del Commissario Monti il 4 giugno 1997, dovrebbe costituire un punto di riferimento per gli Stati membri dell'UE impegnati nei processi di dismissione di imprese pubbliche, per evitare distorsioni di concorrenza.

Formalmente, il codice è costituito da una breve comunicazione interpretativa autentica degli articoli 52 e 73 b del Trattato di Roma, riguardanti il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei capitali, già esposta dal Commissario Monti nell'audizione alla Camera dei Deputati del 13 febbraio 1997.

Uniche deroghe ammesse alla libertà di investimenti intracomunitari sono quelle consentite dal Trattato e legate ad attività riguardanti l'esercizio anche occasionale di pubblici poteri o giustificate da motivi di ordine pubblico, salute, sicurezza, difesa.

Tutti i regimi derogatori, secondo la giurisprudenza comunitaria, devono essere interpretati in senso restrittivo e soggiacere ad un esame dell'esecutivo comunitario per la verifica dei requisiti richiesti. Interpretazioni fondate solo su valutazioni economiche non sono consentite, deve essere rispettato il principio di proporzionalità dimostrando la non sostituibilità con misure idonee a raggiungere il risultato fissato con minore distorsività, le deroghe del settore difesa devono essere contenute entro l'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 223 del Trattato.

Coerentemente con l'art. 222 del Trattato di Roma, la Commissione europea non intende mettere in discussione il regime di proprietà pubblica o privata degli Stati membri, ma fornire linee guida anche in positivo sulle modalità delle privatizzazioni.

La scelta delle golden share sembra accettata a Bruxelles, in sede comunitaria, come fase strategica di evoluzione verso effettive privatizzazioni purchè non configuri tipologie di aiuti di Stato, sulle quali la Commissione ha vigilanza diretta, e non produca situazioni di privilegio nazionale qualora venissero trasmesse ai privati subentranti in caso di alienazione e dismissione. Questo privilegio temporaneo, di natura strategica, è riconosciuto solo all'azionista pubblico vincolato al rispetto dei principi del diritto di stabilimento (art. 52 del Trattato) e della libera circolazione dei capitali (art. 73b del Trattato).

Il diritto di stabilimento riconosce a tutti i soggetti degli Stati dell'Unione l'acquisizione di pacchetti di controllo di imprese pubbliche. La libera circolazione dei capitali impedisce discriminazioni anche verso soggetti provenienti da Stati non comunitari, abilitati, quindi, ad acquistare partecipazioni in imprese pubbliche.

La comunicazione della Commissione considera, pertanto, restrizioni di carattere discriminatorio sia il divieto di acquistare più di un determinato quantitativo di azioni con diritto di voto sia l'obbligo di chiedere l'autorizzazione per l'acquisto di pacchetti superanti determinate soglie. Ritenute un impedimento agli investimenti diretti di acquirenti comunitari e un limite alle operazioni di investimenti di portafoglio perchè potrebbero dissuadere investitori potenziali dall'acquisto anche di quote non di controllo, queste restrizioni sono considerate incompatibili con il Trattato.

Non incompatibili con il Trattato sono considerate altre restrizioni a carattere non discriminatorio, quali le procedure di autorizzazione generale per partecipazioni superanti determinate quote di capitale, diritti di veto dell'azionista pubblico nei consigli di amministrazione o l'imposizione dei propri rappresentanti negli organi societari. Ma

queste restrizioni devono essere motivate da criteri oggettivi, giustificate da interessi generali, rispettose del principio di proporzionalità, non ispirate dall' "interesse nazionale", che aprirebbe la strada a discriminazioni verso investitori non nazionali.

Mentre i processi di privatizzazione sono alla fase di elaborazione delle linee guida, in vista di un prossimo futuro monitoraggio da parte dell'esecutivo comunitario, procedono con ritmo sostenuto quelli di liberalizzazione, soprattutto nel settore dell'energia ritenuto strategico e pesantemente ipotecato da scelte politiche degli Stati membri.

L'obiettivo strategico 3 del Piano d'Azione, riguardante l'eliminazione degli ostacoli settoriali all'integrazione dei mercati, contempla anche un accordo sulla liberalizzazione della fornitura di gas, superando i contrasti emersi tra le delegazioni sugli obblighi di servizio pubblico, sui contratti "take or pay", sui mercati emergenti, sul grado di apertura dei mercati.

Per far avanzare la proposta di direttiva sul mercato interno del gas naturale, la Presidenza olandese ha presentato una soluzione di compromesso sull'apertura del mercato, non condivisa da Francia e Belgio, combinando l'approccio quantitativo con criteri gradualisti e qualitativi. L'approccio qualitativo comporta la definizione dei "clienti eleggibili", abilitati a negoziare direttamente i contratti con qualsiasi fornitore di gas naturale dell'UE, determinati sulla base del consumo annuo, partendo da una soglia minima di consumo. Il criterio quantitativo consiste nello stabilire una percentuale minima del mercato del gas da aprire obbligatoriamente alla concorrenza, lasciando allo Stato membro la facoltà di scegliere i clienti eleggibili, nel rispetto della percentuale minima stabilita dalla direttiva in discussione.

Una soluzione di compromesso è stata ricercata dalla Presidenza olandese anche per i contratti a lungo termine (take or pay) con i fornitori dei Paesi terzi, suggerendo la possibilità di un regime di esclusione a contratti futuri ma a condizioni severe e in combinazione con una clausola di revisione, con l'Italia negativamente orientata sul principio stesso di accordare deroghe.

Non mancano, tuttavia, perplessità, a livello nazionale, sia sul livello di apertura proposto, ritenuto eccessivo e potenzialmente traumatico per le società del gas, sia sulla soluzione proposta per il "take or pay" che lederebbe interessi delle aziende del gas e dei clienti eleggibili, a vantaggio esclusivo dei fornitori extraeuropei, lasciando eccessivo potere decisionale all'esecutivo comunitario.

Valutando il problema delle forniture di gas in un quadro internazionale, occorre ricordare che l'industria del gas nazionale effettua investimenti elevati non riconvertibili, con tempi di ritorno lunghi e contratti di durata superiore a venti anni. L'Europa continentale è crescentemente dipendente dall'importazione da pochi Paesi produttori non vincolati da norme comunitarie e un processo di liberalizzazione del trasporto e distribuzione di gas naturale privilegierebbe esclusivamente la Russia e l'Algeria.

Con l'accordo concluso il 15 febbraio scorso a Ginevra nell'ambito dell'OMC, 69 Paesi, in rappresentanza di oltre il 90 % di un mercato mondiale delle telecomunicazioni di base che si assesta sul valore di circa 670 miliardi di dollari, si sono impegnati ad aprire i loro mercati alla concorrenza e agli investimenti esteri. L'eliminazione delle barriere per i prodotti dell'"information technology" ridurrà i costi per le imprese, migliorando le tariffe e la qualità delle comunicazioni per tutti gli utenti.

Da un settore finora frammentato dai monopoli nazionali, si passerà ad un mercato globale dove già emergono nuclei dominanti articolati attorno ad operatori consolidati o per tradizione nazionale o per la maggiore esperienza di competitività, che caratterizza le società anglosassoni.

Sul piano comunitario, l'accordo OMC conferma il programma interno dell'UE per liberalizzare le telecomunicazioni a partire dal 1° gennaio 1998, in tutti i segmenti di mercato, come la telefonia vocale e mobile, la trasmissione dati, le linee affittate e le radiocomunicazioni, insieme all'apertura senza limitazioni ai capitali stranieri, con le eccezioni di Portogallo e Francia, solo per la proprietà diretta.

Gli Stati Uniti hanno riconfermato gli impegni di un mercato già ampiamente aperto, chiedendo, anche una deroga alla clausola della nazione più favorita per i servizi televisivi via satellite, area non coperta dal negoziato.

Sufficiente è risultata la presenza dei Paesi in via di sviluppo (PVS), che hanno aderito senza esitazioni alle linee della liberalizzazione, in particolare i mercati asiatici, anche in considerazione della crescita del loro fatturato negli ultimi anni, che viaggia ad un ritmo doppio rispetto ai Paesi industrializzati.

Il risultato dei negoziati sarà attuato dal 1° gennaio 1998.

Sul versante interno, in considerazione dell'urgenza di porre in essere un quadro completo e regolamentato di liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni, è stato predisposto uno schema di regolamento che fornisce una cornice unitaria e coerente per il settore. Servizio universale, interconnessione, autorizzazioni generali e licenze individuali, protezione dati, risultano essere, tra le altre, le questioni più sensibili all'armonizzazione.

7. CONCORRENZA FISCALE NOCIVA

Non è un'armonizzazione completa dei regimi fiscali nazionali, ritenuta irrealistica e non auspicabile, ad essere perseguita dalla Commissione europea ma la rimozione degli ostacoli arrecanti pregiudizio al funzionamento del mercato interno, come i divari per l'IVA o la tassazione dei capitali. Il Gruppo di politica fiscale, presieduto dal Commissario alla fiscalità Monti, composto dai rappresentanti personali ad alto livello dei ministri delle Finanze, prosegue l'approccio del Consiglio Ecofin informale di Verona, dell'aprile 1996, per mantenere una panoramica globale della politica fiscale, esaminando le distorsioni derivanti dalla mancanza di armonizzazione e coesione nel settore.

Di rilievo, secondo l'esecutivo comunitario, le distorsioni provocate dalle attuali differenze tra regimi fiscali nazionali, la perdita di reddito tra gli Stati membri causate dalla "concorrenza fiscale sleale", le ricadute sull'occupazione perchè gli Stati membri riducendo la fiscalità sui capitali per motivi concorrenziali devono conseguentemente tassare il lavoro per mantenere le entrate.

L'azione comunitaria, senza ricercare un'armonizzazione fine a se stessa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, per eliminare distorsioni e pregiudizi al funzionamento del mercato interno, non intende aumentare il livello di tassazione perchè la competitività europea a livello internazionale suggerisce una tendenza opposta.

Il Gruppo di politica fiscale, nelle sue riunioni a Bruxelles, ha stabilito un

programma di lavori, individuando delle priorità.

Un codice di condotta, per consentire l'eliminazione della concorrenza fiscale sleale tra gli Stati membri, dovrebbe essere definito sulla base delle segnalazioni delle delegazioni nazionali incaricate di redigere una lista delle misure applicate in un Paese che possano danneggiare gli altri Stati membri. Con il codice di comportamento, gli Stati si impegnerebbero al rispetto di alcune regole, oltre agli obblighi normativi derivanti dal diritto comunitario.

La tassazione delle imprese dovrebbe costituire il nucleo centrale del codice di condotta, per stabilire misure più vincolanti in questa zona inesplorata del diritto comunitario.

Uno slittamento sotto Presidenza lussemburghese è emerso dalla terza riunione del Gruppo di politica fiscale svoltasi a Bruxelles il 20 giugno 1997. La Presidenza lussemburghese sembra intenzionata ad inserire tra le priorità la conclusione del codice di condotta che dovrebbe definire una tassazione societaria europea, non fissando soglie minime ma solo criteri generali di imposizione.

Parallela al codice di comportamento si muove la presentazione futura di un pacchetto di misure fiscali, non necessariamente legislative, inserite nel Piano d'Azione, collegate al completamento del mercato interno: tassazione sui redditi da capitale, tassazione indiretta, royalties, prodotti energetici. Non semplice si annuncia il raggiungimento di un'intesa in un settore condizionato dal voto unanime e da divari incolmabili: da 0 al 30% per le rendite finanziarie, dall'1,7% al 19,6% per i contributi sociali, dall'11% al 18% per le imposte indirette, dal 4,7% al 9,9% per capitali ed energia.

La Commissione ha richiesto pertanto agli Stati membri la piena collaborazione per trovare un giusto equilibrio tra le diverse esigenze ed interessi. Il Piano d'Azione prevede in particolare l'elaborazione di un codice deontologico per ridurre gli effetti nocivi della concorrenza fiscale tra gli Stati membri soprattutto in materia di imposte sulle società, la riduzione delle distorsioni dovute alla tassazione dei redditi da capitale e nel campo delle imposte indirette, l'eliminazione della doppia imposizione fiscale che ostacola le attività economiche transfrontaliere sopprimendo le ritenute alla fonte sui pagamenti di interessi e di royalties tra società.

Il raggiungimento di questi obiettivi consentirà una maggiore corrispondenza tra i sistemi fiscali nazionali e le esigenze del mondo produttivo, riducendo il costo del lavoro e migliorando la competitività dell'economia europea senza danneggiare l'occupazione.

L'obiettivo di modernizzare e semplificare l'attuale sistema dell'TVA basato sul criterio dell'origine dei beni e servizi soggetti ad imposta ispirerà le proposte future del Consiglio e del Parlamento nel settore.

L'estensione di un sistema comune di aliquote minime, attualmente vigente solo per gli olii minerali, a tutti i prodotti energetici ed il progressivo avvicinamento delle aliquote nazionali applicate a questi prodotti consentirà di eliminare le distorsioni tra le diverse fonti di energia e tra gli Stati membri.

Il regime generale di tassazione sui prodotti energetici viene affrontato da una proposta di direttiva che supera il semplice ambito fiscale. La riduzione delle emissioni di CO₂ e di altri gas ad effetto-serra, le ricadute positive sulla tutela ambientale e sul funzionamento del mercato interno di un regime coerente di tassazione generalizzata dei

prodotti energetici, la necessità di salvaguardare il principio della neutralità fiscale delle accise proposte attraverso il trasferimento del carico fiscale dalla produzione al consumo, sono gli obiettivi perseguiti dalla Commissione europea.

Possibili effetti non positivi, sia a livello europeo che nazionale, vengono evidenziati da operatori del settore quali un'inversione di tendenza verso un'ulteriore dipendenza dal petrolio anziché sviluppare il ricorso al gas naturale o una perdita di competitività delle industrie, dovuta all'aumento dei costi, come nel caso del metano ad uso industriale dove le aliquote comunitarie supererebbero quelle italiane.

A livello nazionale potrebbe verificarsi una perdita di competitività del metano per combustione rispetto al gasolio per riscaldamento e all'olio combustibile pesante. Anche lo sviluppo del metano per autotrazione, attualmente soggetto ad accisa zero, potrebbe essere rallentato con riflessi sulla collaborazione tra industria gasiera ed automobilistica, orientata alla riduzione delle emissioni inquinanti. L'aumento dell'energia elettrica per uso industriale andrebbe a penalizzare le aziende del settore petrolchimico nel nostro Paese, non ancora attrezzato a superare l'aumento dei costi di trasporto che deriverebbero dalla diminuzione fiscale tra il gasolio per autotrazione e la benzina.

8. VOLET AGRICOLO

Due importanti appuntamenti, la cui preparazione richiede un nuovo orientamento della Politica Agricola Comune, hanno caratterizzato nel primo semestre 1997 i lavori del Consiglio Agricoltura dell'Unione europea.

Si tratta dell'ampliamento della Comunità ai Paesi PECO, con l'avvio dei negoziati di adesione previsto nel 1998, e del nuovo ciclo multilaterale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. L'inizio dei lavori è fissato nel 2000 ma sarà preceduto da una fase di studio, già avviata a Ginevra, prevedendo uno scambio di valutazioni e di informazioni sull'attuazione degli impegni fissati nell'accordo agricolo dell'Uruguay Round.

In attesa della presentazione, sotto la Presidenza lussemburghese, da parte della Commissione europea del "Pacchetto agenda 2000", che indicherà le grandi linee del nuovo orientamento della PAC, soprattutto per i prodotti continentali, la Presidenza olandese ha preferito privilegiare le relazioni commerciali con i Paesi terzi piuttosto che le organizzazioni comuni di mercato (OCM) anche per l'assenza di proposte da parte dell'esecutivo comunitario.

Le proposte di riforma delle OCM del tabacco e dell'olio di oliva, che la Presidenza aveva inserito nel programma di lavoro, sono state oggetto di esame parziale sulla base di documenti di riflessione della Commissione. Testi giuridici formali in materia sono attesi sotto Presidenza lussemburghese. Il governo italiano ha ottenuto, per il settore del tabacco, il mantenimento del regime dei premi, osteggiato dalle delegazioni del Nord Europa. Per l'olio di oliva il nostro Paese ha rappresentato la propria contrarietà all'introduzione di un regime forfettario di aiuto per albero, affermando il principio che la nuova OCM dovrà tener conto, ai fini del sostegno dei redditi, delle produzioni effettivamente conseguite e dell'aspetto qualitativo del prodotto.

Anche il negoziato per la fissazione dei prezzi per la campagna 1997/98 si è caratterizzato in generale per il semplice riporto della situazione esistente ed il Consiglio.

informale di Domburg, dedicato al futuro del settore lattiero-caseario, ha fatto registrare il consueto arroccamento dei Paesi produttori continentali contro ogni ipotesi di proiettare l'attuale OCM verso l'apertura agli scambi internazionali con l'abolizione delle quote latte, la radicale riduzione dei prezzi di intervento e l'introduzione di aiuti al reddito compatibili con le regole GATT/OMC.

Analogo risultato si è registrato per il comparto zootecnico a dimostrazione che la Politica Agricola Comune attuale appare fortemente distorsiva, se l'apertura dei mercati e la liberalizzazione degli scambi sono principi unicamente applicabili ai prodotti mediterranei e non anche alle carni bovine, al latte, ai cereali.

Queste produzioni continentali beneficiano, con fenomeni di sovracompensazione, di un forte sostegno dei prezzi di mercato, anche attraverso la fissazione di quote di produzione. Simili strumenti impediscono di affrontare obiettivamente e positivamente, in termini di spesa e competitività dei mercati, le future sfide che attendono l'Unione con l'ampliamento ad Est ed il nuovo round negoziale multilaterale dell'OMC.

L'Italia, pienamente consapevole dell'attuale incoerenza della PAC, per la quale è al momento contribuente netto, si è opposta ai tentativi della Presidenza olandese di imprimere una forte accelerazione all'accesso al mercato a favore dei Paesi terzi unicamente a danno dei prodotti mediterranei, in particolare del riso e dell'ortofrutta.

Per il riso, il governo ha ottenuto l'adozione di misure di salvaguardia nei confronti delle importazioni a dazio zero di prodotto semigreggio originario dei Paesi e territori d'Oltremare.

Per le arance, le patate novelle, i fiori recisi e lo stesso riso, il nostro Paese si

è opposto alle concessioni proposte a favore dell'Egitto, nel quadro della conclusione dell'Accordo di associazione euromediterraneo.

La posizione del governo italiano, che sarà mantenuta anche sotto Presidenza lussemburghese, deriva dalla necessità di ottenere la corresponsabilizzazione, ai fini di compensazione, di tutti gli Stati membri nei confronti delle concessioni preferenziali, che penalizzano solo i produttori mediterranei, ed un'apertura dei mercati anche nei confronti delle produzioni continentali che, in ultima analisi, rappresentano la vera materia del contendere nei futuri negoziati multilaterali.

Due rilevanti decisioni hanno caratterizzato il settore della pesca nel semestre olandese. La prima riguarda misure specifiche per riconvertire attività di pesca, come le spadare, degli operatori nazionali, nell'ambito di un piano volontario, presentato dal nostro Paese il 25 luglio 1996 in sede comunitaria, contenente misure di riconversione per armatori e marinai. Obiettivo del piano è il ritiro delle licenze di pesca con reti derivanti, introducendo misure per attenuare ricadute sull'occupazione attraverso concessione di aiuti a compensazione della perdita di reddito, riconvertendo gli operatori verso altri sistemi di pesca. Una procedura di embargo annunciata dagli Stati Uniti per violazione delle norme comunitarie da parte dei pescatori italiani e le proteste di associazioni ambientaliste sono rientrate con l'approvazione del piano. Basato giuridicamente sull'art. 43 del Trattato, il piano di aiuti a pescatori ed armatori che cessino l'attività o si riconvertano, ha durata triennale fino al 1999 e un costo totale di 400 milioni di ECU, equamente ripartiti tra UE ed Italia.

La seconda decisione di rilievo è l'adozione del POP IV, il piano di orientamento pluriennale, destinato a ristrutturare il settore della pesca comunitaria nel

periodo 1997-2001. La necessità di rinnovare la flotta di pesca comunitaria per garantire equilibrio tra capacità e sforzo di pesca, la riduzione del rischio di esaurimento e sovrasfruttamento degli stock, la valutazione del programma occupazionale nelle zone dipendenti dalla pesca, sono gli aspetti fondamentali del POP IV.

Ogni Stato membro dovrà presentare un programma di limitazione degli sforzi di pesca per segmento di flotta, sulla scorta del precedente POP III, nell'ambito dei tassi-pilota di riduzione (30% per stock a rischio di esaurimento, 20% per quelli sovrasfruttati) fissati dalla decisione comunitaria.

Sul fronte dei rapporti internazionali è in corso di avanzamento un accordo internazionale per la pesca in Adriatico tra Comunità europea, Croazia, Slovenia, Albania, Repubblica Federale Jugoslava, Bosnia e Herzegovina, presentato alla Conferenza di Termoli del 21 aprile 1997, a difesa del fragile ecosistema dell'Adriatico, per evitare la compromissione delle risorse alieutiche locali, conseguente all'eccessivo livello di attività di pesca. L'accordo si muove nel solco della Convenzione ONU sul diritto del mare di Montego Bay del 1982, che auspica stretta cooperazione tra Stati costieri di mari chiusi, e della Dichiarazione sulla gestione delle risorse alieutiche del Mediterraneo, adottata alla Conferenza diplomatica di Venezia del 1996.

9. TUTELA AMBIENTALE

Nel primo semestre 1997 i lavori del Consiglio Ambiente dell'Unione europea sono stati orientati al raggiungimento di posizioni comuni e di accordi politici su alcune

proposte di direttive di valore strategico per l'orientamento delle future politiche ambientali.

Rappresenta un ulteriore avanzamento del processo di armonizzazione e di semplificazione l'approvazione della risoluzione concernente gli accordi ambientali volontari tra poteri pubblici ed industria, al livello nazionale, purchè essi abbiano obiettivi chiari e gli accordi siano trasparenti e vincolanti. L'approvazione della risoluzione sull'applicazione del diritto comunitario sottolinea il ruolo che hanno le differenze politiche, culturali ed amministrative tra gli Stati ed evidenzia gli aspetti che vanno approfonditi per rimediare a tale disparità.

La nuova strategia comunitaria in materia di rifiuti, la direttiva-quadro per le acque, la designazione di zone protette, le nuove norme sulle emissioni per gli autoveicoli e la qualità dei carburanti, la qualità delle acque destinate al consumo umano, costituiscono un pacchetto di decisioni orientate ad un'effettiva tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo fino al 2020.

Queste proposte di direttive hanno la caratteristica di norme-quadro che indicano indirizzi, limiti e impegni che gli Stati membri dovranno rispettare per la realizzazione di un "Programma di politica ed azione per uno sviluppo durevole e sostenibile".

Le iniziative riguardanti il settore della tutela ambientale dovranno essere strettamente connesse con quelle promosse in altri settori come l'agricoltura, i trasporti, l'energia, per ridurre gli squilibri, accrescere la competitività dell'economia e promuovere l'occupazione.

Il coinvolgimento della società civile per la realizzazione delle nuove politiche

ambientali, reso possibile dall'approvazione del programma di finanziamenti in favore delle organizzazioni non governative specializzate in interventi di tutela del territorio e dell'ambiente, è un altro traguardo cui è giunta la Presidenza olandese.

Non mancano segnali di preoccupazione da parte del mondo produttivo per le ricadute che talune decisioni avranno sull'industria automobilistica nazionale e sulle imprese del settore chimico e farmaceutico, in particolare su quelle piccole e medie.

Significativi passi sono stati fatti nell'ultimo Consiglio del 19 e 20 giugno che ha esaminato il 1° programma Auto-Oil. L'accordo politico su una posizione comune consente di rafforzare valori limite obbligatori per la percentuale di zolfo, benzene, prodotti aromatici nella benzina e nel gasolio per il 2000. L'accordo introduce specifiche indicazioni entro il 2005 per lo zolfo; prevede incentivi fiscali entro il 2000 per i costruttori automobilistici che anticipassero l'applicazione dei nuovi valori obbligatori prima del 2005.

L'esigenza di un nuovo slancio verso l'integrazione degli obiettivi europei in campo ambientale e sociale costituisce la nota politica più rilevante dei vertici di Denver e di New York. Per coniugare la tutela ambientale e occupazionale con la prosperità su scala mondiale occorre modificare la produzione e le abitudini di consumo. Per la Commissione e il governo italiano non è possibile rinviare l'opportunità di far progredire uno sviluppo duraturo.

Le relazioni fra commercio, ambiente, sicurezza ecologica, alimentare e nucleare, scarsità delle acque potabili ed impiego di risorse finanziarie adeguate sono nuovi problemi di politica estera, se l'ecosviluppo da semplice slogan dovrà trasformarsi in efficace sistema di politiche armonizzate.

10. RICERCA E CRESCITA SOSTENIBILE

Da oltre dodici anni la Comunità persegue una politica di ricerca e sviluppo tecnologico originale attraverso lo strumento del programma quadro pluriennale.

Malgrado la relativa modestia dei suoi mezzi e i vincoli che pesano sui meccanismi decisionali e sul funzionamento, il programma quadro esercita un notevole impatto sulle attività di ricerca svolte negli Stati membri, con lo sviluppo di reti di collaborazione transeuropee.

Con la presentazione, da parte della Commissione, del Quinto Programma Quadro al Consiglio Ricerca del 14 maggio scorso, si è delineato un nuovo approccio della ricerca comunitaria basato sui concetti di concentrazione degli obiettivi e flessibilità degli strumenti, con una pianificazione puntuale del programma e una sana gestione finanziaria, in un'ottica di eccellenza scientifica e tecnologica, volta al rafforzamento della competitività europea e all'attuazione di un modello di sviluppo sostenibile.

Questi due ultimi obiettivi, infatti, appaiono ormai complementari e indissociabili: i prodotti e i processi competitivi nel mercato del futuro saranno anche puliti ed intelligenti.

Sei i programmi, tre tematici e tre orizzontali, previsti dal SPQ. Scienze della vita ed ecosistema, Società dell'informazione, crescita competitiva e sostenibile sono gli ambiti in cui si muovono i programmi tematici, attraverso una serie di azioni chiave che associano rigore e precisione, nel definire gli obiettivi scientifici, all'elasticità nello stabilire le condizioni e i mezzi d'attuazione (approccio "bottom up"). L'azione chiave è

così concepita come un gruppo mirato di progetti di ricerca piccoli e grandi, applicati, generici e, all'occorrenza, di base, orientati verso una sfida a un problema comune a livello europeo. Ambiente, energia, scienze sociali e trasporti sono gli altri settori eventualmente interessati.

I programmi orizzontali si collocano all'incrocio tra la politica di ricerca con la politica estera, la politica in materia d'innovazione e per le PMI, la politica di istruzione e formazione e di promozione della mobilità degli individui, la politica sociale e occupazionale.

Garantire l'attuazione coordinata, a livello di programma quadro, dell'insieme delle attività legate ai suoi obiettivi è una delle funzioni principali di questi programmi.

La dimensione dell'innovazione, intesa nell'accezione più ampia di produzione vincente, assimilazione e sfruttamento delle novità in campo economico e sociale, nella selezione, nell'attuazione e nel controllo dei progetti di ricerca, può fornire un contributo alla competitività e all'occupazione, favorendo la promozione di una cooperazione efficace tra il mondo scientifico, industriale e commerciale, compresi i servizi.

Il percorso di approvazione del SPQ, che entrerà in vigore nel 1999, prevede la procedura di codecisione da parte di Consiglio e Parlamento e dovrebbe concludersi nei primi mesi del 1998.

Un'azione chiave specifica sui beni culturali è stata chiesta dall'Italia, soprattutto in considerazione delle ricadute economiche ed occupazionali per le migliaia di PMI - stimate in circa 20.000 unità nell'UE - dei settori edilizio, chimico, informatico e meccanico avanzato.

L'ambito delle scienze sociali ed umane costituisce una fonte di nuovi posti di

lavoro per l'effetto trainante che esercita sull'industria turistica nonché per i risvolti in tema di formazione e innovazione tecnologica.

L'Italia auspica il mantenimento del rapporto fra PIL europeo, in aumento, e stanziamento che l'Unione destina alla ricerca, in considerazione del ruolo strategico che questa riveste per affrontare gli effetti della globalizzazione dei mercati e per sostenere lo sviluppo economico e sociale dell'UE.

11. LE RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE

Nell'ambito delle relazioni internazionali è continuato l'impegno della Presidenza olandese nel rafforzamento della partnership tra Comunità e Stati Uniti seguendo il processo di sviluppo delle relazioni transatlantiche lanciato al Consiglio europeo di Madrid nel dicembre del 1995. Il vertice dell'Aja del 28 maggio scorso ha sancito i progressi realizzati negli ultimi sei mesi dai partner della Nuova Agenda Transatlantica che sarà aggiornata e completata alla luce delle raccomandazioni del gruppo ad alto livello.

La firma di due accordi di cooperazione bilaterale, approvati entrambi dal Consiglio Mercato Interno del 21 maggio scorso, costituisce un successo del vertice euro-americano. L'accordo sulla cooperazione doganale tende ad ampliare i contatti tra le parti favorendo lo scambio di informazioni, il coordinamento tra autorità doganali, migliorando l'assistenza tecnica ai Paesi terzi. L'accordo sull'importazione ed esportazione dei precursori chimici utilizzati nella produzione illecita di sostanze

psicotrope consente di rafforzare la cooperazione per arginare il fenomeno.

E' slittata invece di qualche settimana la firma dell'accordo di mutuo riconoscimento (ARM), che riguarda un flusso commerciale di oltre 40 miliardi di dollari. Cinque i settori interessati dalle trattative: telecomunicazioni, prodotti farmaceutici, attrezzature mediche, imbarcazioni da diporto e prodotti legati alla tecnologia dell'informazione.

L'accordo produrrà effetti vantaggiosi sia per i produttori che per i consumatori, assicurando agli uni una riduzione dei costi e degli oneri burocratici nelle esportazioni ed agli altri una maggiore rapidità nell'offerta di prodotti di qualità.

A parè qualche eccezione, soprattutto nel settore sanitario, l'ARM consente il riconoscimento da parte del Paese importatore della valutazione di conformità alle norme di qualità e sicurezza dello Stato produttore, in termini assolutamente simmetrici, pur senza giungere ad una armonizzazione completa.

L'intesa, che prevede l'estensione futura ad altri settori industriali quali i vaccini veterinari, contiene in allegato le disposizioni concordate per le singole categorie di prodotti. Per i medicinali, il riconoscimento reciproco sarà valido a tutti gli effetti dopo un periodo transitorio di 3 anni ritenuto necessario per stabilire l'equipollenza dei rispettivi sistemi e mettere a punto meccanismi di allarme rapido (per vizi di fabbricazione) e di scambio di informazioni. Un periodo transitorio di 3 anni è previsto anche per le attrezzature mediche, dal termometro allo scanner, mentre è ridotto a 2 anni l'arco di tempo concordato per l'accettazione e la valutazione di resoconti di sperimentazione e di altri documenti delle autorità competenti e per l'adeguamento delle regolamentazioni all'obiettivo del riconoscimento reciproco nel settore delle

telecomunicazioni.

La conformità per le imbarcazioni da diporto potrà essere certificata dal Paese esportatore dopo un periodo di 18 mesi, mentre saranno richiesti 2 anni per i settori della compatibilità elettromagnetica e della sicurezza elettrica.

L'impegno alla cooperazione nella lotta alla droga e alla criminalità organizzata, il sostegno allo sviluppo sostenibile nei suoi molteplici aspetti politici, economici, sociali ed ambientali, lo sviluppo delle relazioni commerciali nell'ambito dell'OMC sono stati i temi al centro del dibattito della VII Conferenza ministeriale UE/Gruppo di Rio svoltasi a Noordwijk il 7 e 8 aprile scorso. La proposta di creare un vertice tra Unione europea e America latina nel primo semestre 1999 per rafforzare le relazioni tra le due regioni ha ottenuto un vasto consenso di massima in attesa di delinearne un preciso contenuto. In margine alla Conferenza sono stati organizzati incontri bilaterali tra l'UE e i Paesi del Mercosur per fare il punto sull'applicazione dell'accordo quadro di cooperazione firmato nel dicembre del 1995 e fissare il calendario per la liberalizzazione degli scambi prevista dalla seconda tappa dell'accordo.

Il sistema delle preferenze generalizzate, che concede agevolazioni tariffarie sostanziali per incoraggiare le colture di sostituzione a quelle di droga, e il funzionamento dell'accordo di cooperazione del 1993 sono stati analizzati nel corso degli incontri con i Paesi del Patto Andino mentre sono proseguiti i negoziati per un nuovo accordo di cooperazione per la liberalizzazione degli scambi commerciali con il Messico.

La XIII Conferenza ministeriale di San José, svoltasi all'Aja il 25/26 febbraio scorso fra UE e America centrale, ha inaugurato una nuova forma di dialogo "alleggerito". Le innovazioni riguardano la maggiore concentrazione e razionalizzazione

del metodo di lavoro. I 21 ministri si incontreranno ogni due anni e la troika rappresenterà l'Unione nell'intervallo. Il cambiamento di orientamento della cooperazione e del dialogo avranno come obiettivo di consolidare economicamente, socialmente e politicamente la regione integrandola nell'economia mondiale.

Nel quadro della cooperazione economica e sociale con i sette Paesi dell'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN), che con l'ingresso di Cambogia, Laos ed Myanmar (ex Birmania) in luglio saliranno a dieci, sono stati definiti i settori prioritari per lo sviluppo delle relazioni economiche seguendo le linee dell'accordo quadro in vigore dal 1980 con l'approvazione, il 24 marzo scorso, di un pacchetto di azioni.

Proposte specifiche di azione sono volte a promuovere gli scambi di beni e servizi, a migliorare il clima già favorevole per gli investimenti, a definire una strategia coerente per l'uso di iniziative e risorse dell'UE verso i Paesi dell'ASEAN per la cooperazione economica e lo sviluppo. Ambiente, tecnologie della società dell'informazione, energia, trasporti, ricerca e sviluppo sono i settori prioritari di interesse comune per fornire sostegno ai nuovi orientamenti necessari per un partenariato economico rafforzato.

Ad un mese dalla trasformazione di Hong Kong in regione amministrativa speciale della Cina, l'Unione europea ha stabilito le linee direttrici delle sue relazioni future con la prossima R.A.S.

Tenuto conto del notevole grado di autonomia della regione amministrativa speciale, l'UE continuerà a trattare direttamente con Hong Kong considerandola un'entità autonoma nel settore commerciale, sviluppando una cooperazione attiva e prospettando i

mezzi per potenziare gli investimenti.

Al centro dell'attenzione della Presidenza olandese anche gli sviluppi della situazione nell'ex Zaire divenuto Repubblica democratica del Congo. Per esaminare l'attuale fase di transizione e sostenere un processo di democratizzazione che approdi ad una pace duratura, è stato deciso di inviare una troika sul posto per promuovere gli obiettivi dell'UE nella regione e segnalare alle nuove autorità le tappe da seguire. La convocazione di un'assemblea costituente e l'indizione di libere elezioni sostenute sul piano internazionale ed organizzate, preferibilmente, entro i prossimi due anni dovrebbero costituire il risultato del dialogo fra le parti.

Significativi sviluppi nelle relazioni con Malta e Cipro non sono stati registrati nel corso di questo semestre, mentre è stato raggiunto con la Turchia un accordo per eliminare gli ostacoli tecnici agli scambi conformemente alla decisione del Consiglio d'associazione per la fase finale dell'Unione doganale.

12. DIALOGO EUROMEDITERRANEO E PREADESIONE PECO

Il 6 maggio scorso i Ministri degli Esteri che hanno partecipato alla seconda Conferenza ministeriale euromediterranea svoltasi a Malta il 15 e 16 aprile 1997 hanno approvato le conclusioni da essa scaturite. Questo ritardo riflette il clima perturbato in cui si sono svolti i lavori a causa delle difficoltà del processo di pace in Medio Oriente. I risultati sono stati, perciò, non consoni alle aspettative riguardo non solo alla partnership politica e di sicurezza, perchè la Carta per la pace e la stabilità nella regione verrà

approvata in una futura riunione ministeriale, ma anche alla cooperazione economica.

Dei progressi, comunque, sono stati riconosciuti soprattutto nel ravvicinamento delle politiche settoriali, che hanno consentito scambi di Know how e contribuito ad estrapolare elementi di una strategia comune necessari per la creazione di una zona di libero scambio.

Importanza centrale riveste l'attribuzione totale ed equilibrata degli stanziamenti MEDA da utilizzare entro il 31 dicembre 1999.

Al pacchetto finanziario di MEDA si devono aggiungere prestiti a lungo termine della BEI e soprattutto investimenti privati europei nella regione.

Infatti, la riuscita del partenariato euromediterraneo dipende dalla transizione economica sorretta dal flusso di capitali di investitori privati, che trovano, nella maggior parte dei Paesi mediterranei associati, monete a prezzi stabili, un programma relativo alle privatizzazioni, regole applicabili alle imprese e riforme in corso nel settore finanziario.

Dalla seconda Conferenza ministeriale euromediterranea è emersa in particolare la necessità dell'impiego effettivo dei 4685 milioni di ECU provenienti dal bilancio comunitario, stabiliti durante il Consiglio europeo di Cannes e i prestiti accresciuti della BEI, che, nel periodo 1997-1999 ammonteranno a 2310 milioni di ECU.

Il programma MEDA dovrà svolgersi secondo procedure trasparenti, nel rispetto delle disposizioni finanziarie previste dalle norme comunitarie, convenute con i Paesi beneficiari, in accordo con gli impegni internazionali degli stessi beneficiari. La prospettiva di creare una zona euromediterranea di libero scambio entro il 2010, l'obiettivo di uno sviluppo economico-sociale durevole ed equilibrato per garantire la costruzione di un habitat prospero e bilanciato, dovranno tenere conto degli obblighi

derivanti dall'accordo OMC.

Una cooperazione intraregionale e subregionale confortata dall'assistenza tecnica comunitaria, una serie di azioni di accompagnamento al livello regionale per l'avvicinamento e la compatibilità con il mercato interno dell'UE, affronteranno ambiti normativi prioritari come cooperazione doganale, proprietà intellettuale, fiscalità, concorrenza, cumulo delle regole di origine.

Diffusione dell'informazione, rimozione degli ostacoli all'investimento, promozione della competitività, sviluppo del settore privato, sono le indicazioni di Malta che ha individuato gli obiettivi dove rafforzare e concentrare le azioni. Settori prioritari, taluni collaudati, saranno la politica industriale, l'innovazione tecnologica, le PMI, energia, ambiente, politica dell'acqua, società dell'informazione, trasporti marittimi.

Una fase immediatamente successiva di cooperazione affronterà la riduzione della dipendenza alimentare, lo scambio dei prodotti agricoli, la modernizzazione dell'agricoltura, il trasferimento di tecnologie.

Misure concrete sono previste nel campo della cooperazione sociale e culturale, rafforzando il dialogo sui diritti dell'uomo e proseguendo il dibattito sulla lotta alla criminalità organizzata e alla droga e sul processo migratorio.

La prossima conferenza ministeriale euromediterranea si terrà in Germania nel primo semestre del 1999.

La conclusione della CIG consentirà, tra un semestre, l'avvio dei negoziati di preadesione dei PECO, destinati a concludersi non prima del 2000.

Nei Paesi PECO, impegnati nell'avvicinamento al Libro Bianco del mercato unico, procede con ritmo alterno l'attuazione della direttive, anche per le carenze di

strutture amministrative locali, deputate all'applicazione delle norme comunitarie.

L'armonogramma, cioè il tabellario della trasposizione della normativa comunitaria comparata con le legislazioni nazionali oggetto di modifica o di abrogazione, ha evidenziato orientamenti e gradi di avanzamento differenziati. Questo strumento esamina la situazione generale ed individua chiaramente settori di interesse particolare da sottoporre a valutazioni d'impatto da parte della Commissione.

La difficoltà di tracciare un bilancio complessivo sull'avvicinamento dei PECO al mercato unico è dovuto anche alla disomogeneità con cui i vari Paesi, ad eccezione di Polonia e Lituania, seguono gli armonogrammi.

In linea generale la percentuale di adeguamento è formalmente molto elevata, nonostante abbia subito rallentamenti nell'ultimo anno sia per lo svolgimento di elezioni sia per l'insediamento di nuovi governi.

E' presumibile che l'Ungheria attui completamente il Libro Bianco entro la fine del 1997, la Repubblica Slovacca entro il 1998, la Repubblica Ceca entro il 2000.

Commissioni interministeriali, dipartimenti governativi per il coordinamento, gruppi tecnici ad hoc per adeguare norme nazionali a direttive comunitarie sono stati approntati dalla quasi totalità dei PECO.

Un monitoraggio costante sul grado di avvicinamento al mercato interno e sull'avanzamento dei processi di privatizzazione può essere effettuato efficacemente con la presenza temporanea di esperti nazionali e comunitari nelle strutture amministrative e la partecipazione di funzionari PECO ai Comitati Consultivi settoriali della Commissione, con funzioni di carattere esclusivamente tecnico informativo.

Il Taiex, struttura protempore interservizi della Commissione che, tramite

esperti comunitari e nazionali, esercita un monitoraggio in loco, sta ricevendo unanimità di consensi anche da parte degli stessi PECO, interessati ad ampliarne le competenze oltre il Libro Bianco.

La necessità di una solida collaborazione tra esperti degli Stati membri per il Taix è stata sottolineata dal Commissario Monti, nel Consiglio Mercato Interno del 13 marzo 1997, che ha prorogato il mandato di questa struttura.

Passando ad un monitoraggio più analitico della trasposizione della normativa comunitaria, si può notare che la Romania presenta un consistente grado di adeguamento per concorrenza, assicurazioni, tutela ambientale, diritto d'autore e normazione tecnica, ma anche l'assenza di formazione giuridica comunitaria della pubblica amministrazione.

La Polonia, invece, riscontra difficoltà nell'attuare l'acquis comunitario nel settore assicurativo e di tutela ambientale, mentre procede con successo in campo finanziario, grazie alla possibilità della Banca Centrale di adottare regolamenti con valore di atto amministrativo ministeriale.

Modifiche delle regole di concorrenza, identificazione dei settori critici, investimenti stranieri pari a 15 miliardi di dollari, un settore privato che ha assorbito il 72% dell'economia nazionale, sono alcuni elementi che evidenziano i progressi dell'Ungheria.

Si nota, tuttavia, una mancanza di capacità organizzativa della pubblica amministrazione nell'emanazione di disposizioni normative, con esplicita richiesta di esperti comunitari per la formazione.

Progressi notevoli sono stati realizzati dalla Slovenia, che ha verificato la compatibilità delle norme nazionali con la legislazione comunitaria in materia di

concorrenza, libera circolazione di capitali e diritto doganale.

L'accesso al CEN (Comitato europeo per la normalizzazione) è prossimo per questo Paese, anche per la recente emanazione di trentasei disposizioni sull'omologazione dei prodotti.

Per creare condizioni più favorevoli all'accesso dei PECO verso l'Unione europea, la Comunità sta negoziando accordi per consentire il libero transito dei prodotti di questi Paesi.

La limitata partecipazione dei PECO ai lavori degli organismi tecnici di normalizzazione e la frequente non conformità dei loro prodotti agli standard europei richiede cautela nella conclusione di Accordi di mutuo riconoscimento, che implicano reciprocità immediata.

Un Accordo di valutazione e conformità europea è stato ritenuto strumento idoneo, in sede di Consiglio Mercato Interno del 13 marzo 1997.

Questo accordo, limitato ai settori dove sono stati realizzati progressi sull'avvicinamento al mercato interno, consentirebbe un miglioramento nell'accesso dei PECO al mercato dell'UE, un assemblaggio tra norme orizzontali e specifiche settoriali, un adeguamento crescente alla legislazione comunitaria.

Interessata ad un accordo-quadro, modellato sul "protocollo polacco", è la Repubblica Federale di Germania, favorevole ad un'apertura soprattutto verso la Repubblica Ceca e la Polonia.

Diversamente dall'accordo con USA, Canada e Australia, il Protocollo d'intesa polacco prevede una cooperazione tra UE e Polonia che faciliti l'adozione dei principi di standardizzazione e conformità alla normazione tecnica europea.

Consensi sono stati espressi dalla maggioranza degli Stati membri che hanno, tuttavia, mostrato preoccupazione sul regime dei controlli da prevedere necessariamente per la corretta applicazione dell'accordo.

Il legame tra accordo di valutazione e conformità e la progressiva attuazione dell'acquis comunitario è alla base degli apprezzamenti espressi dalle diverse delegazioni.

La posizione italiana è orientata alla massima cautela verso l'apertura commerciale, che dovrà avvenire in modo settoriale, passo per passo, tenendo conto dell'adeguamento al Libro Bianco e identificando preventivamente la base giuridica per instaurare un sistema di vigilanza e controlli.

Di fondamentale importanza sarà verificare l'affidabilità degli organismi certificatori dei Paesi PECO, focalizzare l'attenzione su settori a rischio come sanità e ambiente, affiancare esperti degli Stati membri a quelli della Commissione.

13. COMPETITIVITA' TRANSAZIONALE

Una mancanza di competitività dell'Europa nei confronti del resto del mondo risulta dall'esame del quadro generale.

Una disoccupazione crescente pari a circa 20 milioni di persone, una componente estera dell'economia europea equivalente all'8% del PIL dell'Unione, un calo dell'incidenza europea nel commercio mondiale e nelle esportazioni verso il Sud-Est Asiatico, una riduzione degli investimenti globali di circa 5 punti percentuali negli ultimi anni sono i dati più significativi.

La dinamica della competitività europea risulta, infatti, perdente soprattutto nei confronti di quella statunitense e nipponica.

Ostacoli ancora esistenti alla completa liberalizzazione del mercato interno, il mancato adattamento delle imprese europee al rapido evolversi delle dinamiche di mercato e la loro eccessiva rigidità, sono le principali cause della minore concorrenzialità dell'industria europea.

Il miglioramento della competitività non ha comunque finalità esclusivamente economica, ma comporta creazione netta di posti di lavoro, innalzamento del tenore di vita, crescita generale.

E' per questa ragione che, nell'ambito di una competitività internazionale sempre più incisiva, l'interesse politico generale sul tema va notevolmente rafforzato.

Una valida politica di concorrenza transnazionale e di rilancio dell'industria europea sui mercati mondiali deve evitare forme di protezionismo e di isolamento, sfruttando il potenziale endogeno di crescita europea attraverso l'utilizzazione degli strumenti dell'analisi comparativa e dell'innovazione.

Il benchmarking, che permette di rilevare le carenze basandosi sul metodo comparativo, è stato ritenuto lo strumento più idoneo ad effettuare un monitoraggio costante della competitività industriale europea.

Sulla base dell'impulso dato dal Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996, che invitava a procedere ad un controllo e ad una valutazione costante della competitività dell'Unione rispetto agli altri Paesi industrializzati, sono state recentemente annunciate una serie di iniziative volte a stabilire la priorità dell'analisi comparativa e la selezione di progetti pilota allo scopo di incentivare lo scambio di esperienze sulle quali

sono stati ottenuti i risultati migliori.

Nel Consiglio Industria del 24 aprile 1997, è stata sottolineata anche l'importanza dell'innovazione, sia nel campo della ricerca che del mercato.

Un dibattito annuale sulla competitività, basato su relazioni della Commissione e degli Stati membri, ma anche sui contributi di organizzazioni internazionali e del mondo imprenditoriale, permetterà di valutare i risultati dell'analisi comparativa e di definire politiche future.

Prioritaria, nel processo di miglioramento della competitività, sarà la valutazione sistematica del grado di realizzazione degli obiettivi e delle azioni concordate dal Consiglio Industria.

Per sfruttare pienamente il proprio potenziale, l'Europa dovrebbe migliorare le condizioni quadro per le PMI, rafforzare le infrastrutture (reti transeuropee), rimuovere gli ostacoli burocratici, impiegare maggiormente capitali di rischio e valorizzare il capitale umano.

A differenza di Paesi come Stati Uniti, Sud-Est Asiatico e Giappone che garantiscono minore tutela dello Stato, la scelta europea si indirizza verso un sistema di protezione sociale.

Questo fattore non deve tuttavia essere considerato solo in termini di costi, ma anche come creazione di consenso sociale, elevato grado di coesione e stabilità.

Nell'ottica di un continuo miglioramento della competitività europea si è reso necessario un aumento del controllo comunitario sulle concentrazioni tra imprese, previsto dalla recente revisione del regolamento sul quale il Consiglio Industria è pervenuto ad un accordo politico unanime nello scorso aprile.

Il regolamento del 1989 aveva introdotto il principio del controllo preventivo della Commissione sulle concentrazioni in fieri, affidando all'esecutivo comunitario un potere sanzionatorio, sospensivo e decisionale sulla compatibilità con il mercato comune dell'operazione debitamente notificata.

L'elemento innovativo del regolamento revisionato riguarda i casi di concentrazione che producono significativi effetti transfrontalieri, situati al di sotto delle soglie attuali.

In controtendenza rispetto all'indirizzo generale orientato verso il principio di sussidiarietà, la riduzione delle soglie di notifica ha ampliato notevolmente la competenza comunitaria rispetto alle autorità antitrust nazionali.

La Commissione sarà ora l'unico foro competente per valutare operazioni di concentrazione che coinvolgono gruppi di imprese con un fatturato mondiale superiore a 2,5 miliardi di ECU, oppure a 100 milioni di ECU in ciascuno degli Stati membri.

Una semplificazione delle procedure ed un superamento degli inconvenienti emersi nel precedente sistema saranno gli effetti pratici di questa revisione.

L'esame da parte delle autorità nazionali su importanti operazioni di rilevanza comunitaria avveniva, infatti, secondo normative divergenti e schemi difformi.

Venendo oggi meno il meccanismo delle notifiche multiple, saranno ridotti gli oneri gravanti sulle imprese e garantita coerenza, rapidità e certezza giuridica delle decisioni.

Il mondo imprenditoriale, inizialmente contrario ad un abbassamento della soglia, ha modificato la sua posizione in linea con quella sostenuta dall'UNICE lo scorso anno.

Anche l'autorità italiana Antitrust ha espresso soddisfazione per la soluzione adottata che riflette la posizione da tempo sostenuta in sede europea.

Una rigorosa applicazione della politica di concorrenza è fortemente affermata nel Piano d'Azione per evitare comportamenti anticoncorrenziali che alterino la dinamica competitiva del mercato unico.

In applicazione del principio di sussidiarietà, la Commissione intraprenderà iniziative per decentrare agli Stati membri l'applicazione delle norme di concorrenza.

Una politica di rigore è richiesta anche per gli aiuti di Stato, erogati ancora ad un livello molto elevato.

Distorsioni della concorrenza, ripercussioni sui bilanci pubblici, concentrazione degli aiuti in imprese di grandi dimensioni e nelle principali economie dell'Unione (l'85% in Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna) sono elementi che alterano l'efficiente funzionamento del mercato unico e danneggiano la concorrenzialità delle piccole e medie imprese.

Il Piano d'Azione ribadisce l'importanza di avviare un dialogo con gli Stati membri per la progressiva riduzione degli stanziamenti di aiuti di Stato che in taluni casi, risultando eccessivi, provocano il fenomeno della rilocalizzazione delle imprese.

Linee guide più severe saranno proposte dall'esecutivo comunitario in materia di aiuti regionali, al salvataggio, alla ristrutturazione, ai grandi progetti di investimento.

Le azioni prioritarie sul controllo degli aiuti si identificano nei nuovi orientamenti in materia di aiuti regionali che prevedono una riduzione globale di intensità ed una concentrazione nelle zone più depresse, in una politica multisettoriale che rafforzi i controlli sui maggiori progetti di investimento introducendo norme a favore della

concorrenza, nella valutazione della fattibilità dei piani di salvataggio o ristrutturazione delle imprese, ai fini di un successivo ripristino della loro efficienza economica e finanziaria, in caso di regimi di aiuti orizzontali, nell'introduzione di notifiche semplificate da parte degli Stati membri.

Una proposta di regolamento su cui l'Italia è stata sempre favorevole, consente deroghe alla notifica preliminare per alcune categorie di aiuti (PMI, formazione, ricerca, ambiente, energia) e sarà presentata durante la Presidenza lussemburghese.

Nei primi mesi del 1998, un'altra proposta della Commissione chiarirà le questioni procedurali sugli aiuti di Stato come la notifica, i tempi previsti per l'esame comunitario, il diritto di presentare osservazioni concesso allo Stato destinatario di una procedura d'infrazione.

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO
DELLE POLITICHE COMUNITARIE
Ufficio Mercato Interno

30 GIU. 1997

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

STATO DELLA TRASPOSIZIONE

Sottolineati anche dal Commissario Monti, i ritardi con cui le autorità italiane traspongono le direttive europee relative al mercato unico, inadempiendo ai principi sanciti dal diritto comunitario, distorcono la concorrenza e contribuiscono a ridurre posti di lavoro.

Nonostante la comunicazione della trasposizione di circa sessanta direttive nel maggio 1997, l'Italia, nel più recente grafico dell'esecutivo comunitario, è ancora al terzultimo posto seguita solo da Austria e Germania.

L'inadempimento è qualitativamente rilevante, ma i settori ritenuti cruciali (appalti pubblici, assicurazioni, servizi finanziari) sono già stati quasi completamente regolati.

Una delle principali difficoltà, sia nei tempi sia nella qualità dell'attività interna di recepimento, è costituita dalla non coincidenza tra due categorie di operatori: il negoziatore comunitario e il legislatore nazionale.

Per facilitare il compito di quest'ultimo, il recepimento andrebbe preparato preventivamente al momento della presentazione delle proposte da parte della Commissione europea (fase ascendente).

Avvalendosi della collaborazione della Rappresentanza Permanente di Bruxelles, ai Ministeri competenti o interessati potrebbero essere inviate le proposte di normativa comunitaria corredate da note sui punti qualificanti destinati ad incidere maggiormente sul tessuto normativo nazionale e con forti ricadute sull'attività economica delle imprese.

Nel Regno Unito e in Danimarca, sono state istituite delle "Compliance Unit", per sensibilizzare, informare, difendere i diritti derivanti alle PMI dalla normativa del mercato unico, mentre analoga funzione svolgono le Camere di Commercio in Germania. Già sperimentato da alcuni anni nella fase ascendente presso il Dipartimento politiche

comunitarie, il ricorso a riunioni interministeriali allargate agli imprenditori, soggetti destinatari della direttiva, consente un duplice risultato: valutare subito le conseguenze economiche e giuridiche del nuovo provvedimento comunitario e individuare esattamente la normativa nazionale contrastante, da emendare o abrogare, in sede di recepimento.

Una consultazione non episodica con la Commissione europea, in un rapporto di collaborazione e non di contrapposizione, consentirebbe l'acquisizione di elementi utili al recepimento e al conseguimento dell'obiettivo di una applicazione effettiva e corretta del diritto comunitario.

Il termine ordinatorio del 1° marzo previsto per la presentazione del disegno di legge comunitaria al Parlamento potrebbe essere considerato inderogabile ed eventualmente anticipato.

L'anticipazione e il collocamento in corsia preferenziale potrebbero evitare sia i ritardi cronicizzati del recepimento sia l'interferenza con il disegno di legge finanziaria che assorbe primariamente l'attenzione del Parlamento. Criteri di delega formulati in modo più agile permetterebbero di introdurre elementi di maggiore flessibilità.

Contrariamente a pochi anni fa l'orientamento attuale dell'UE si dirige verso la semplificazione, l'applicazione del principio di sussidiarietà, la rarefazione di proposte normative sostituite da raccomandazioni e documenti di riflessione (Libri Bianchi e Libri Verdi) sulla necessità di ulteriore armonizzazione.

In misura crescente le direttive assomigliano a Regolamenti e molte, inserite in pacchetti normativi caratterizzati dall'appartenenza all'acquis comunitario, hanno evidente carattere "self-executing".

In questo quadro, dominato dall'urgenza, una legge comunitaria rapida e flessibile sembra divenuta una necessità.

Punti di contatto e formule di incontri periodici tra amministrazioni pubbliche ed esecutivo comunitario, come le "riunioni pacchetto" per la verifica del recepimento, già attivati fra Commissione

europea e Stati membri, rappresentano strumento permanente di cooperazione amministrativa.

Dal recepimento integrale l'attenzione, anche sotto l'impulso del Commissario Monti, si è spostata verso l'effettività della trasposizione ("enforcement") rafforzata, in seconda battuta, dall'attivazione del regime sanzionatorio previsto dall'art. 171 del Trattato di Roma, ora accelerato e reso più trasparente.

Tra le misure prospettate nel Piano d'Azione per il completamento del mercato unico è prevista la compilazione di uno "scoreboard" che segni lo stato di convergenza dei singoli.

Questo "segnapunti", aggiornato ogni sei mesi, indicherà oltre alla percentuale, la qualità della trasposizione estrapolabile dal numero di procedure di infrazione (283 in tutto di cui: Francia 43, Italia 38, Germania 28) e di ricorsi di cui i singoli Governi saranno oggetto, (181 ricorsi per ostacolo alla libera circolazione delle merci: Francia 35, Germania 33, Italia 22).

Oltre a questi indicatori classici verrà assegnato un punteggio sull'intensità nell'erogazione degli aiuti di Stato, che rappresentano una delle più significative distorsioni della concorrenza accanto alla mancata armonizzazione fiscale.

Un segno dell'impegno italiano al rispetto dei termini per l'attuazione della normativa comunitaria si concretizza nell'ultima legge comunitaria (Legge comunitaria 1995-97, Atto Camera 3838) appena licenziata dal Senato. Le circa 140 direttive che verranno trasposte annulleranno l'arretrato accumulato negli anni avvantaggiando l'Italia su altri Paesi visto l'inserimento in elenco delle direttive in scadenza per il 1998.

LISTA DI DIRETTIVE ADOTTATE

La Presidenza olandese pur dedicando gran parte del suo impegno alla conclusione della CIG ed alla presentazione del Piano d'Azione, non

ha disatteso le aspettative delle categorie sociali ed imprenditoriali che attendevano l'adozione di dossier, in gran parte tecnici, di profonda incidenza per l'attività economica. L'attività normativa comunitaria facilita così la libera circolazione delle merci e servizi nel mercato unico ed aumenta il livello degli standard di sicurezza sanitaria, ambientale, industriale.

LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI

Ampliando i progressi compiuti nel completamento del mercato interno nel campo della liberalizzazione economica e monetaria, la direttiva sui **bonifici transfrontalieri** non limitando i suoi effetti al settore bancario permette sia ai privati che alle piccole imprese di usufruire dei vantaggi del mercato unico. Si abbasseranno i costi complessivi dei movimenti, si trasferiranno fondi rapidamente, con spese ridotte e senza rischi di perdite, si potranno paragonare e scegliere le condizioni di offerta dei vari istituti, pur con la sicurezza che i fondi perverranno al destinatario entro la scadenza fissata. Gli istituti di credito, grazie alla concorrenza, eviteranno pratiche poco corrette quali far pagare due volte le spese per un unico bonifico. (Direttiva 97/5/CE del 27 gennaio 1997)

TELECOMUNICAZIONI

Dal 1° gennaio 1998, data prevista per la completa liberalizzazione delle telecomunicazioni nell'UE, gli Stati membri dovranno applicare principi comuni nella concessione delle **autorizzazioni generali** e delle **licenze individuali** in base alla direttiva adottata il 10 aprile 1997.

Questi principi varranno sia per i servizi di telecomunicazione che per l'esercizio delle reti e le condizioni cui saranno sottoposte le autorizzazioni dovranno esser adeguate, trasparenti e non discriminatorie.

Un'impresa che desideri operare in vari Paesi dell'UE dovrà sottoporsi ad una sola procedura di "sportello unico". Potranno restare in vigore fino al

1° gennaio 1999, le autorizzazioni già concesse, ad esclusione di quelle disposizioni che danneggerebbero ad altre imprese. (Direttiva 97/13/CE del 10 aprile 1997).

Altro elemento essenziale per la liberalizzazione del 1998 è l'adozione della direttiva sull'interconnessione delle telecomunicazioni. Volta a garantire la fornitura di un servizio universale in un ambiente concorrenziale, fissa regole comuni per l'interconnessione delle reti fisse e mobili e per l'interoperatività dei servizi, prevede obblighi e controlli specifici nei confronti dei monopoli e degli altri operatori dominanti, elimina ogni restrizione nella negoziazione di accordi di interconnessione, fissa condizioni per i sistemi di finanziamento.

TUTELA DEI CONSUMATORI

Considerata dal Commissario Monti essenziale per il mercato unico, la direttiva sui sistemi di indennizzo agli investitori aumenterà la fiducia degli operatori e darà notevole impulso al mercato dei titoli mobiliari. Istituisce un sistema di controllo da parte del paese d'origine degli istituti di investimento e, in caso di inadempienza di questi, fissa dei limiti minimi di risarcimento (20.000 ECU). L'organizzazione del sistema è lasciata agli Stati membri ma viene assicurato un rimborso di almeno il 90% dei crediti. Per le banche risulterà più agevole rispondere ad un unico modello risarcitorio base sia di questa direttiva che di quella sulle garanzie dei depositi. (Direttiva 97/9/CE del 3 marzo 1997)

Contro l'utilizzo abusivo di tecniche di vendita quali la pubblicità che disturba, la posta elettronica, le chiamate automatizzate, la direttiva in materia di contratti a distanza mira a tutelare i consumatori. Dal suo campo di applicazione sono ancora esclusi i servizi finanziari. Sarà difficile per le imprese aggirare le restrizioni visto che non potranno più operare in Stati con legislazioni meno rigide. (Direttiva 97/7/CE del 20 maggio 1997)

Creando meno ostacoli alla libera circolazione delle merci e consentendo al consumatore di effettuare scelte adeguate, la direttiva

sull'etichettatura e pubblicità dei prodotti alimentari favorisce lo sviluppo del commercio in altri Stati membri nel rispetto della lealtà nelle transazioni. (Direttiva 97/4/CE del 27 gennaio 1997)

TUTELA AMBIENTALE

Visto l'aggravio delle procedure amministrative per le imprese va considerata di notevole rilievo la direttiva sull'impatto ambientale di progetti pubblici e privati che pur non imponendo nuovi obblighi amplia l'elenco delle tipologie d'intervento passando da 9 a 20 e garantendone al contempo un'applicazione più uniforme. Le opere da sottoporre alla VIA sono ora soggette ad una selezione preliminare lasciando libertà agli Stati di optare per un criterio automatico basato su soglie dimensionali, su un esame caso per caso, per la fusione di entrambi i criteri. (Direttiva 97/11/CE del 3 marzo 1997)

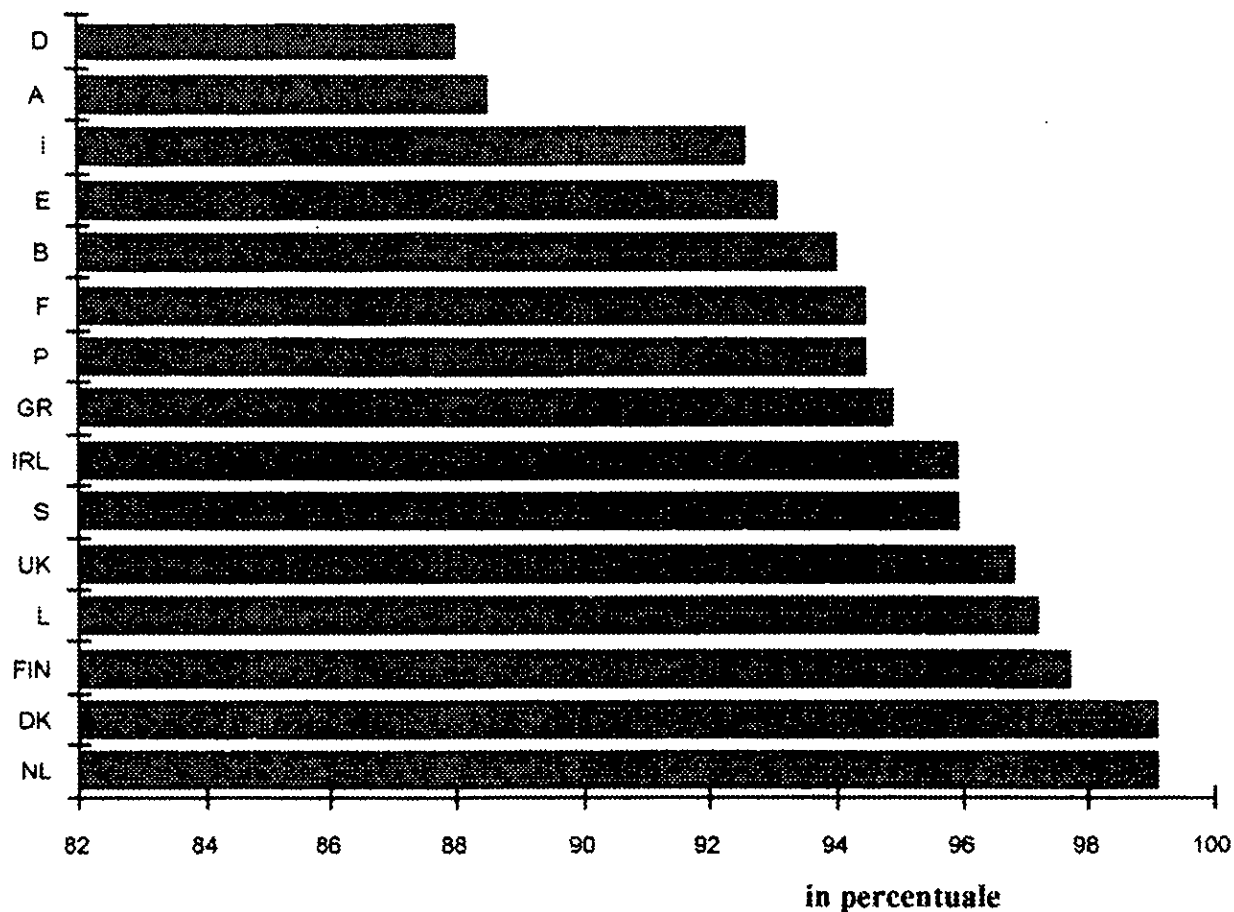
AGRICOLTURA

La maggior responsabilizzazione degli Stati membri sarà l'effetto immediato dell'approvazione del dossier tecnico sulla lotta contro la contaminazione dei vegetali. Ad essi verrà infatti imputata, salvo un contributo da parte della Comunità rifiuto poi dallo Stato membro speditore, la spesa per debellare qualsiasi malattia lasciata penetrare nel territorio nazionale. Un finanziamento comunitario servirà a migliorare i controlli fitosanitari. (Direttiva 97/3/CE del 20 gennaio 1997)

Adottata con il voto contrario della delegazione italiana la direttiva sulla protezione dei vitelli negli allevamenti intensivi fissa regole rigide per l'allevamento del bestiame in batteria precisando la superficie minima da riservare ad ogni animale. In Italia sorgeranno problemi per l'industria che utilizza largamente questo sistema di allevamento per l'adattamento delle strutture ai nuovi parametri. (Direttiva 97/2/CE del 20 gennaio 1997)

Introducendo un sistema di sorveglianza delle epidemie ed

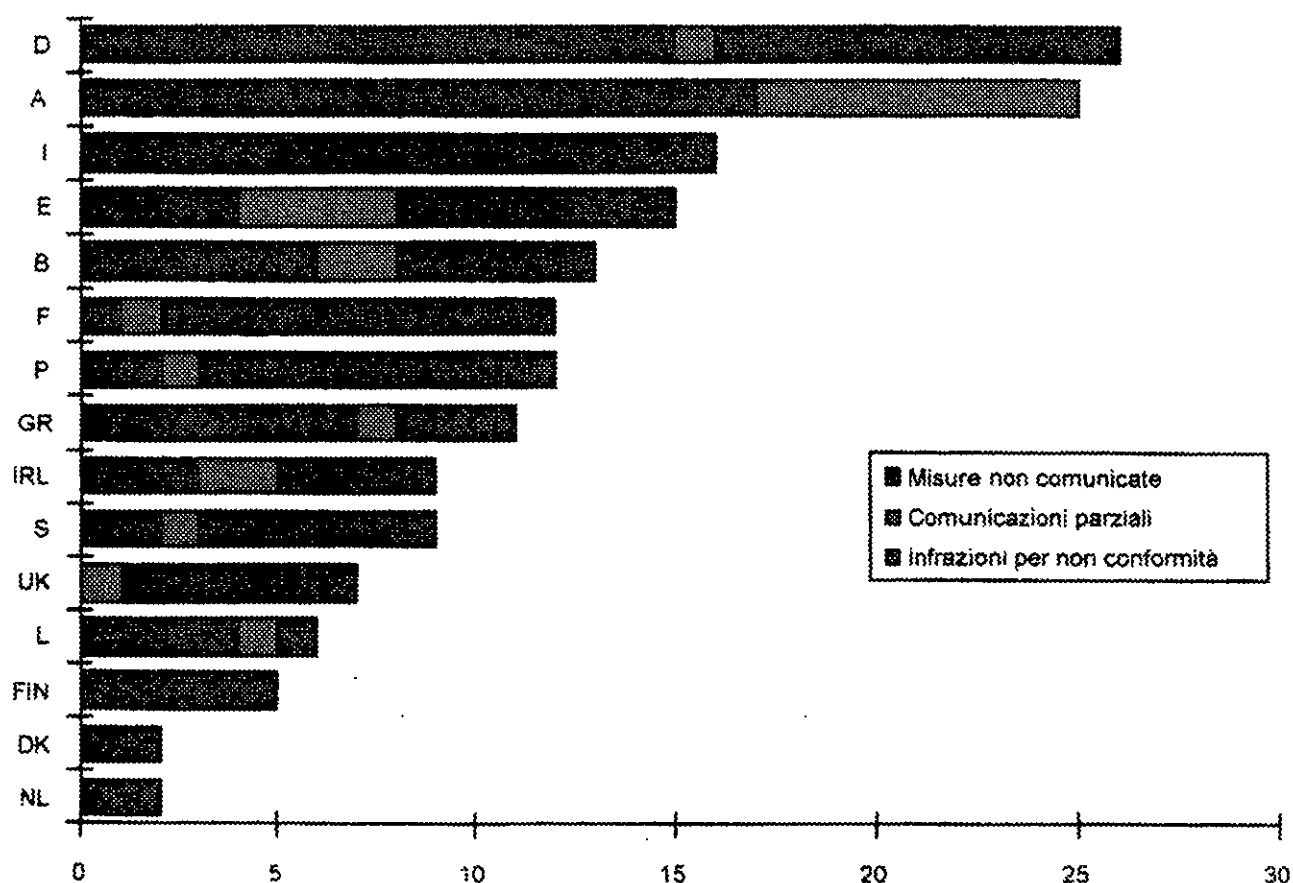
informatizzando i dati epidemiologici, la direttiva sui problemi di polizia sanitaria per gli scambi intracomunitari di bovini e suini restituisce una certa mobilità al mercato che aveva registrato una consistente flessione. Scongiurato il pericolo di diffusione della BSE e ristabilita la fiducia nei consumatori, gli allevamenti industriali, anche italiani, trovano nuove possibilità di sviluppo. (Direttiva 97/12/CE del 17 marzo 1997)



STATO DI TRASPOSIZIONE DELLE MISURE DEL LIBRO BIANCO

Dati aggiornati al 21 maggio 1997

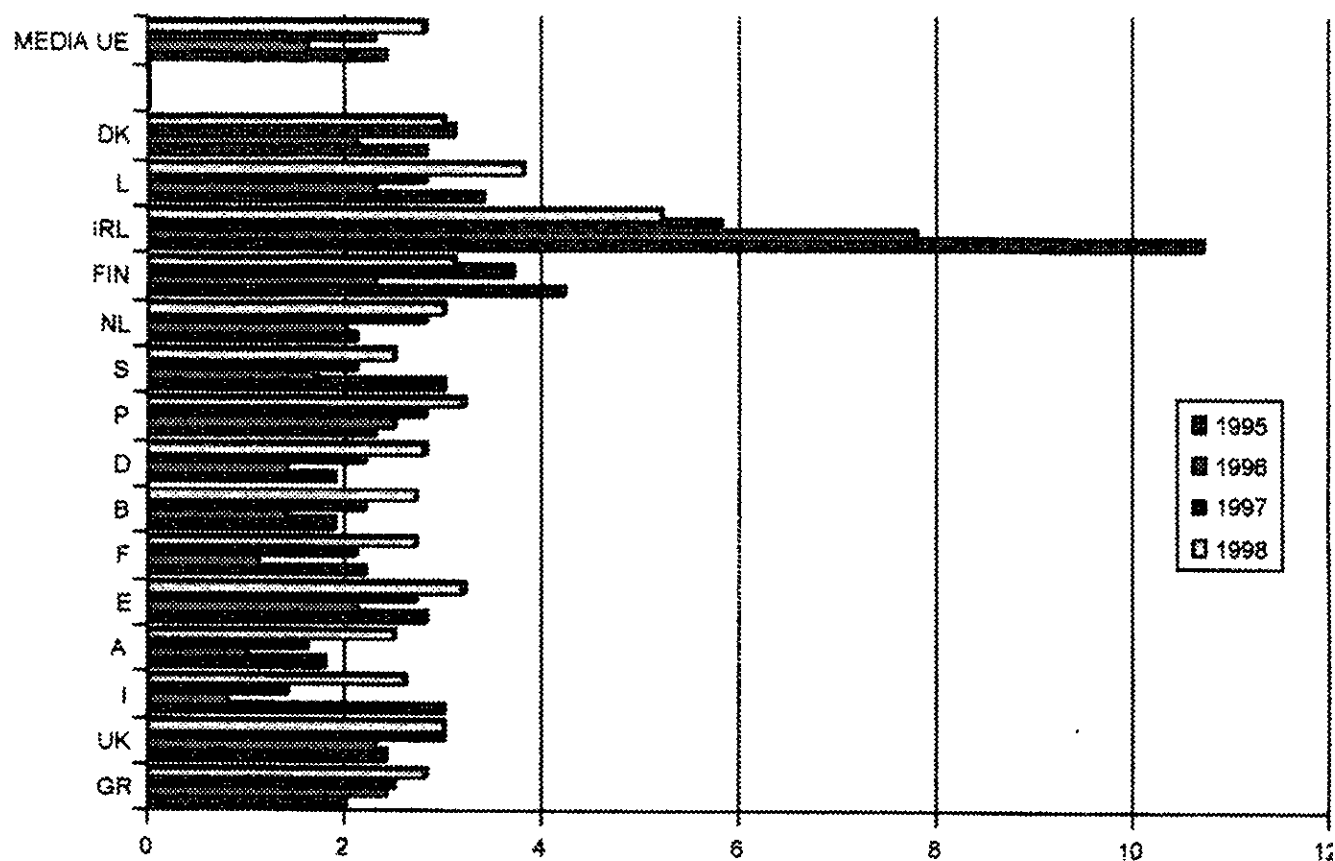
(Fonte: Commissione Europea)



STATO DI TRASPOSIZIONE DELLE MISURE DEL LIBRO BIANCO

Dati aggiornati al 21 maggio 1997

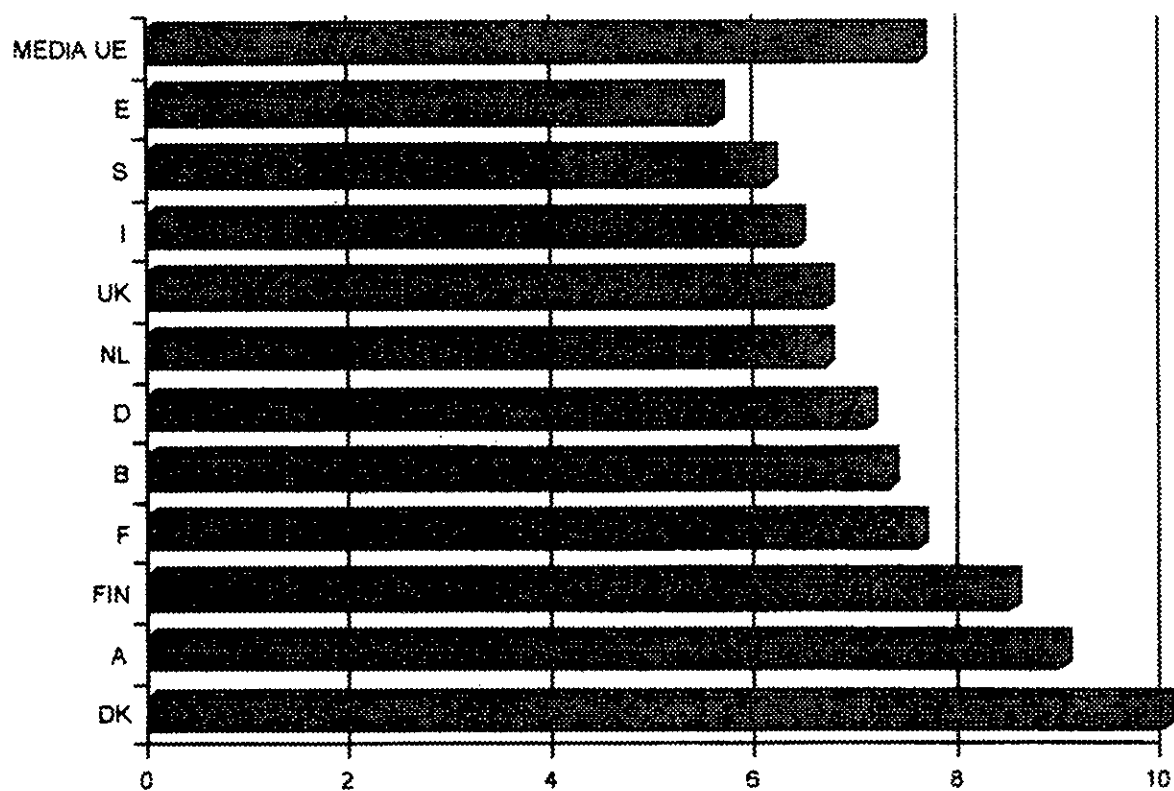
(Fonte: Commissione Europea)



PRODOTTO INTERNO LORDO

Crescita del prodotto interno lordo
(percentuale annua)

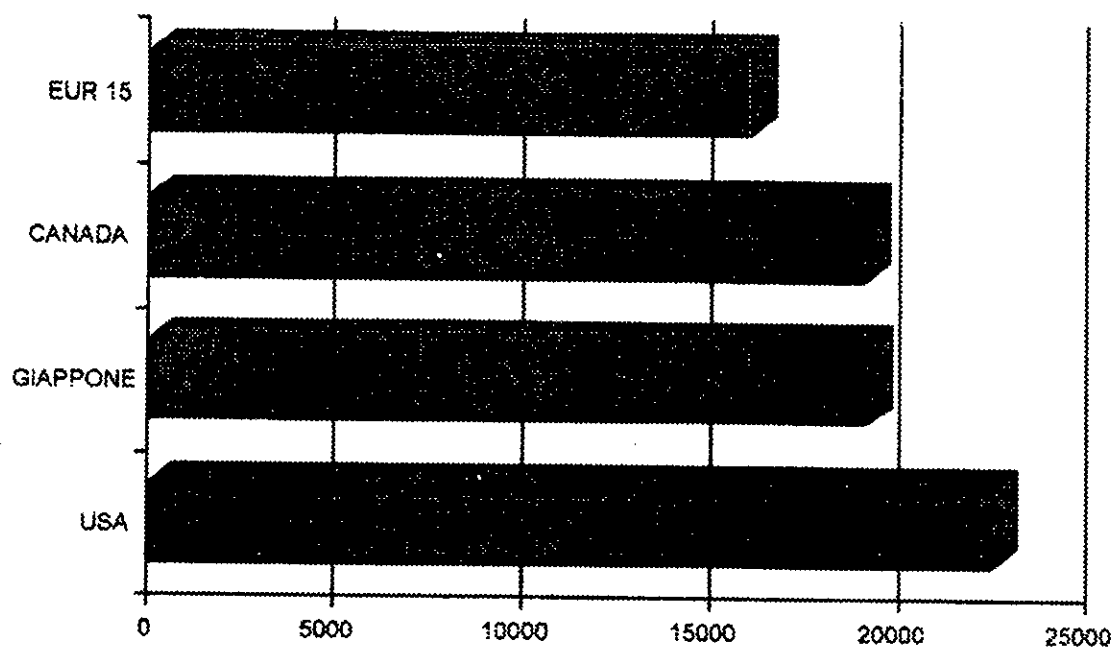
(Fonte: servizi della Commissione)



PESO DELL'IVA SUL PIL

Dati in % del PIL - 1994

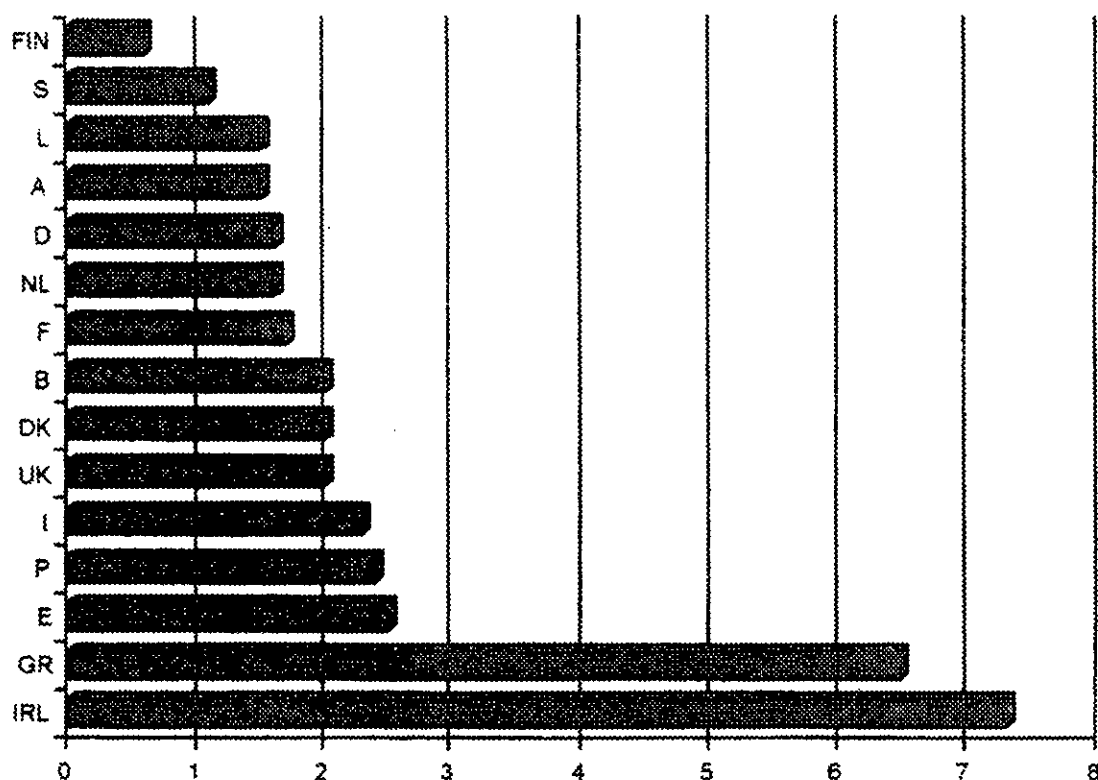
(Fonte: Ocse)



PRODOTTO INTERNO LORDO PRO CAPITE

in standard di potere d'acquisto, 1992

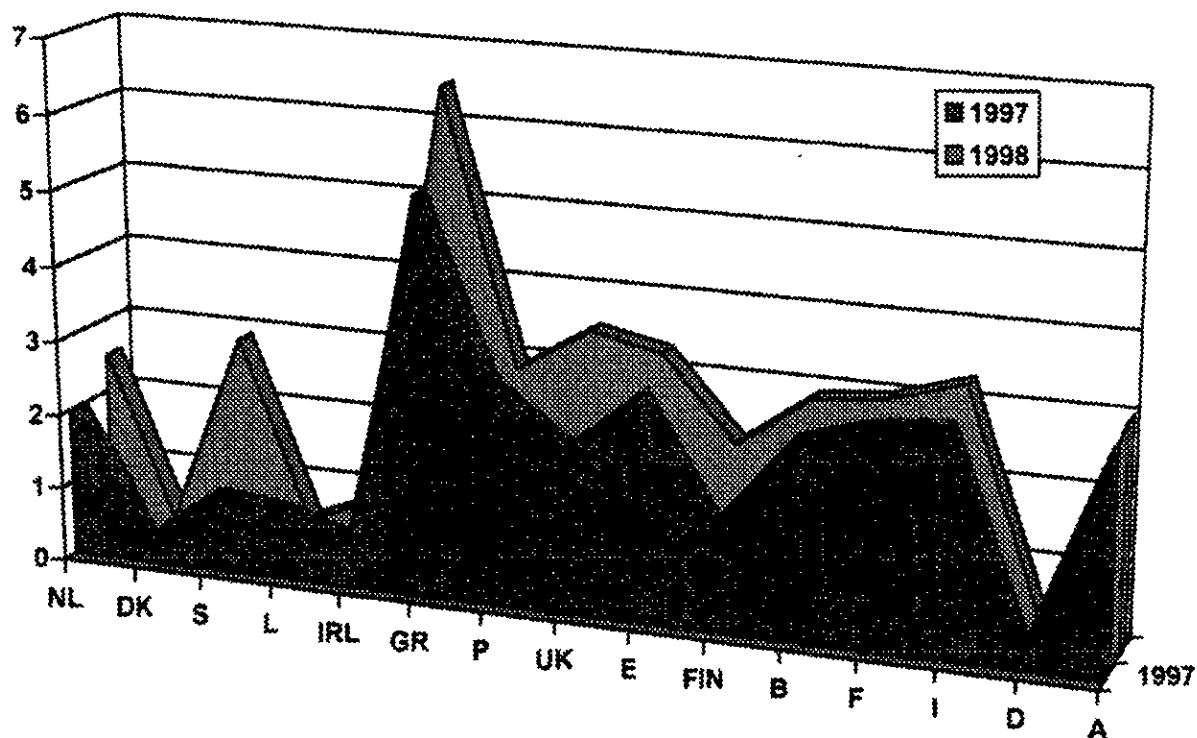
(Fonte: EUROSTAT)



INFLAZIONE

**Tasso d'inflazione
febbraio '96/febbraio '97**

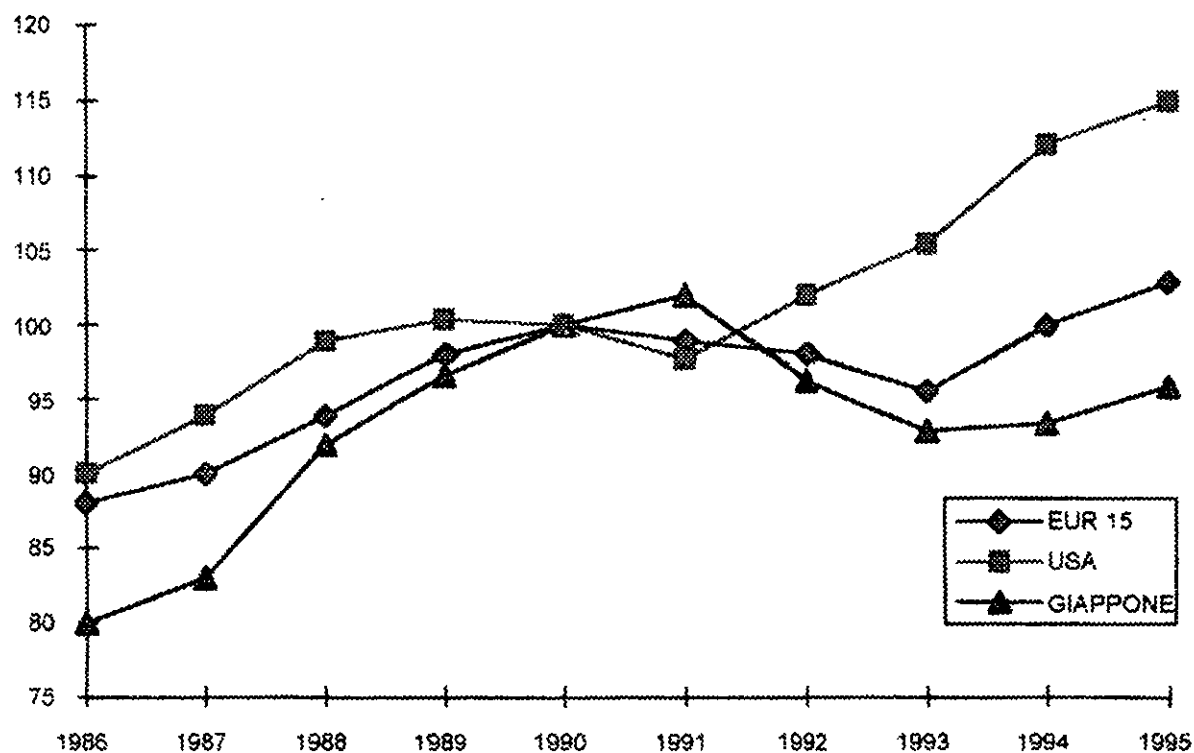
(Fonte: EUROSTAT)



DEFICIT PUBBLICO

Disavanzo pubblico in percentuale del PIL
PREVISIONE

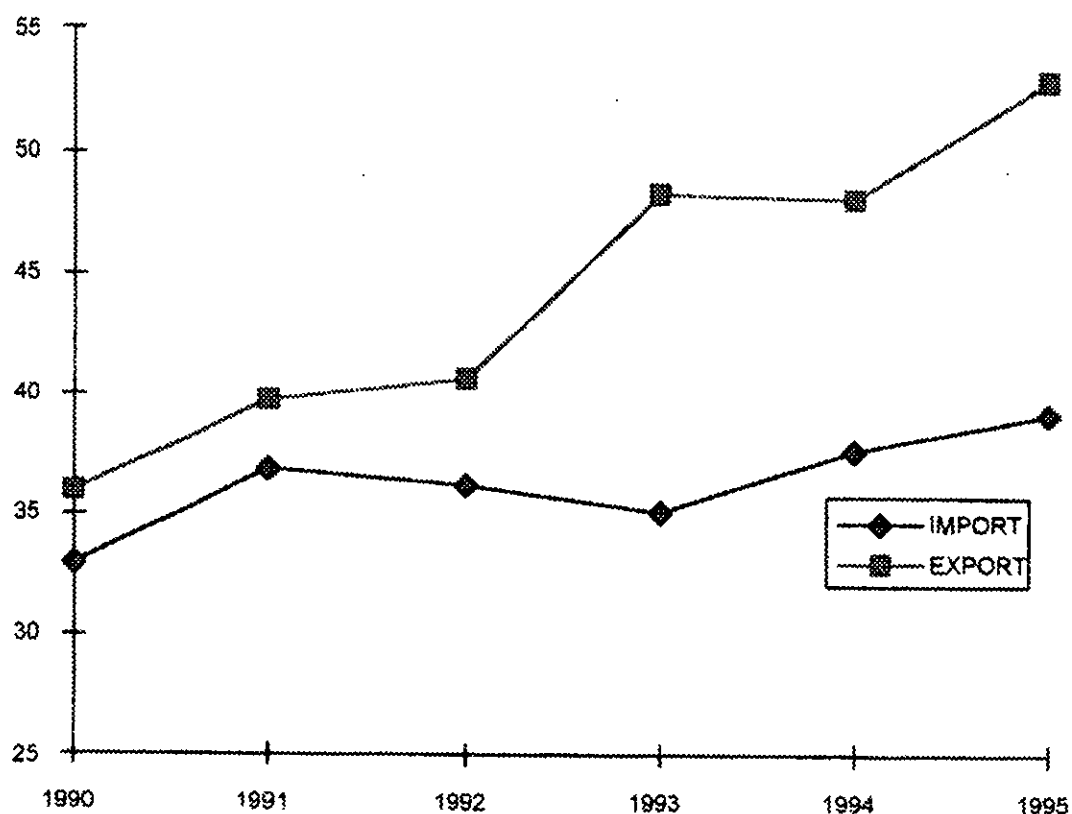
(Fonte: Commissione Europea, novembre '96)



SFIDA INDUSTRIALE

**Evoluzione della produzione industriale
(1990=100%)**

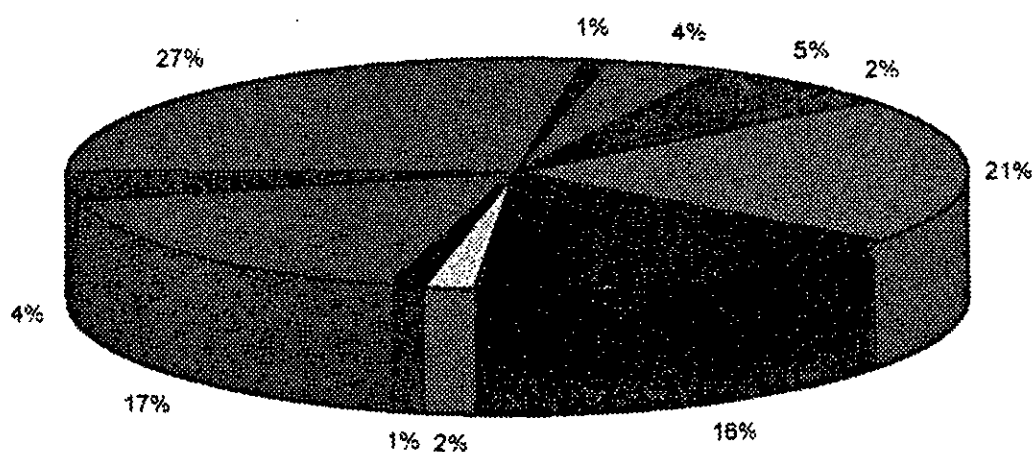
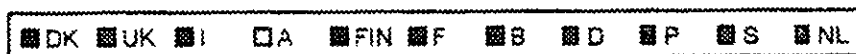
(Fonte: EUROSTAT)



SCAMBI COMMERCIALI CON I PAESI MEDITERRANEI

Dati in miliardi di Ecu

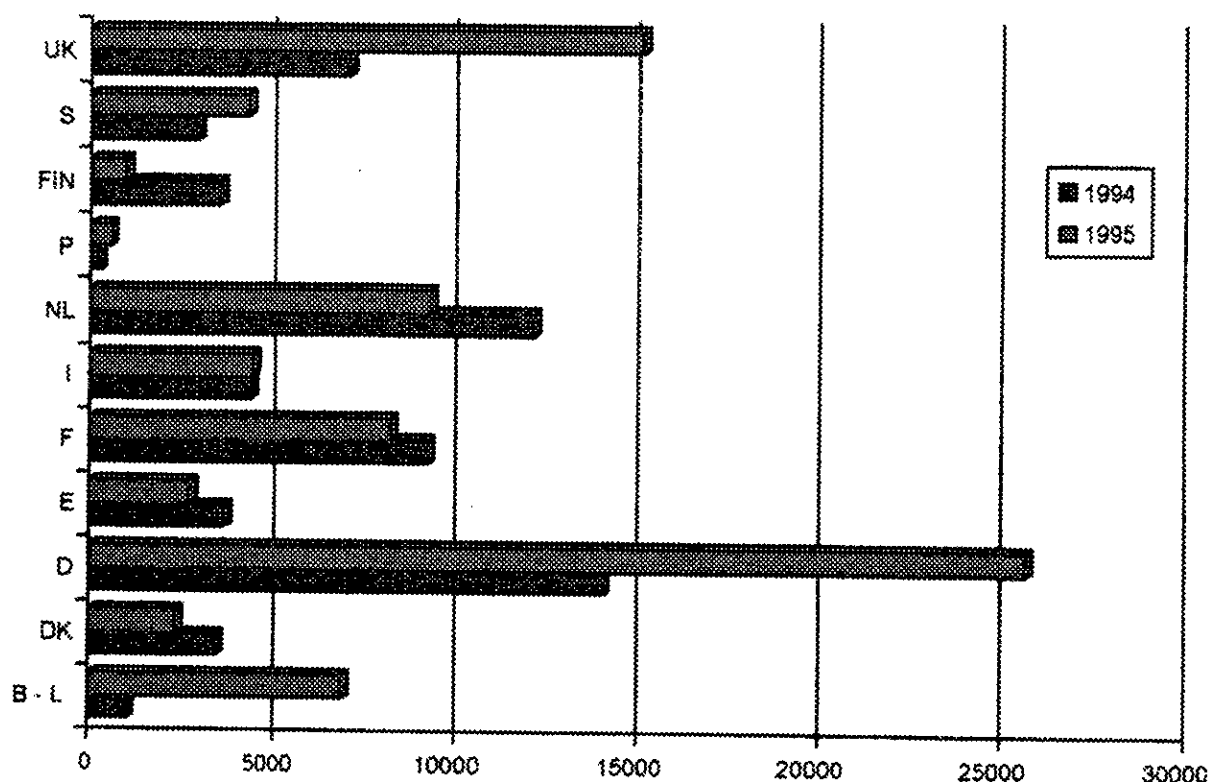
(Fonte: Eurostat)



LE IMPRESE DELL'UNIONE EUROPEA

**Fatturato - Distribuzione per Paese
Anno 1992**

(Fonte: EUROSTAT)

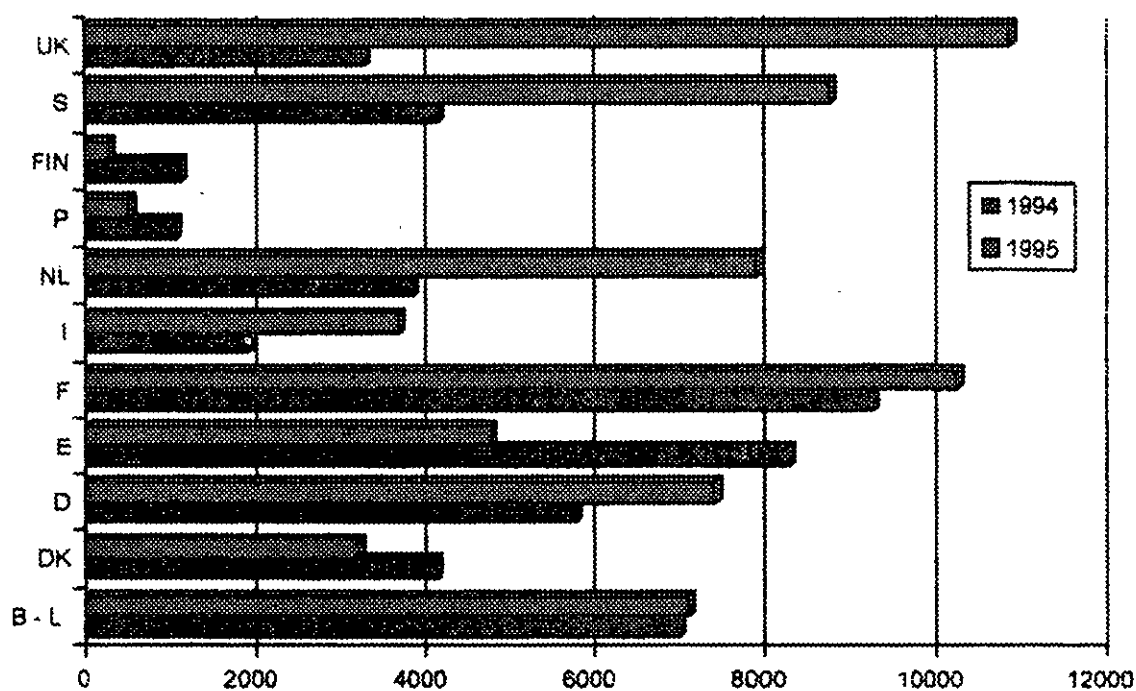


N.B.: dati non disponibili per Grecia, Irlanda e Austria

FLUSSI D'INVESTIMENTI CON L'ESTERO

A) INVESTIMENTI DIRETTI ALL'ESTERO IN MILIONI DI ECU

(Fonte: Eurostat)

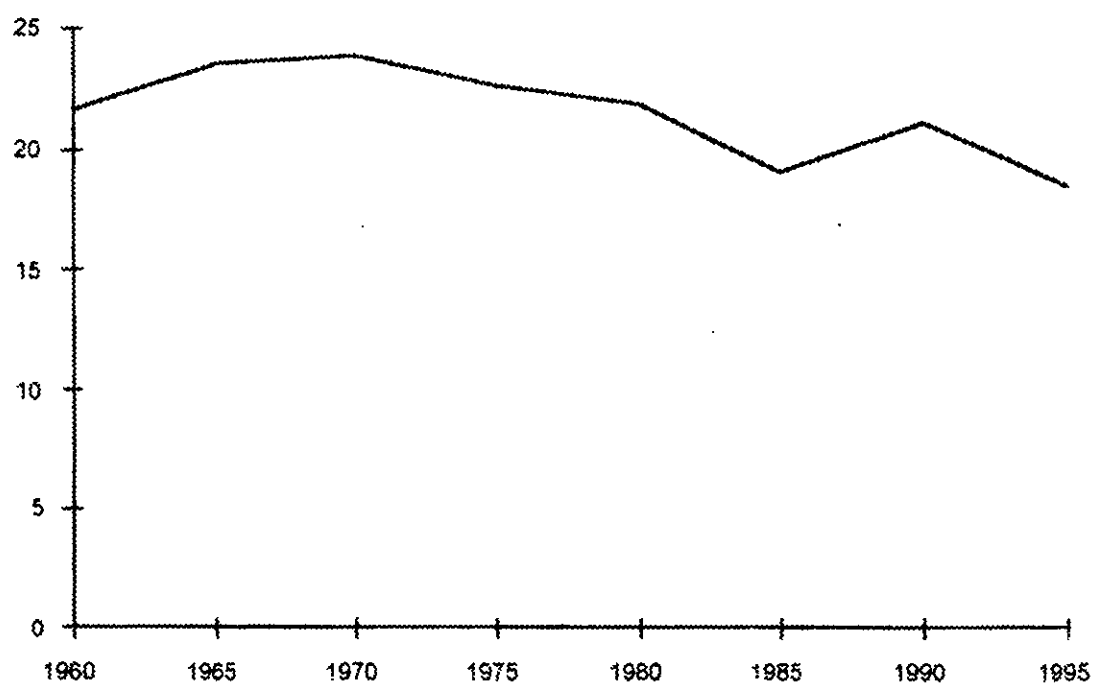


N.B.: dati non disponibili per Grecia, Irlanda e Austria

FLUSSI D'INVESTIMENTI CON L'ESTERO

B) INVESTIMENTI PROVENIENTI DALL'ESTERO IN MILIONI DI ECU

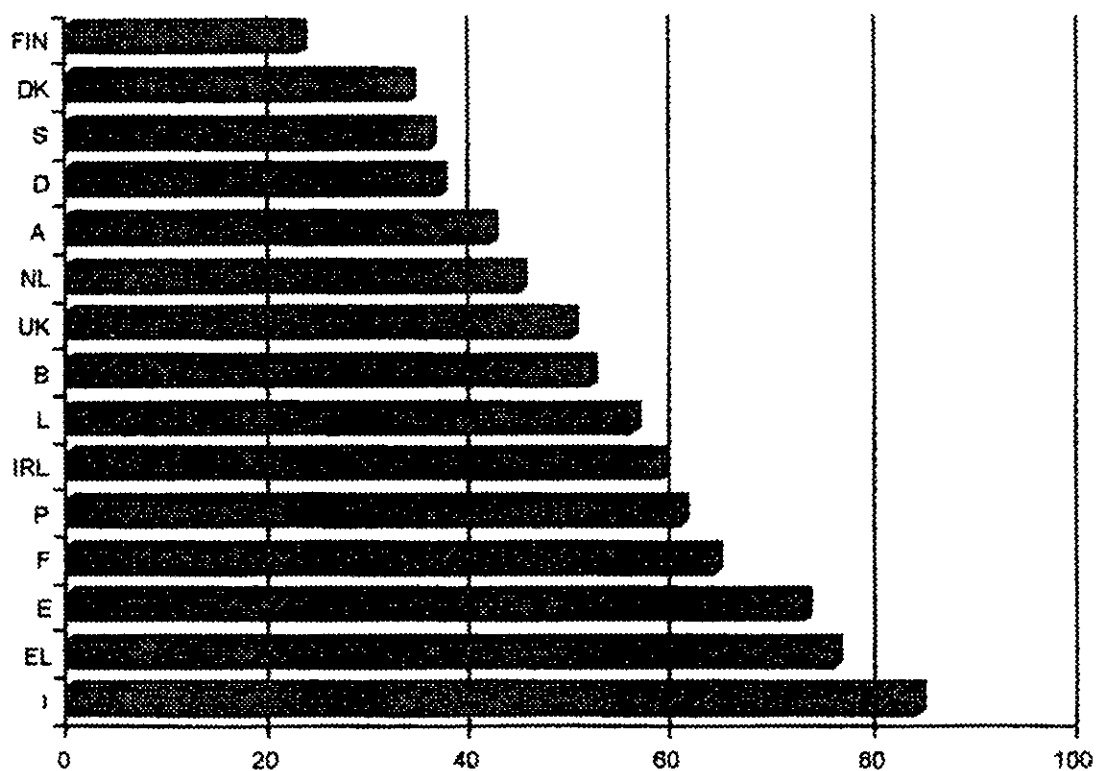
(Fonte: Eurostat)



INVESTIMENTI

**Investimenti nell'Unione Europea
in % del PIL**

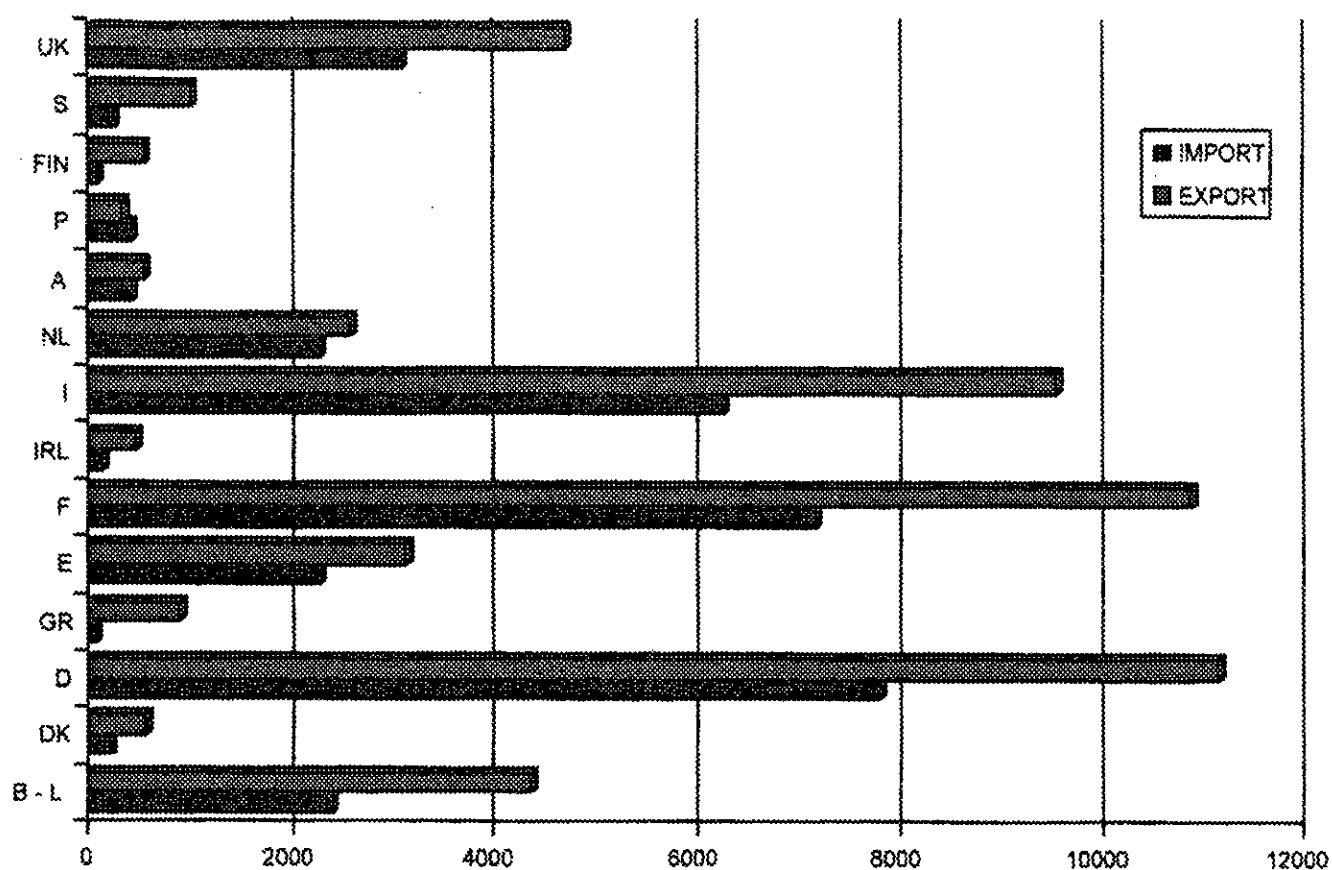
(Fonte: servizi della Commissione)



DEBITI COMMERCIALI

**Tempi medi di pagamento di un debito
commerciale nei Paesi europei**

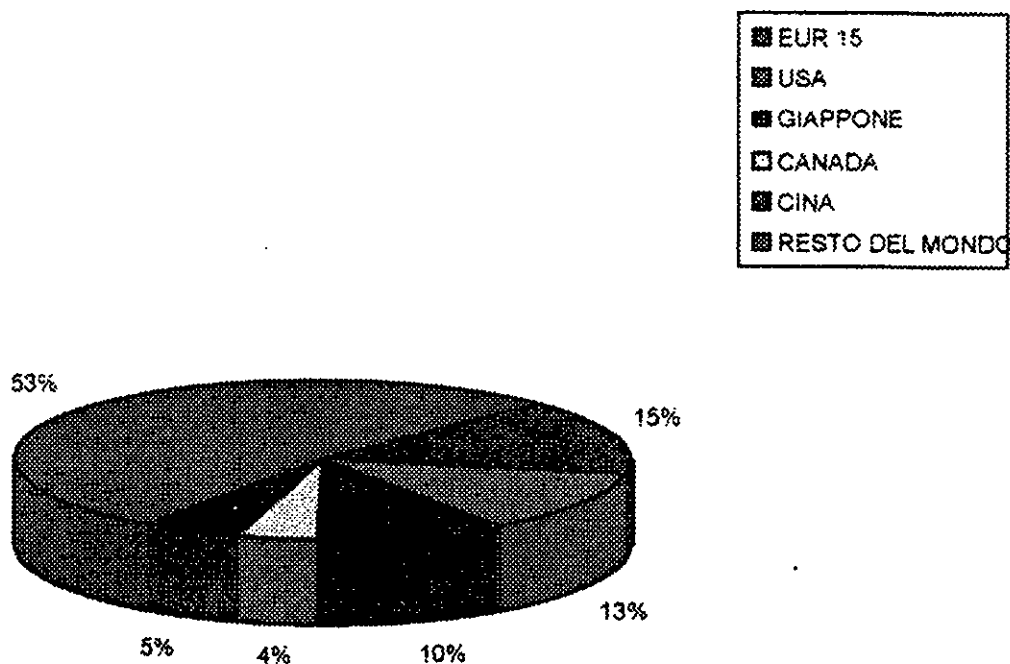
(Fonte: Nem Credit Insurance)



COMMERCIO DELL'U.E. CON I PAESI MEDITERRANEI

Importazioni ed esportazioni
in milioni di Ecu(1996)

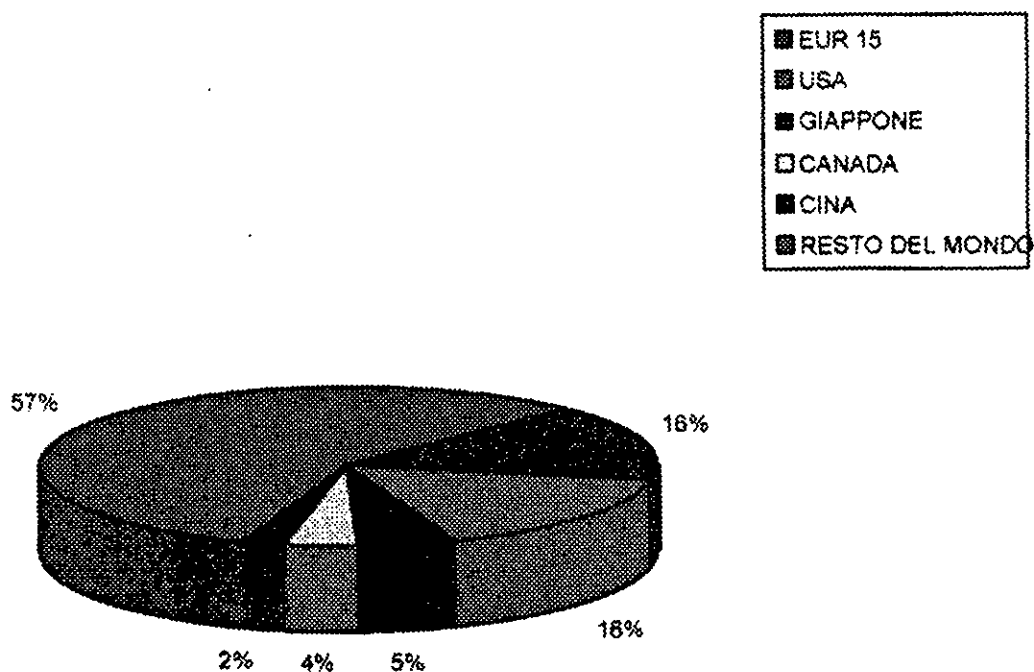
(Fonte: Eurostat)



COMMERCIO: IMPORTAZIONI

**Ripartizione del commercio mondiale.
(importazioni in % del totale, 1994)**

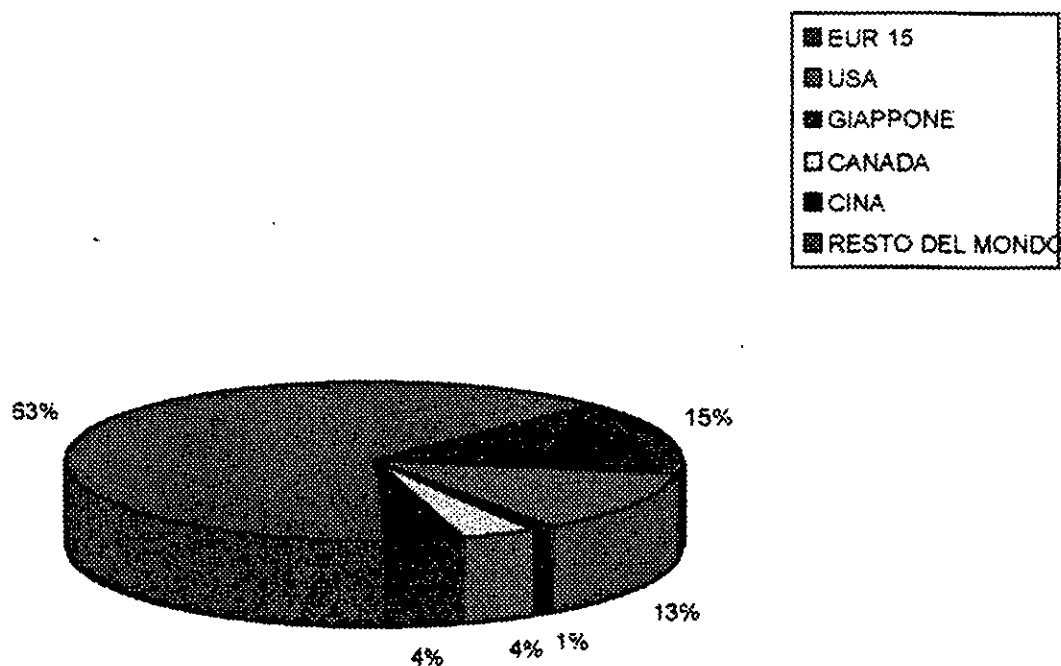
(Fonte: EUROSTAT)



COMMERCIO: ESPORTAZIONI

Ripartizione del commercio mondiale.
(esportazioni in % del totale, 1994)

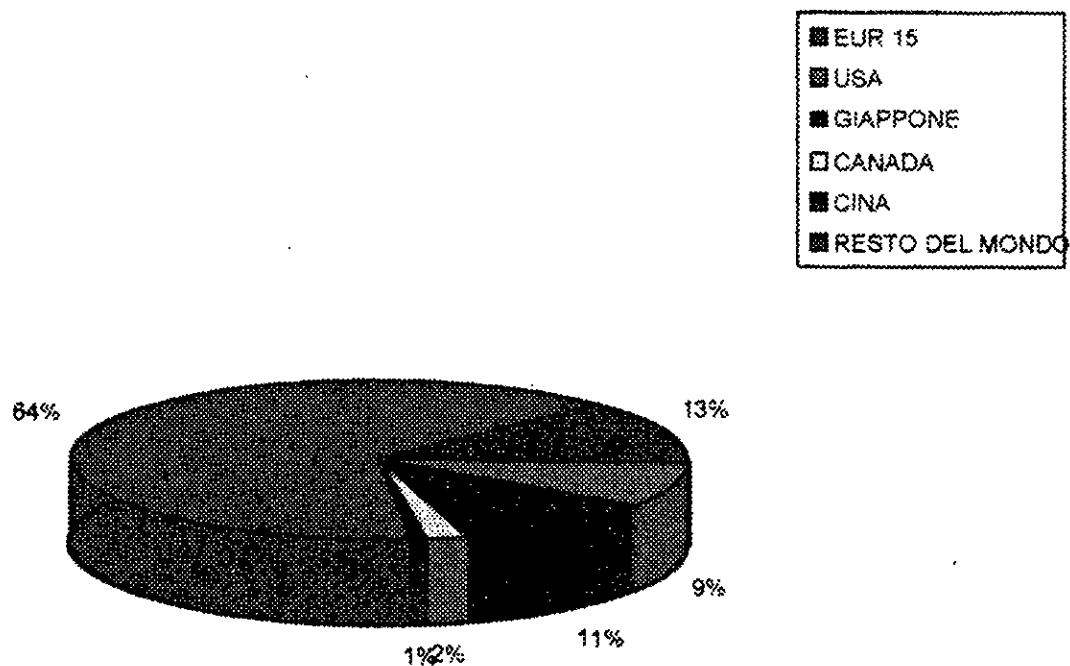
(Fonte: EUROSTAT)



PRODOTTI AGRICOLI: IMPORTAZIONI

Ripartizione degli scambi mondiali
di prodotti agricoli
(importazioni in % del totale, 1994)

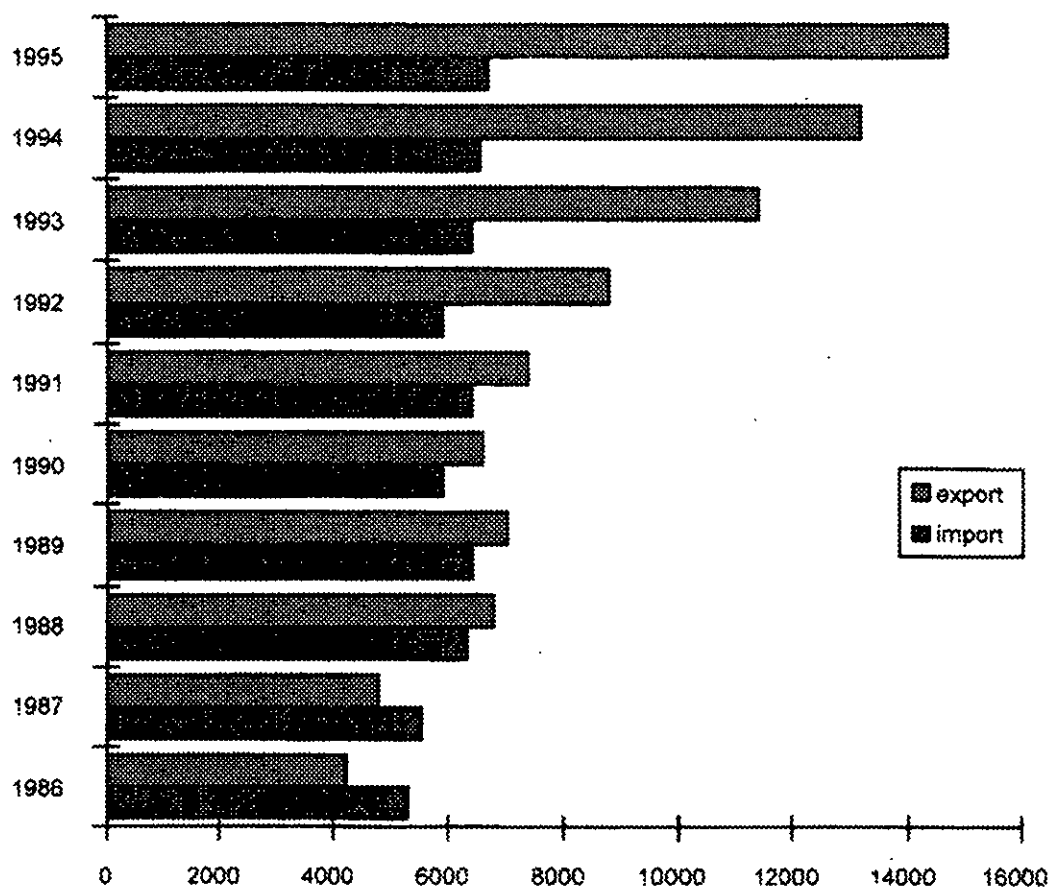
(Fonte: EUROSTAT)



PRODOTTI AGRICOLI: ESPORTAZIONI

Ripartizione degli scambi mondiali
di prodotti agricoli
(esportazioni in % del totale, 1994)

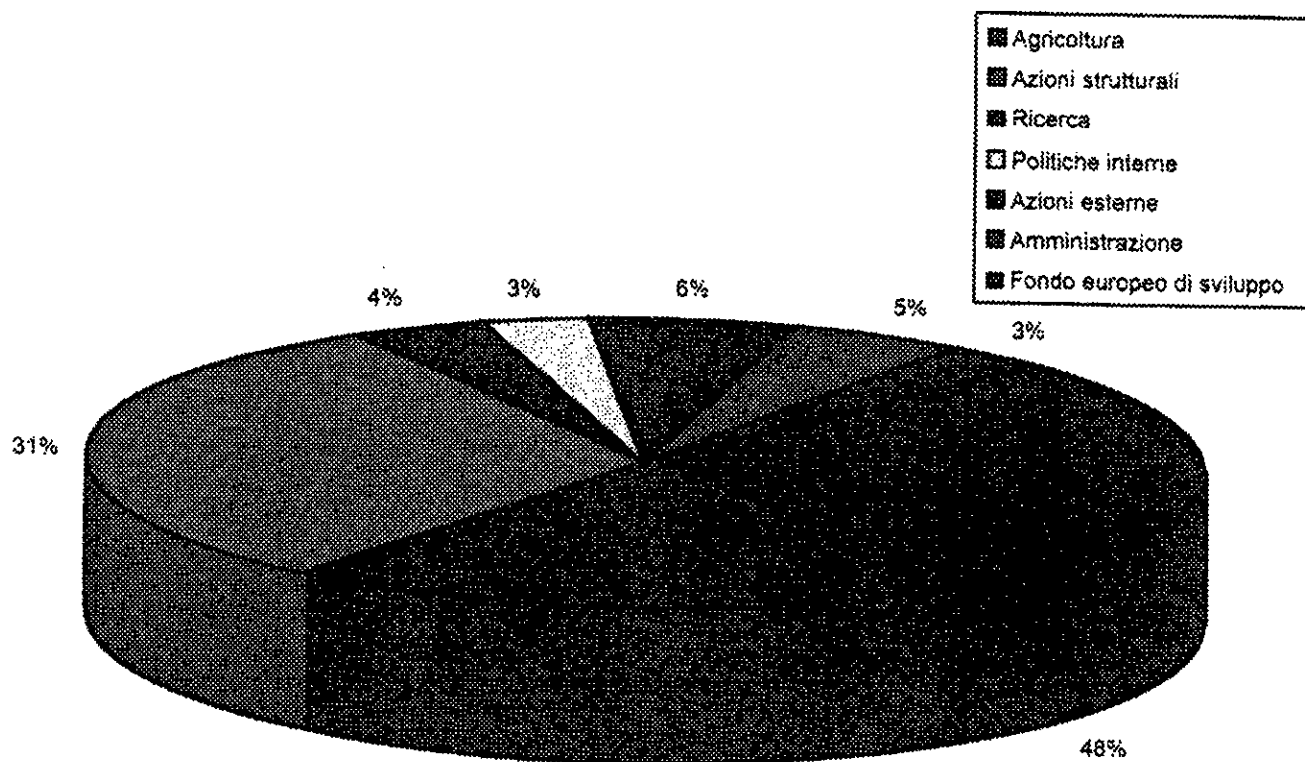
(Fonte: EUROSTAT)



SCAMBI DELL'UNIONE EUROPEA CON HONG KONG

Dati in milioni di Ecu

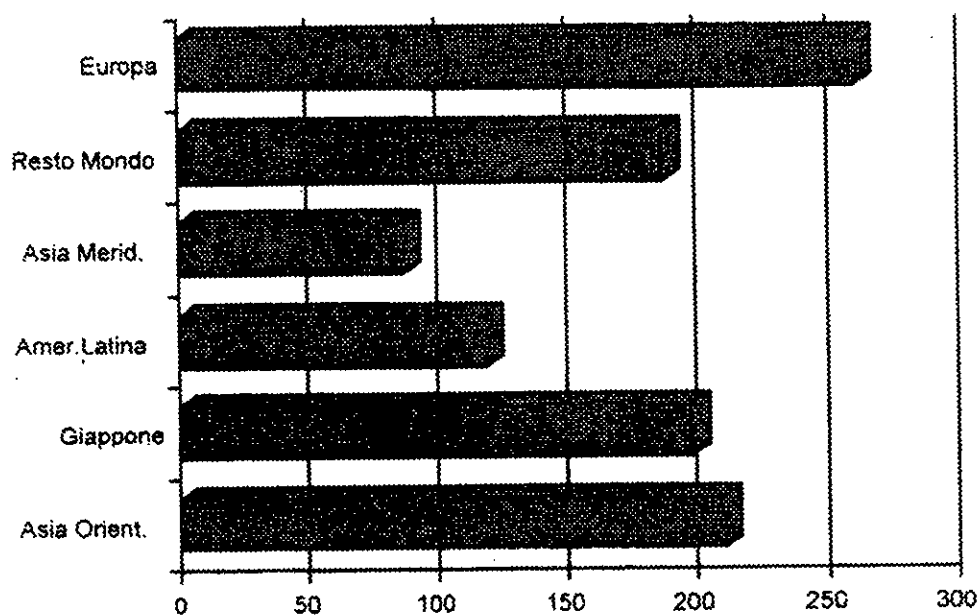
(Fonte: Eurostat)



SPESE

Ripartizione delle spese dell'U.E.
(in % del totale, 1996)

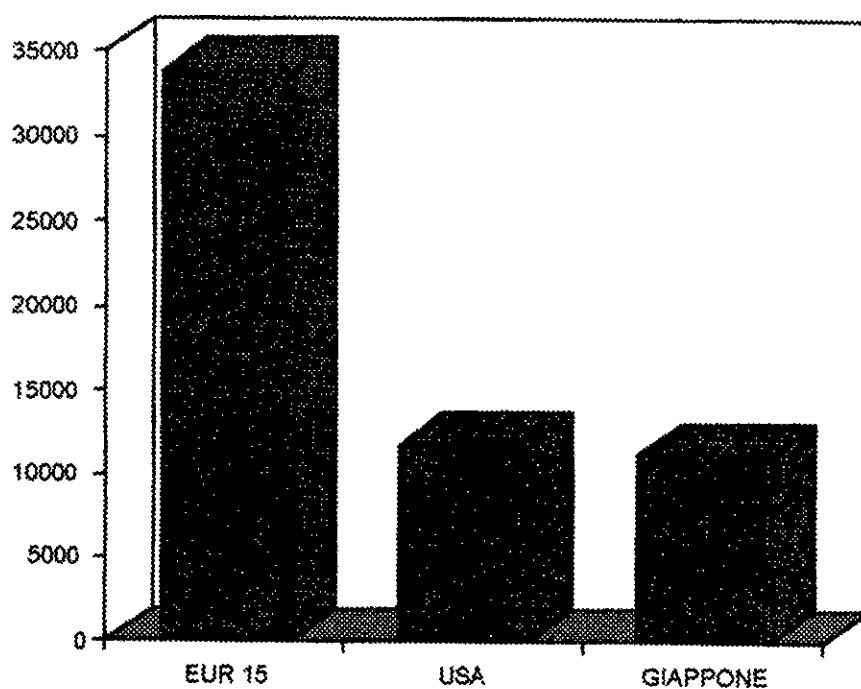
(Fonte: EUROSTAT)



LIBERALIZZAZIONE TLC

**Guadagni generati dalla liberalizzazione
delle telecomunicazioni, sotto forma di
riduzioni dei costi e dei miglioramenti
qualitativi (1997 - 2010, miliardi di \$)**

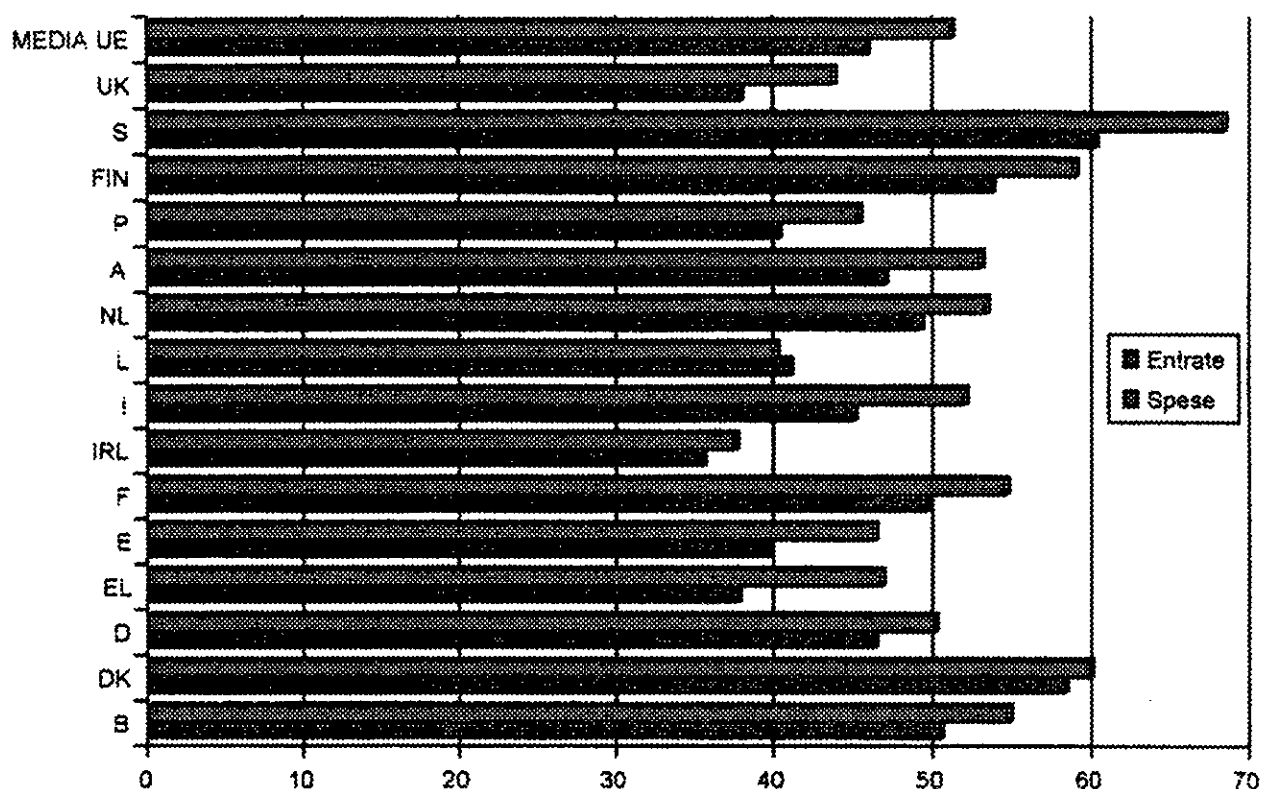
(Fonte: Institute for International Economics)



AIUTI AL TERZO MONDO

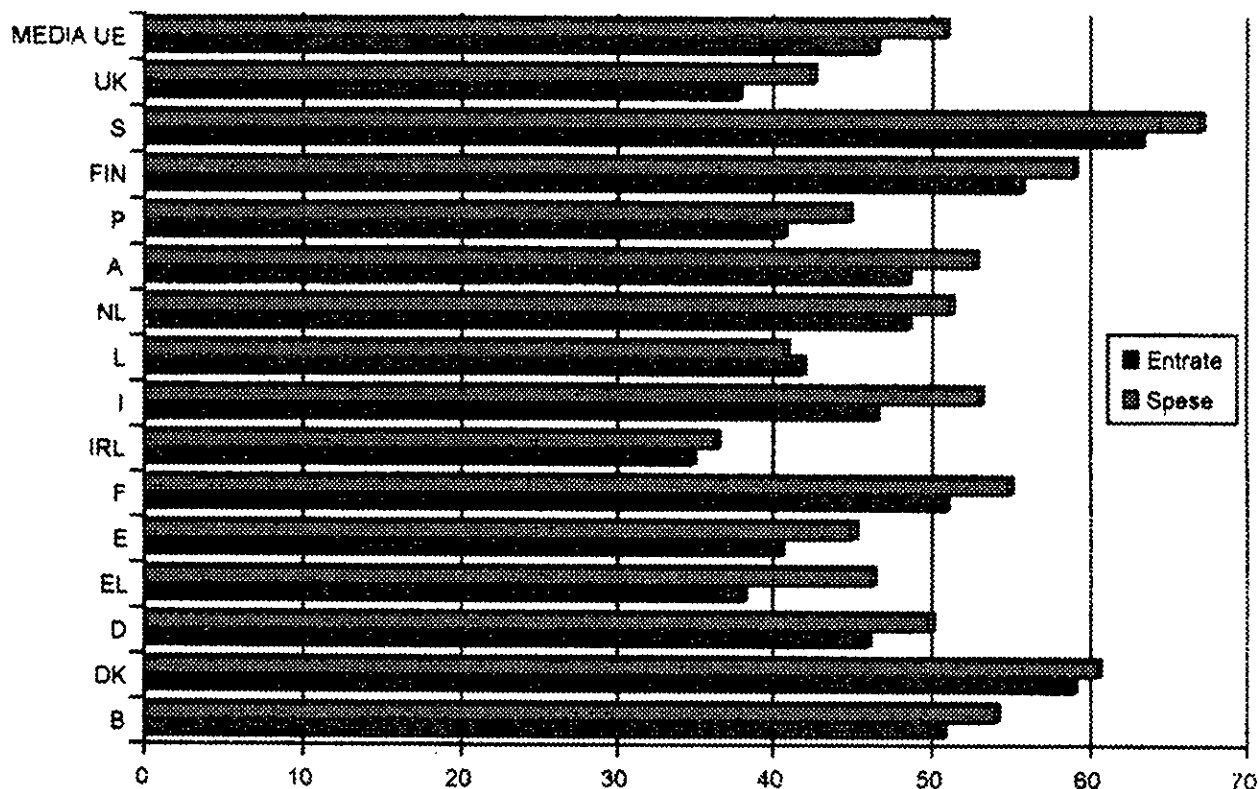
**Aiuto pubblico dei principali
donatori (in milioni di dollari, 1992)**

(Fonte: EUROSTAT)



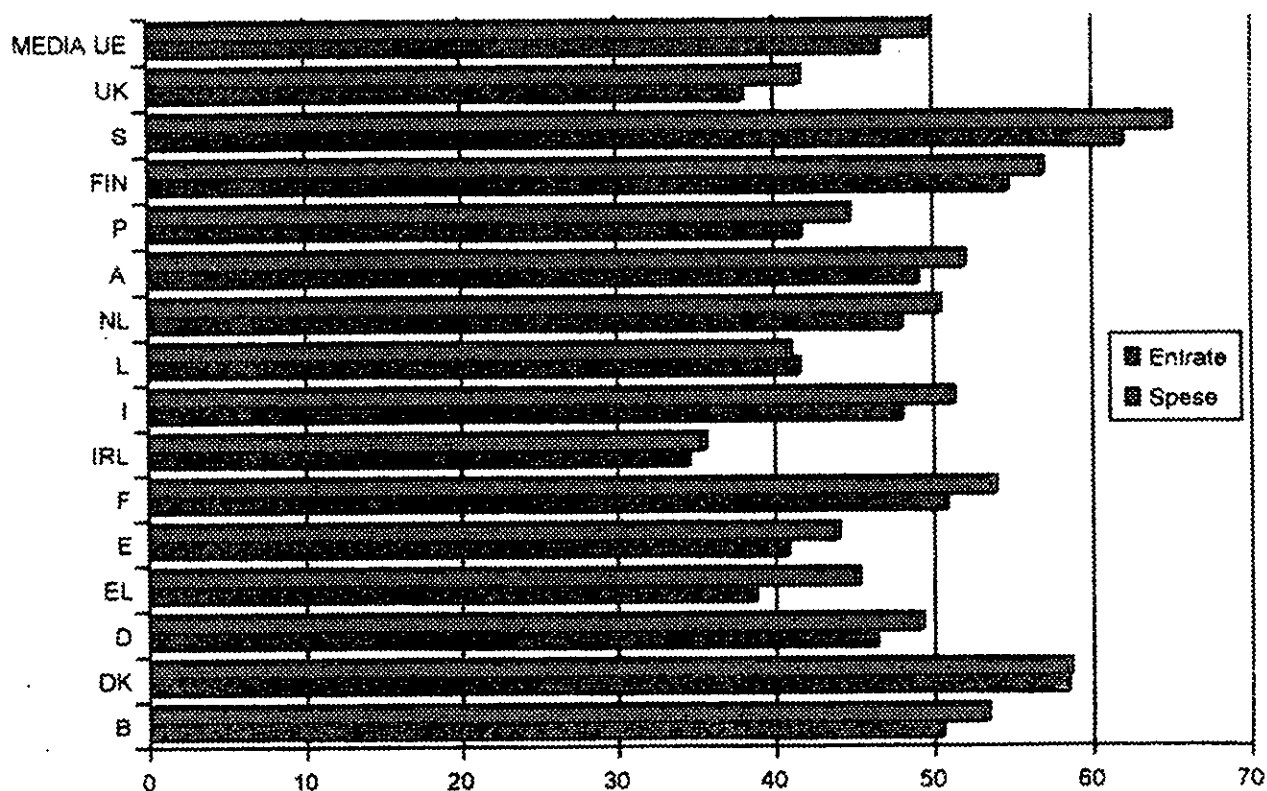
**ENTRATE E SPESE DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**
Anno 1995
in percentuale del prodotto interno lordo

(Fonte: Servizi della Commissione)



**ENTRATE E SPESE DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**
Anno 1996
in percentuale del prodotto interno lordo

(Fonte: Servizi della Commissione)



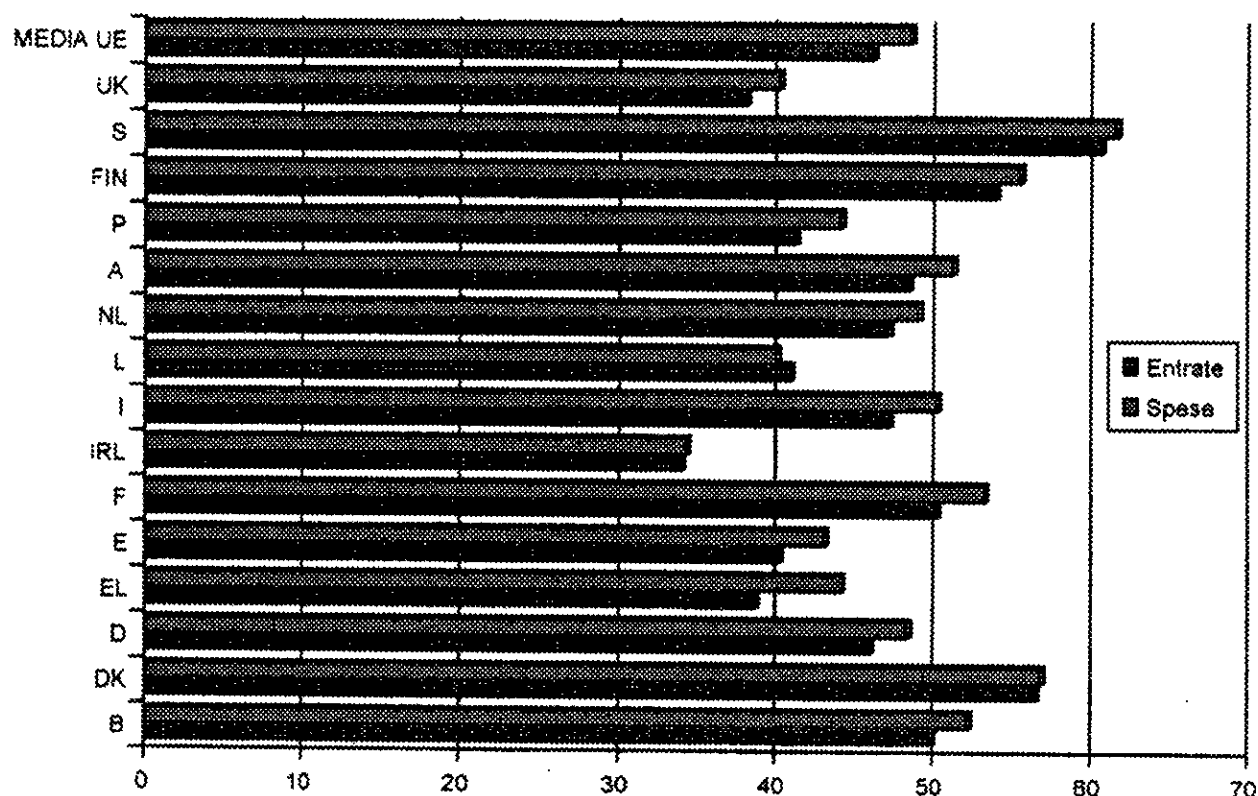
ENTRATE E SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Anno 1997

(previsione)

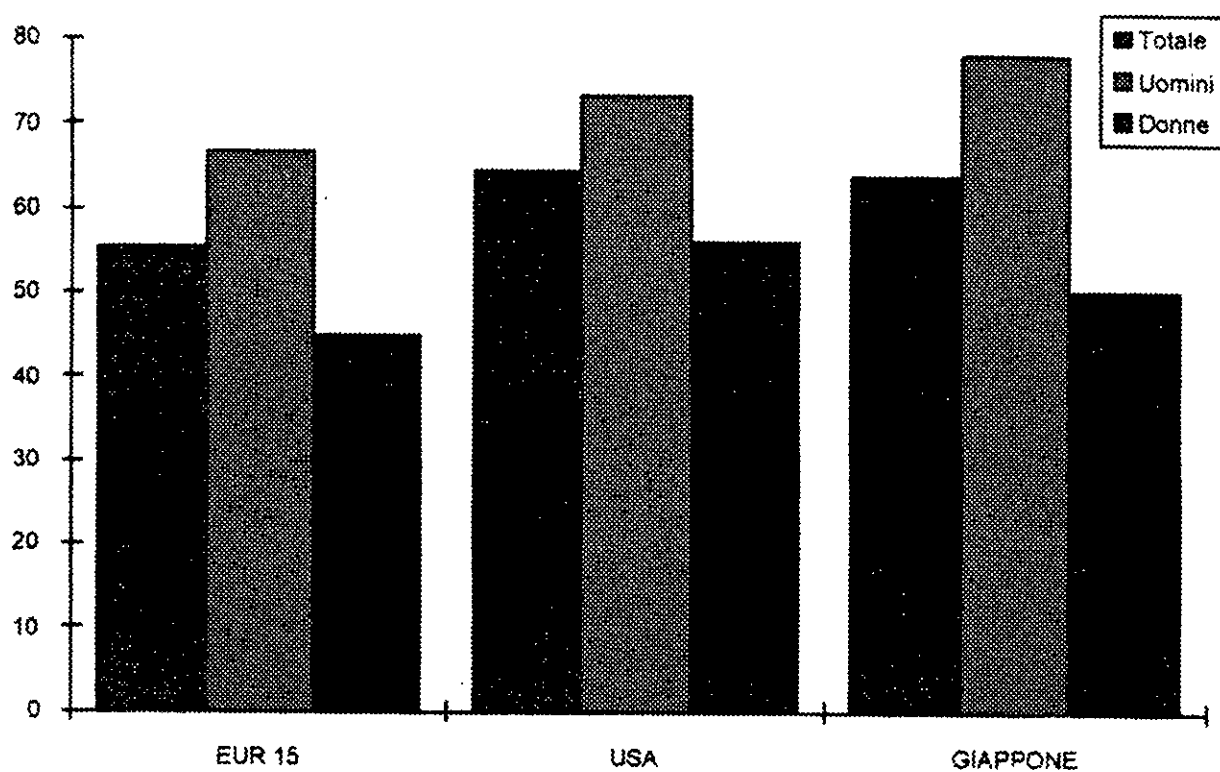
in percentuale del prodotto interno lordo

(Fonte: Servizi della Commissione)



**ENTRATE E SPESE DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**
Anno 1998
(previsione)
in percentuale del prodotto interno lordo

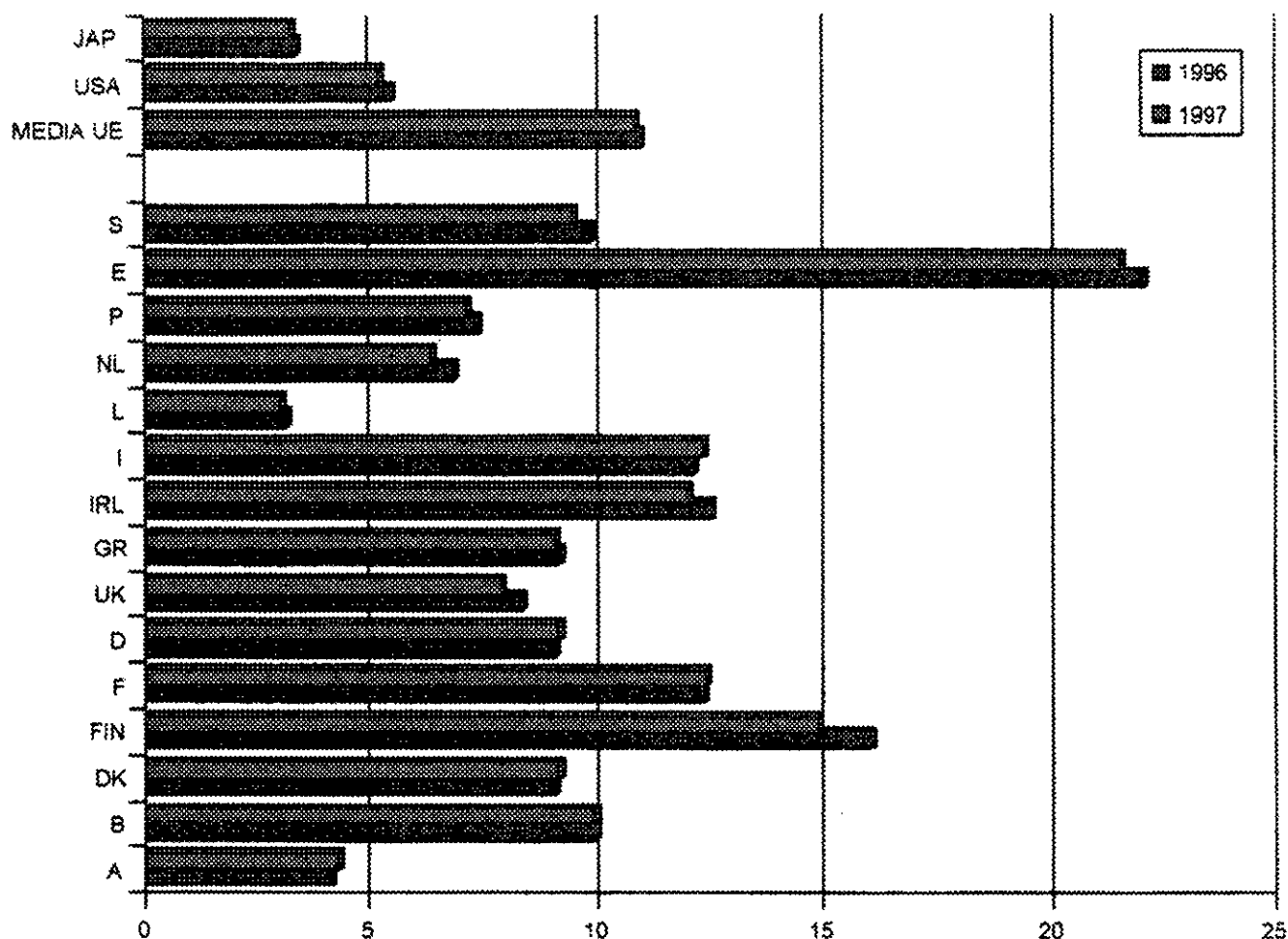
(Fonte: Servizi della Commissione)



OCCUPAZIONE

**Popolazione civile attiva in %
della popolazione totale (1994)**

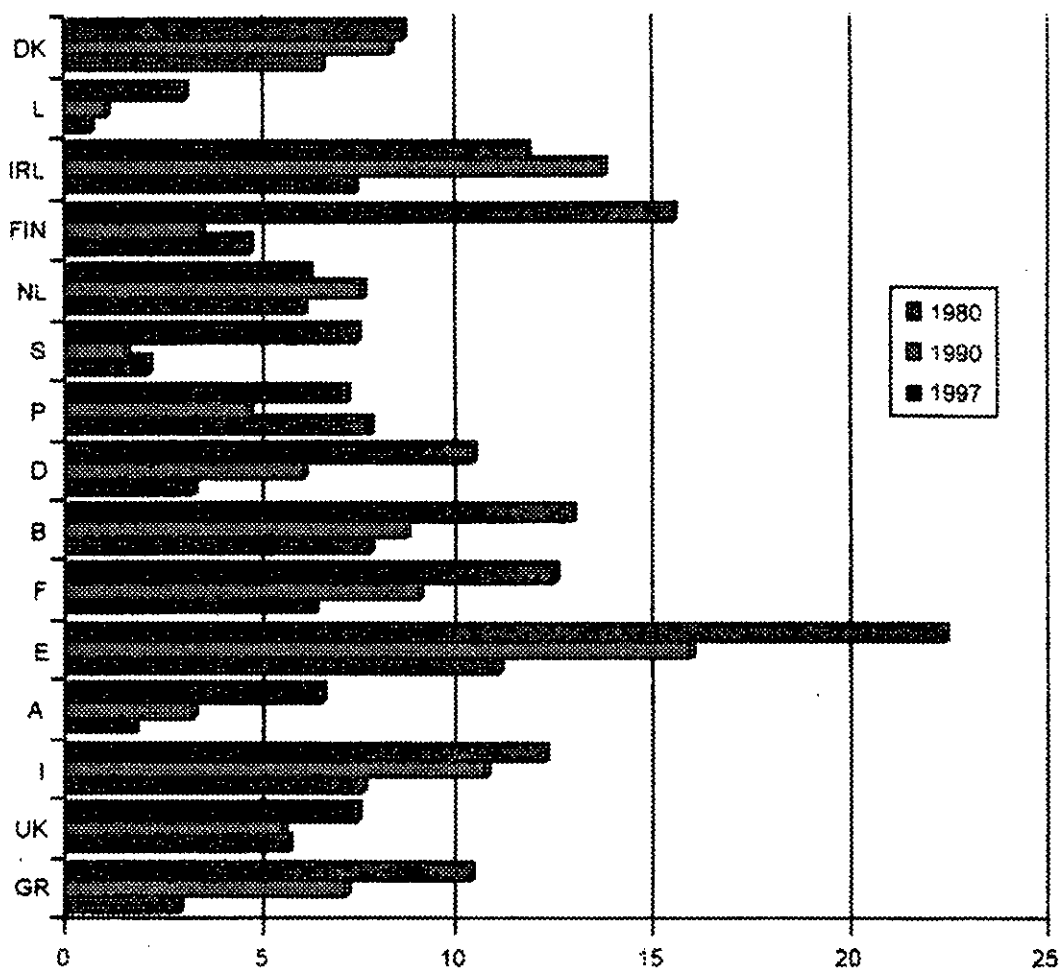
(Fonte: EUROSTAT)



DISOCCUPAZIONE IN EUROPA

Stima dei disoccupati in % della popolazione attiva

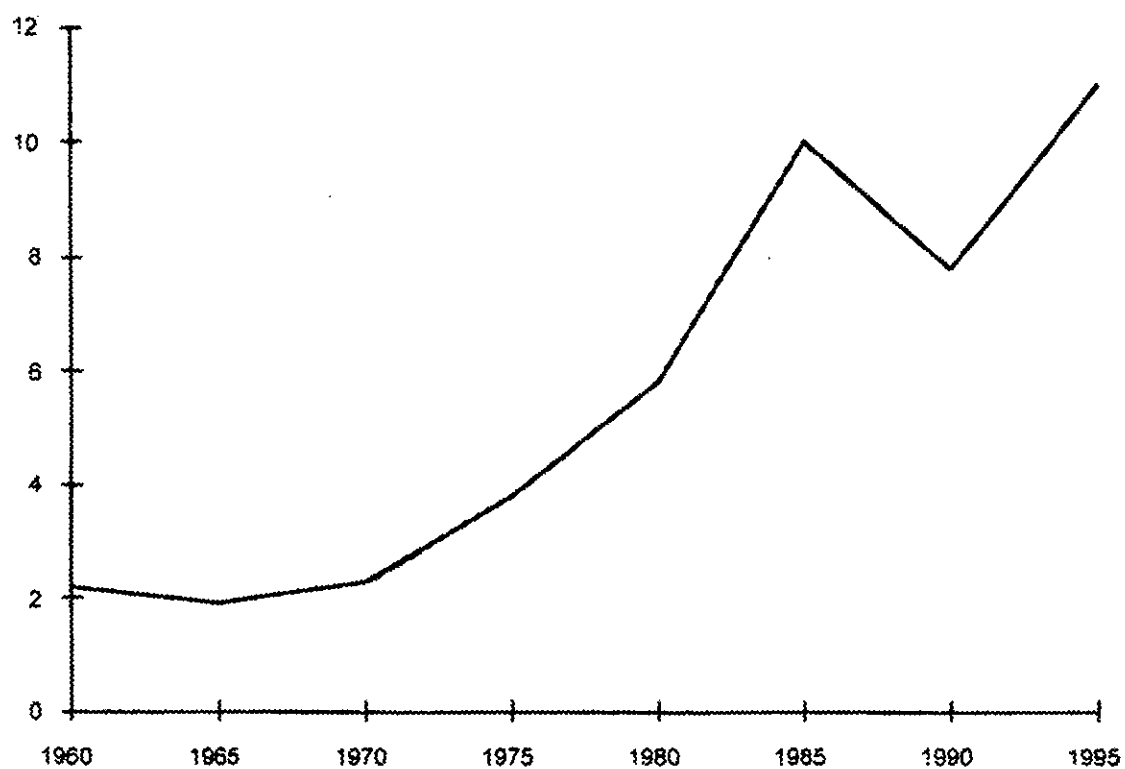
(Fonte: Commissione Europea)



DISOCCUPAZIONE

in % della forza lavoro

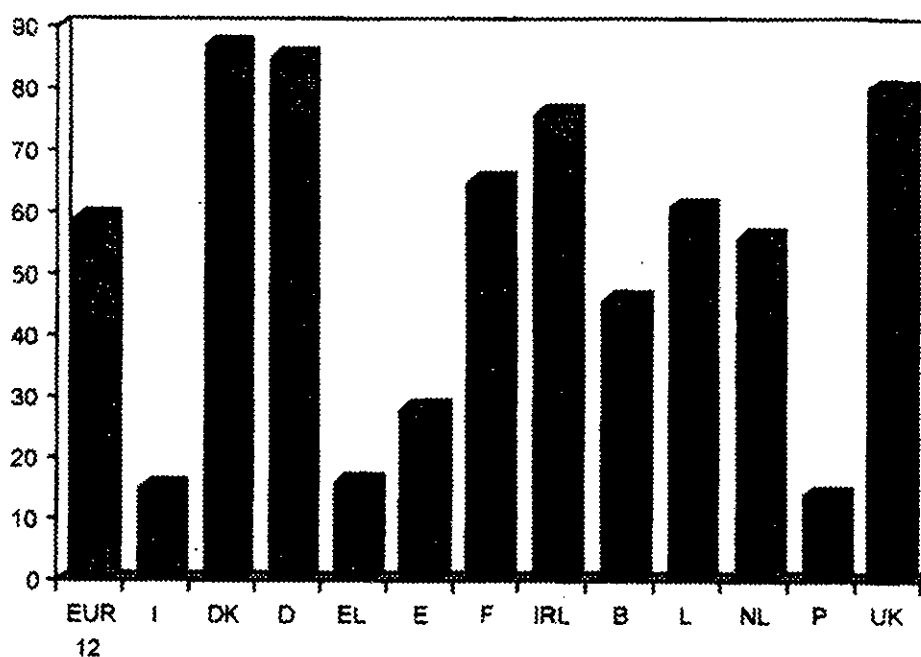
(Fonte: OCSE e BIT)



DISOCCUPAZIONE

**Disoccupazione nell'Unione Europea
in % della forza lavoro**

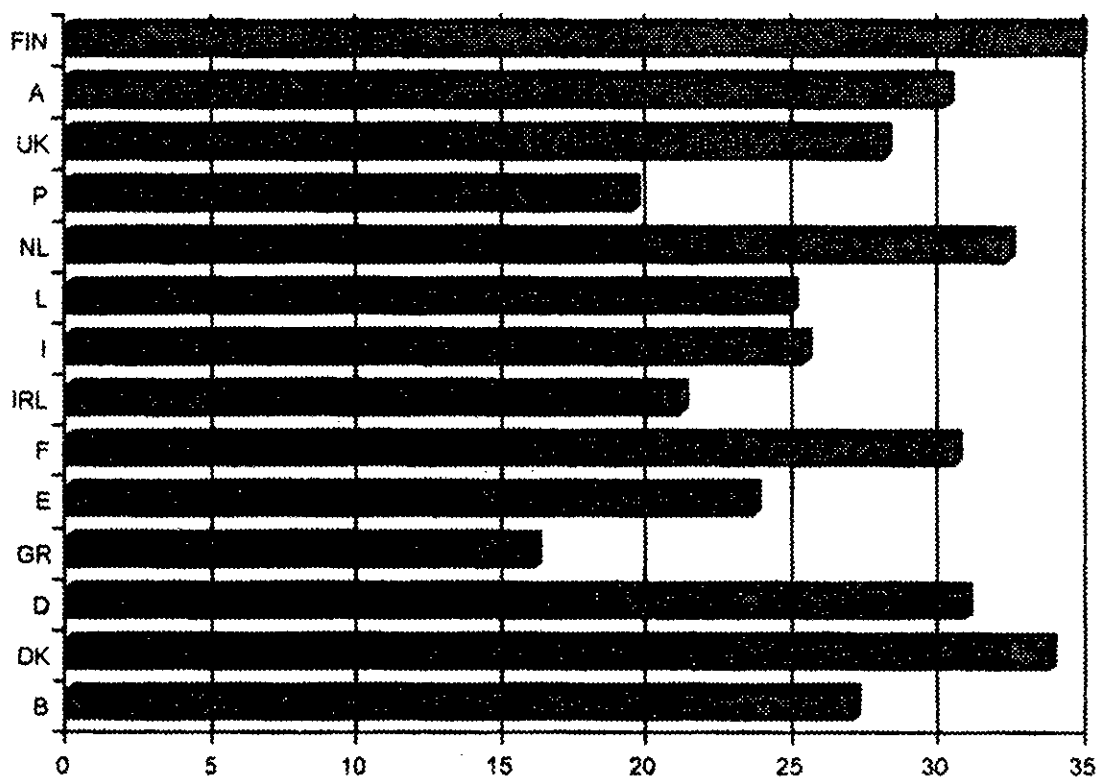
(Fonte: servizi della Commissione)



FORMAZIONE PROFESSIONALE NELLE IMPRESE

**Percentuale delle imprese formatrici
sul totale delle imprese operanti
per Stato membro - Anno 1993**

(Fonte: EUROSTAT)

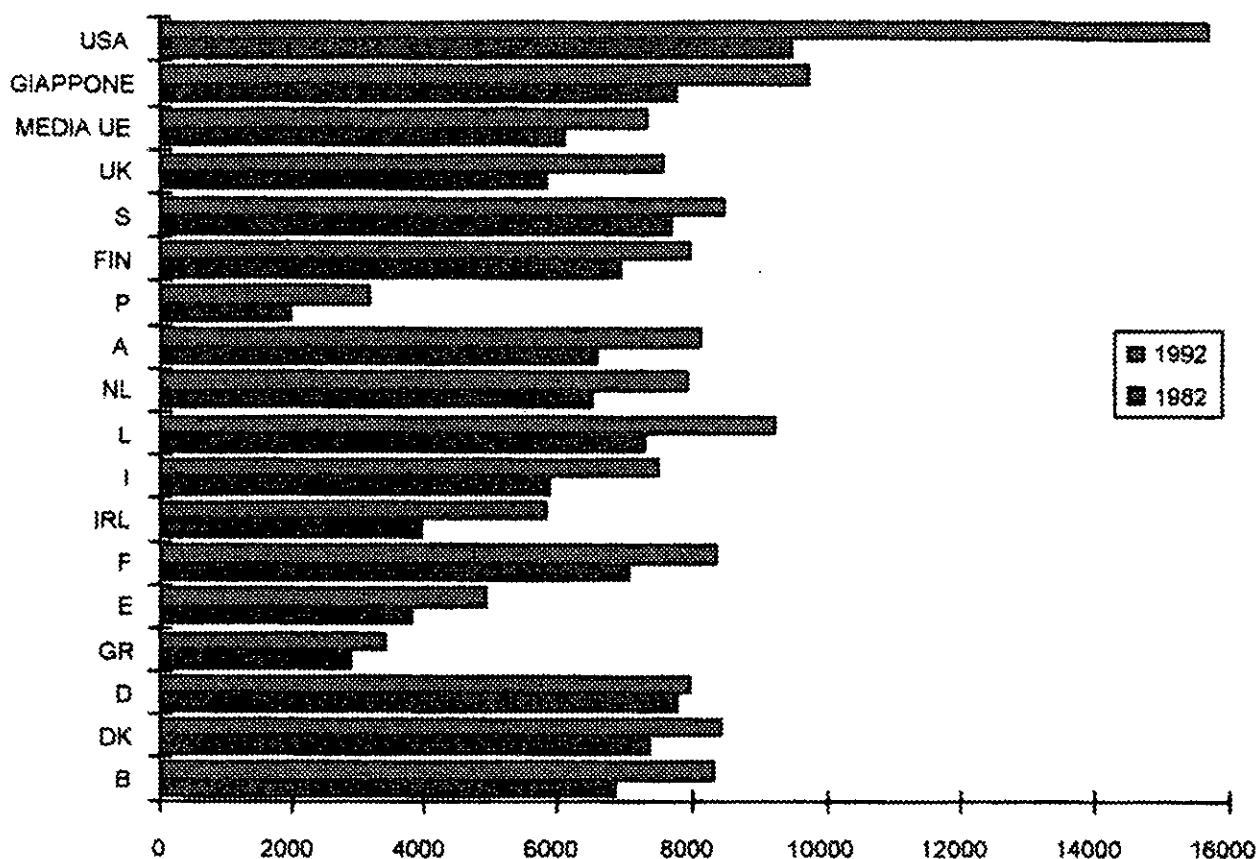


Dati non disponibili per la Svezia

SICUREZZA SOCIALE

Spese per la sicurezza sociale in %
del prodotto interno lordo, 1994

(Fonte:EUROSTAT)



CONSUMI

Consumi delle famiglie, pro capite (in ECU)

(Fonte: EUROSTAT)

PAGINA BIANCA

**PROGRAMME DE LA PRESIDENCE DU CONSEIL
DE L'UNION EUROPEENNE**

LUXEMBOURG - DEUXIEME SEMESTRE 1997

Plan du programme de la Présidence

INTRODUCTION

- Construire une Union solidaire au service de tous

I. SUITES DU CONSEIL EUROPEEN D'AMSTERDAM

II. PREPARATION DE L'ELARGISSEMENT

- Elargissement et « Agenda 2000 »

III. EMPLOI

IV. DEVELOPPEMENT DES POLITIQUES INTERIEURES DE L'UNION

- Marché Intérieur
- Travail et Affaires Sociales
- Agriculture
- Transports
- Environnement
- Industrie
- Energie
- Télécommunications
- Consommateurs
- Recherche
- Culture/Audiovisuel
- Education
- Jeunesse
- Santé
- Pêche
- Tourisme
- Justice et Affaires Intérieures
- Economie et Finances

V. RELATIONS EXTERIEURES

- Politique Commerciale
- Ex-Yougoslavie
- Albanie
- Moyen-Orient
- Chypre
- Turquie
- Relations avec les pays méditerranéens
- Iran
- Relations transatlantiques
- Espace Economique Europeen
- Confédération Helvétique
- Pays de l'Europe Centrale et Orientale
- Russie
- Ukraine
- Belarus
- Relations avec les pays ACP
- Coopération au développement
- Afrique
- Relations avec les pays de l'Asie
- Amérique latine
- Nations Unies
- Droits de l'Homme
- Désarmement

INTRODUCTION

CONSTRUIRE UNE UNION SOLIDAIRE AU SERVICE DE TOUS

Le Luxembourg assumera la présidence de l'Union européenne à un moment crucial du développement de celle-ci. Grâce à un engagement sans faille de la présidence néerlandaise, la CIG a pu être conclue. Il faut maintenant procéder à la mise au point des textes dans les meilleurs délais afin que le Traité d'Amsterdam puisse être signé et ratifié.

Trois grandes échéances sont à l'ordre du jour de la présidence luxembourgeoise: assurer le succès du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, mettre l'Union à même de prendre, en décembre 1997, les décisions nécessaires sur l'ensemble du processus d'élargissement et finalement poursuivre, pour autant que de besoin, la préparation de l'Union monétaire.

La présidence sera au service de l'Union pour poursuivre dans les domaines les plus divers les travaux commencés et pour lancer une approche cohérente en matière d'élargissement.

Le succès de ces nouveaux chantiers dépendra largement de la volonté politique et de l'esprit de solidarité de tous les Etats membres. La présidence doit pour cette raison être à l'écoute des Etats membres: Sa tâche primordiale est de poursuivre activement l'intérêt commun.

Une Europe efficace et solidaire vers l'intérieur et vers l'extérieur, voilà l'objectif que nous poursuivrons pendant les prochains six mois.

Construire l'Europe, c'est d'abord agir pour ses citoyens. En s'interrogeant sur leur avenir, ils s'adressent également à une Union européenne qu'ils veulent plus proche, plus transparente, plus démocratique. Une Union forte, dynamique et solidaire est la meilleure garantie pour la paix, l'emploi et la sécurité.

La présidence luxembourgeoise peut construire sur des acquis solides. Elle s'efforcera de toute son énergie et avec passion d'y apporter sa contribution.

I. SUITES DU CONSEIL EUROPEEN D'AMSTERDAM

Comme il est de pratique courante, il appartient à la présidence de veiller à présent à la mise au point correcte du texte du nouveau Traité agréé à Amsterdam. Une fois ce travail achevé, la Présidence procédera sans délai, avec le concours des délégations des Etats membres et de juristes, à la mise en forme du texte dans toutes les langues, afin que les Plénipotentiaires puissent procéder à la signature du Traité à Amsterdam en octobre 1997.

La présidence se propose de procéder encore en juillet à la signature de l'Accord interinstitutionnel concernant le financement de la politique étrangère et de sécurité commune.

Parallèlement à ce travail, la présidence veillera à clôturer en temps opportun les travaux qui devront être achevés avant la signature du nouveau Traité. Il s'agit de trouver un accord sur l'application au Royaume-Uni des mesures agréées sous le Protocole de 1991 sur la Politique Sociale auquel est annexé un Accord conclu entre les Etats membres de la Communauté Européenne, à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, à la suite à l'intégration de ces textes dans le nouveau Traité.

Au lendemain de la signature du nouveau Traité, la présidence lancera les travaux relatifs aux arrangements prévus dans le Protocole incorporant l'acquis de Schengen, qu'il s'agisse de la détermination des bases juridiques de l'acquis, y compris les décisions du Comité Exécutif institué par l'Accord de Schengen qui ont été adoptées avant cette date; qu'il s'agisse de la détermination des dispositions de cet acquis auxquelles voudraient souscrire l'Irlande et le Royaume-Uni; qu'il s'agisse, enfin, de fixer les mesures nécessaires pour permettre à la République d'Islande et au Royaume de Norvège, associés à la mise en oeuvre de l'acquis de Schengen et à la poursuite de son développement sur la base de l'Accord signé à Luxembourg le 19 décembre 1996, la poursuite de leur participation à la suite de l'incorporation de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.

Toujours en vue de permettre le fonctionnement intégral du Traité dès qu'il entrera en vigueur, la présidence lancera, avec le concours du Secrétaire général du Conseil, les travaux de mise en place d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide, ainsi que l'intégration du Secrétariat Schengen dans le Secrétariat Général du Conseil.

II. PREPARATION DE L'ELARGISSEMENT

ELARGISSEMENT ET "AGENDA 2000"

A la mi-juillet, la Commission présentera, d'abord au Parlement européen et ensuite au Conseil, ses avis sur les demandes d'adhésion des dix pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'un avis complémentaire sur la demande d'adhésion de Chypre.

En même temps, la Commission déposera une communication détaillée, intitulée « Agenda 2000 » sur le développement de la Communauté, y compris la politique agricole et les politiques structurelles, les questions horizontales liées à l'élargissement et enfin le futur cadre financier après 1999.

La Commission a annoncé qu'elle formulera dans son « Agenda 2000 » les principales conclusions et recommandations tirées des avis et exprimera son point de vue sur le lancement du processus d'adhésion. Elle fera notamment des propositions sur le renforcement de la stratégie de pré-adhésion et l'évolution future de l'aide en vue de l'adhésion, compte tenu des modifications apportées actuellement au programme PHARE.

Quant au nouveau cadre financier pour l'activité de la Communauté au cours des cinq années suivantes, il s'agira notamment de savoir si le plafond des ressources propres de la Communauté, qui a été fixé à 1,27% du produit intérieur brut de celle-ci, sera suffisant pour financer les activités d'une Communauté élargie ou s'il faudra le relever.

La présidence luxembourgeoise veillera à ce que le Conseil Affaires Générales instruisse les avis de la Commission relatifs aux demandes d'adhésion ainsi que l'« Agenda 2000 » sans a priori et en toute objectivité.

Le Conseil présentera un rapport détaillé au Conseil européen qui se réunira à Luxembourg les 12 et 13 décembre 1997.

Lors de cette réunion le Conseil européen ne sera probablement pas encore en mesure de prendre une décision sur l'ensemble des questions abordées dans l'« Agenda 2000 ».

Il faudra cependant faire en sorte que les négociations d'adhésion puissent effectivement être entamées dès que possible après décembre 1997. Le Conseil européen devra donc prendre les décisions nécessaires sur l'ensemble du processus d'élargissement, notamment en ce qui concerne les modalités pratiques de la phase initiale des négociations et le renforcement de la stratégie de pré-adhésion de l'Union, ainsi que les autres moyens qui permettront de renforcer la coopération de l'Union européenne et tous les pays candidats.

III. EMPLOI

Lors du Conseil européen d'Amsterdam, la présidence luxembourgeoise a reçu mandat de convoquer une réunion extraordinaire du Conseil européen. Cette réunion est appelée à se consacrer notamment à l'examen de la mise en oeuvre des initiatives concernant les possibilités de création d'emplois pour les PME, le nouveau groupe consultatif sur la compétitivité, l'étude des bonnes pratiques relatives aux politiques des Etats membres en matière d'emploi et les initiatives prises par la BEI pour créer des possibilités d'emploi. La Commission et le Conseil en coopération avec la BEI, doivent élaborer un rapport sur l'état des travaux en vue de la session spéciale du Conseil européen.

La présidence luxembourgeoise a immédiatement démarré les travaux pour accomplir le mandat qui lui a été confié. Elle a par ailleurs jugé indispensable que les Chefs d'Etat et de Gouvernement s'investissent personnellement dans la préparation du sommet « Emploi », afin que celui-ci soit en mesure de répondre aux attentes des citoyens de l'Union européenne et débouche sur des résultats concrets.

Pour enrichir les travaux d'analyse la présidence a fait appel à un certain nombre de hautes personnalités. Celles-ci travailleront en étroite collaboration avec la présidence pour explorer de nouvelles voies dans la lutte contre le chômage et en faveur du maintien de l'emploi.

La présidence a invité les Etats membres, les institutions et les partenaires sociaux à participer activement à la réflexion dans la phase de préparation du sommet. Elle a également suggéré aux Etats membres de faire connaître les mesures nationales qui ont eu le plus grand impact sur l'emploi.

Il a été demandé aux Etats membres d'avancer la présentation de la mise à jour des programmes pluriannuels sur l'emploi pour la fin juillet. Sur cette base la Commission et le Conseil élaboreront le rapport conjoint tel que prévu dans le nouveau titre sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam. Cette démarche répond aux dispositions pertinentes reprises dans la résolution sur la croissance et l'emploi adoptée à Amsterdam.

IV. DEVELOPPEMENT DES POLITIQUES INTERIEURES DE L'UNION

MARCHE INTERIEUR

Les travaux de la présidence luxembourgeoise relatifs au Marché intérieur se placent dans le contexte des conclusions du Conseil européen d'Amsterdam qui ont clairement réaffirmé que le bon fonctionnement du Marché intérieur constitue un élément essentiel d'une stratégie globale visant à promouvoir la compétitivité, la croissance économique et l'emploi dans toute l'Union européenne.

La présidence luxembourgeoise, - de concert avec les futures présidences britannique et autrichienne - s'est engagée à donner priorité à la mise en oeuvre du Plan d'Action Marché Intérieur, dont le Conseil européen d'Amsterdam a approuvé l'objectif général. Alors que les différentes catégories d'action identifiées dans ce Plan devront être réalisées de manière échelonnée dans le temps, il revient à la présidence luxembourgeoise de lancer avec la Commission, de manière prioritaire les actions dans les domaines où des actions peuvent être entreprises immédiatement ou sur lesquels les négociations en cours sont susceptibles d'aboutir à court délai.

Un premier volet concerne la transposition rapide et la mise en oeuvre correcte du droit communautaire, ainsi que les mesures de simplification des législations existantes (action SLIM I et II) et la réduction des charges administratives qui pèsent notamment sur les PME.

La présidence luxembourgeoise adoptera un profil actif dans la promotion d'un certain nombre de dossiers législatifs importants dans le contexte du Marché Intérieur comme par exemple :

- le statut de la Société européenne;
- le mécanisme de transparence en relation avec la Société de l'Information
(modification de la directive 83/189);
- la protection juridique des inventions biotechnologiques;
- le transit douanier;
- l'harmonisation relative aux véhicules;
- les marchés publics;
- le domaine des assurances;
- la protection de la propriété intellectuelle;
- l'action de sensibilisation Robert Schuman.

Enfin, à quelques mois de l'ouverture des négociations d'élargissement, la présidence compte approfondir le dialogue sur la mise en oeuvre du Livre Blanc avec les candidats d'Europe centrale et orientale dans le cadre du dialogue structuré.

TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES

En matière d'emploi et d'affaires sociales, la présidence luxembourgeoise sera confrontée à un calendrier très chargé, notamment dans le domaine de l'emploi.

Il s'agira - au cours des six prochains mois - de répondre à une longue série de mandats qui lui ont été adressés et de donner des impulsions nouvelles à certains domaines tout en menant à terme les discussions sur une série de dossiers sur la législation sociale européenne.

Parmi les dossiers auxquels la présidence luxembourgeoise accordera une priorité considérable figure l'acquis social dans le contexte de l'élargissement. Il s'agira dans un premier temps - dans le cadre du dialogue structuré prévu le 7 octobre prochain - de nouer des contacts plus étroits entre les responsables politiques de nos Etats membres et leurs homologues des pays d'Europe centrale ou orientale à l'adhésion.

La présidence s'attachera aussi au cours des 6 prochains mois à donner un nouvel élan à des dossiers sur lequel le Conseil n'a plus progressé depuis longtemps. Il s'agit en premier lieu de la participation des travailleurs dans les instances décisionnelles des entreprises.

Les travaux réalisés au cours des derniers mois par un groupe d'experts placé sous l'autorité de Monsieur Davignon constituent un excellent point de départ pour débloquer le dossier du «Statut de la Société européenne».

La présidence a l'intention de donner un cadre juridique au récent accord des partenaires sociaux européens sur le travail à temps partiel.

Un certain nombre d'autres dossiers figureront à l'ordre du jour des Conseils des Ministres du Travail et des Affaires sociales. Il s'agit notamment de ceux qui concernent la coordination des régimes de sécurité sociale et en particulier de l'extension du règlement 1408/71 suite à l'arrêt de la Cour de Justice dans l'affaire «Vougioukas».

En fonction de l'avancée des travaux institutionnels, le Conseil traitera les directives «charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe» et «protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques».

A l'ordre du jour du Conseil figurera aussi la proposition de la Commission sur des activités de recherche, de coopération et d'analyse en matière d'emploi.

La présidence assumera de même les travaux de suivi de la conférence de Pékin.

AGRICULTURE

La présidence luxembourgeoise se place à un moment essentiel pour la construction européenne, une période qui est également cruciale dans le développement de la politique agricole et de la politique en faveur du monde rural. Elle s'efforcera de faire progresser aussi loin que possible les importants, mais indispensables, travaux d'adaptation de la politique agricole commune. Il faut toutefois être conscient du fait que l'adaptation de la PAC est une entreprise de longue haleine et que pour certains dossiers importants, il ne sera guère possible de parvenir à ces conclusions finales avant la fin de l'année 1997. Pour ces dossiers, l'objectif de la présidence est de faire démarrer le processus d'examen dans les meilleures conditions en vue d'une décision finale ultérieure.

La présidence luxembourgeoise est décidée de faire progresser les dossiers agricoles, tout en mettant l'accent surtout sur l'aspect de la qualité de la production agricole, y compris les méthodes de production respectueuses de l'environnement et du bien-être des animaux, mais également sur l'aspect de la simplification administrative dans l'application des mesures à décider et de la qualité de vie des gens vivant dans le milieu rural, notamment aussi des agriculteurs.

Dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire - que ce soit sur le plan interne ou externe (OMC, conclusion d'accords d'équivalence) - les préoccupations liées à la protection des consommateurs et de leur santé resteront à l'avant-plan, notamment dans le contexte de la gestion du dossier sensible de la BSE et des conclusions qu'il convient d'en tirer.

Dès à présent, il est à prévoir que le Conseil Agriculture sera confronté, au cours du deuxième semestre 1997, aux problèmes fondamentaux de l'élaboration de nouvelles dispositions, notamment en matière d'huile d'olive, de marché de la viande bovine et de régime applicable aux cultures arables et des quotas laitiers. Toutes ces propositions se placeront dans le contexte plus large de la politique européenne touchant l'agriculture, à savoir dans le contexte de la politique budgétaire à définir, de la politique en matière de fonds structurels, de l'élargissement de l'UE, des futures négociations dans le cadre de l'OMC. D'autres sujets, tels que l'organisation de marché du tabac ou, au cas où de nouveaux éléments pourraient y être apportés, la discussion de la réforme proposée pour le secteur du vin, feront l'objet des travaux sous présidence luxembourgeoise.

De nouveaux défis s'annoncent dont il faudra tenir compte dans le développement futur de la politique agricole commune. Consciente de cette situation, la présidence luxembourgeoise a l'intention d'aborder avec la prudence nécessaire, mais aussi avec la détermination indispensable pour faire avancer les affaires, les sujets qui viendront sur la table au Conseil ou qui y sont déjà.

TRANSPORTS

Le développement d'une mobilité soutenable sur le continent européen reste un objectif majeur de la politique commune des transports - dans ses volets interne et externe - qui affecte directement les divers modes de transports. Elle constitue également un facteur non négligeable de la compétitivité, et partant, de l'emploi dans l'Union européenne.

Comme dans d'autres secteurs, la dimension sociale devra occuper une place centrale. C'est ainsi que l'examen des notions de temps de conduite, de temps de repos et surtout du temps de travail des conducteurs de camions sera relancé, notamment sur base du Livre blanc sur le temps de travail dans les «secteurs exclus» que la Commission se propose de présenter sous peu.

L'adoption de mesures plus strictes et exigeantes relatives à l'accès à la profession de transporteur routier, dans le but notamment d'améliorer la viabilité des entreprises de transports communautaires, constitue une autre priorité.

En matière de transport routier, la discussion sur la taxation sur les poids lourds devra progresser de manière significative durant le prochain semestre.

En raison des contraintes budgétaires actuelles, la réalisation de certains projets en matière de réseaux transeuropéens des transports est rendue difficile. Le Conseil examinera les possibilités de partenariat entre les secteurs public et privé en vue de donner des impulsions additionnelles à la mise en place des infrastructures indispensables au développement harmonieux de la Communauté.

Compte tenu des aspects de protection de l'environnement, le transport combiné doit bénéficier d'une attention particulière. Comme le règlement relatif aux aides dans ce domaine touche à son terme à la fin de l'année, il est indispensable que le Conseil adopte en temps utile de nouvelles mesures en faveur de ce mode de transport.

La création, avec la participation de la Communauté, d'une organisation européenne compétente en matière de sécurité de l'aviation civile s'impose pour garantir un niveau de sécurité aérienne élevé en Europe.

Les modalités d'un mandat à conférer à la Commission pour engager des négociations en vue de l'adhésion de la Communauté à la Convention d'Eurocontrol seront approfondies par le Conseil.

La mise en oeuvre d'un mandat de négociation élargi de la Commission en vue de la conclusion d'un accord aérien entre la Communauté et les Etats-Unis sera examinée par le Conseil.

La mise en place d'un cadre communautaire en matière de redevances aéroportuaires s'inscrit dans le processus de libéralisation du secteur aérien. L'objectif en est d'apporter au transport aérien une plus grande valeur ajoutée par l'introduction et la réaffirmation de conditions de marché justes et équitables.

Le Conseil se penchera sur l'autorisation à conférer à la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'accords sur le transport maritime entre la Communauté et la République populaire de Chine et l'Inde.

En matière de sécurité routière, la présidence soutiendra fermement la nouvelle stratégie proposée par la Commission pour réduire le nombre des accidents.

La conclusion d'un accord équilibré sur les transports routiers et aériens entre la Communauté et la Suisse est dans l'intérêt des deux parties et prend une importance majeure dans le cadre des relations entre l'UE et ce pays. Des contacts politiques seront maintenus par la Présidence, de concert avec la Commission, en vue d'une relance, le moment venu, des négociations.

ENVIRONNEMENT

Les dossiers européens qui figurent au programme de la présidence luxembourgeoise concernent les trois domaines suivants : air, eaux et déchets.

En ce qui concerne la lutte contre la pollution de l'atmosphère, la présidence luxembourgeoise se propose de dégager dans les meilleurs délais un accord politique sur la proposition de directive «véhicules utilitaires légers», laquelle fait partie intégrante du programme «auto-oil» (nouvelle modification de la directive 70/220/CEE en relation avec les VUL).

En outre, la présidence luxembourgeoise entamera les discussions en substance sur la stratégie communautaire relative à l'acidification. Cette stratégie est censée conduire, d'ici à 2010, à une réduction importante de l'étendue des régions de l'Union européenne où la tolérance à l'acidité d'écosystèmes sensibles est dépassée.

En ce qui concerne la gestion des eaux, la présidence luxembourgeoise entend parvenir à court terme à un accord politique sur la proposition de directive modifiant la directive existante relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. En outre, la présidence luxembourgeoise fera progresser les travaux sur la proposition de directive instituant un cadre communautaire pour l'action dans le domaine de l'eau.

En ce qui concerne la gestion des déchets, la présidence luxembourgeoise se propose de rechercher un accord politique sur la proposition de directive relative à la mise en décharge des déchets. Suite au rejet de la position commune par le Parlement européen, la Commission a présenté une nouvelle proposition qu'il revient maintenant au Conseil d'instruire.

D'autres dossiers à l'ordre du jour concernent les pièges à mâchoires et les accords afférents en matière de piégeage sans cruauté ainsi que la communication de la Commission sur les taxes et redevances environnementales.

Finalement, il appartiendra à la présidence luxembourgeoise de gérer trois conciliations avec le Parlement européen : engins mobiles non routiers, biocides et révision du 5ème Programme d'action pour l'environnement et le développement durable.

Outre ce programme fourni sur le plan interne, la présidence luxembourgeoise aura à gérer un semestre particulièrement actif sur le plan international. Signalons en particulier la conférence de Kyoto sur les changements climatiques, la conférence de Montréal sur la couche d'ozone, la conférence de Kuala Lumpur sur les transferts de déchets, la conférence méditerranéenne d'Helsinki ainsi que diverses obligations en matière de biodiversité et de biosécurité.

INDUSTRIE

Les travaux du Conseil Industrie sont placés plus particulièrement sous le signe de la discussion en cours en Europe sur la compétitivité, que ce soit sur un plan horizontal ou dans sa dimension sectorielle. Dans cette perspective, un programme de travail impliquant les trois présidences successives sera développé et mis en place au cours du prochain semestre.

Par ailleurs, des dossiers industriels aussi importants que la sidérurgie ou encore les chantiers navals feront l'objet de travaux actifs dans les mois à venir (aides à la sidérurgie, avenir du Traité CECA, prolongation de la VIIe directive en matière d'aide aux chantiers navals et discussion sur la compétitivité de secteur de la construction navale et un nouveau régime d'aide. Parallèlement, les débats sur divers aspects de l'émergence de la société de l'information seront poursuivis (TIC, commerce électronique...).

Un accent important sera mis sur les conditions de création et de développement des petites et moyennes entreprises (PME), dont le potentiel en matière de création d'emploi doit être pleinement valorisé.

La politique de concurrence, notamment sous l'angle des aides d'Etats (mise en oeuvre de l'article 94) fera l'objet de travaux intensifs sur base des propositions attendues de la Commission.

Il convient enfin de relever le développement de la coopération industrielle internationale, que ce soit dans le cadre euro-méditerranéen (conférence ministérielle de Marrakech), asiatique (conférence ASEM de Tokyo) ou transatlantique (TABD).

ENERGIE

Les principales priorités dans le domaine de l'énergie pendant le semestre de la présidence luxembourgeoise peuvent être résumées comme suit :

- marché intérieur du gaz naturel;
- énergies renouvelables;
- politique énergétique.

L'Union européenne se trouve dans une phase de croissance soutenue de la demande énergétique et devra faire face à une dépendance de plus en plus accentuée d'importations énergétiques en provenance de pays tiers.

A ces défis, l'Union européenne répond par une politique énergétique commune, dont les objectifs sont la garantie de la sécurité d'approvisionnement, l'amélioration de la compétitivité et la protection de l'environnement. Afin d'atteindre ces objectifs, des actions concertées seront nécessaires sur plusieurs plans. Tout d'abord il y a lieu de compléter la mise en place du marché intérieur en finalisant la libéralisation du marché du gaz naturel tout en assurant le développement des énergies renouvelables et de la cogénération. Une coopération plus étroite sur les objectifs communautaires en matière de politique énergétique, des actions énergétiques coordonnées et ciblées seront de rigueur, tout en tenant compte de la dimension extérieure de cette politique.

La présidence luxembourgeoise s'efforcera d'aboutir à une position commune au sujet des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

La présidence encouragera par ailleurs le débat autour du Livre Blanc pour une stratégie communautaire pour les énergies renouvelables. Dans le contexte du programme ALTENER II, la présidence visera l'élaboration d'une position commune.

L'amélioration de l'efficacité énergétique dans l'industrie et la promotion de la cogénération dans l'Union européenne sont des sujets auxquels la présidence accorde une grande importance.

Enfin l'adoption d'une décision du Conseil relative à la coopération sur les objectifs communautaires convenus dans le domaine de l'énergie figure à l'ordre du jour de la présidence.

TELECOMMUNICATIONS

La date butoir pour la libéralisation des services et infrastructures de télécommunications en Europe étant le 1er janvier 1998 (à l'exception des pays bénéficiant d'un délai supplémentaire), la présidence luxembourgeoise déploiera tous ses efforts pour parachever le cadre réglementaire communautaire spécifique à cette libéralisation. Deux actes législatifs appartenant à ce cadre restent actuellement en suspens, tout en étant très avancés dans la procédure: la proposition de directive sur la protection des données dans des réseaux numériques et la proposition de directive «ONP-Téléphonie vocale». La mise en oeuvre des réglementations fera également l'objet d'un suivi attentif au cours du prochain semestre.

La présidence s'efforcera en outre de parvenir au moins à une position commune du Conseil sur une toute nouvelle proposition de directive du PE et du Conseil sur les équipements terminaux de télécommunication. Cette proposition, tout en visant une simplification des procédures actuellement en vigueur, n'est pas essentielle au cadre réglementaire 98.

Toutes les initiatives, réglementaires ou autres, susceptibles de favoriser l'émergence de services de la société de l'information et de faciliter l'accès non discriminatoire du citoyen européen à celle-ci seront examinées de manière prioritaire (voir notamment Conférence de Bonn des 7-8.7.97). La présidence soutiendra en outre toutes les initiatives ayant pour objectif une meilleure protection des intérêts du citoyen dans cette société de l'information, notamment sur le plan de ses droits fondamentaux (par ex. en matière de protection des données privées).

Enfin, la présidence consacrera une attention toute particulière à la préparation de la Conférence Mondiale des Radiocommunications qui aura lieu à Genève, du 27 octobre au 21 novembre 1997.

CONSUMMATEURS

Plus que jamais, la politique en matière de consommation se trouve au coeur des préoccupations des citoyens européens. Le vaste débat public et politique qui s'est développé autour de la problématique de la sécurité alimentaire dans la suite de ce qu'il est convenu d'appeler la crise de la «vache folle» a montré à suffisance l'importance que la sauvegarde d'un niveau élevé de protection des consommateurs a prise comme dimension essentielle d'un marché intérieur efficace et crédible. La Présidence entend contribuer de manière active à la poursuite et à l'approfondissement de ce débat essentiel.

Sur le plan législatif, la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la vente et les garanties des biens de consommation représente un élément essentiel dans la réalisation du marché intérieur et peut contribuer à conforter la confiance des consommateurs, notamment dans le cadre des achats transfrontaliers. Dès lors, la Présidence espère pouvoir réaliser des progrès significatifs sur ce dossier complexe.

Deux autres propositions de directives pourront, avec l'aide du Parlement européen, être adoptées définitivement : il s'agit d'abord de la proposition de directive du PE et du Conseil relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs et du dossier plus technique concernant la proposition de directive relative au crédit à la consommation.

A noter que la Commission entend présenter fin juillet une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les contrats à distance dans le domaine des services financiers, dont l'examen sera entamé, le moment venu, sous présidence luxembourgeoise.

Une conférence sera consacrée au mois de novembre aux diverses questions que l'introduction de la monnaie unique pose pour les consommateurs.

Comme indiqué en introduction, la problématique de la protection de la santé des consommateurs, notamment dans le domaine alimentaire est centrale à l'heure actuelle. Un débat au Conseil sur la communication de la Commission sur la santé des consommateurs et la sécurité alimentaire est à l'ordre du jour de la présidence luxembourgeoise.

Ce large débat - qui comprend des dimensions multiples également dans d'autres domaines (agriculture, marché intérieur, santé publique, etc) - devrait permettre ensuite de tirer une synthèse à un stade ultérieur.

RECHERCHE

Alors qu'il est désormais largement reconnu que la recherche et le développement sont un facteur crucial dans le contexte de l'amélioration de la compétitivité de l'économie communautaire et, partant, de la création d'emploi, l'effort majeur de la présidence sera consacré à la conduite d'un programme de travail serré sur les contenus et modalités de mise en oeuvre du 5ème programme-cadre recherche et développement (5ème PCRD), dont l'adoption constituera la pierre angulaire de l'effort de recherche communautaire dans les années à venir.

La présidence orientera les débats vers la consolidation des convergences politiques sur les différents axes définis dans la proposition de la Commission.

Par ailleurs, la dimension de coopération scientifique et technologique internationale continuera à figurer en bonne place à l'ordre du jour du Conseil Recherche, notamment sous l'angle de la conclusion d'accords de coopération R&D avec divers pays tiers.

CULTURE/AUDIOVISUEL

En ce qui concerne l'avenir de la coopération culturelle en Europe, la présidence luxembourgeoise travaillera en étroite collaboration avec la Commission pour jeter les bases d'un nouveau programme cadre qui englobera, à partir de 1999, « Kaléidoscope » (soutien aux activités artistiques et culturelles), « Ariane », (livre, lecture et traduction), « Raphaël » (patrimoine culturel), les villes européennes de la culture ainsi que d'autres domaines non encore identifiés. Suite à la réunion de conciliation du 2 juillet 1997 qui a permis d'arriver à un accord avec le Parlement européen concernant « Raphaël », il a été décidé d'engager, sur le sujet de ce programme-cadre, une vaste consultation qui englobera aussi le Parlement européen.

Dans le but de rendre l'action culturelle plus visible et plus efficace, la collaboration avec les organisations non gouvernementales, l'UNESCO et le Conseil de l'Europe va être intensifiée sous Présidence luxembourgeoise. La première réunion du comité Affaires culturelles du 1er juillet, a permis d'identifier les axes suivants de coopération avec le Conseil de l'Europe.

- la coopération, dans les domaines de la culture et du patrimoine culturel, avec les pays de l'Europe centrale et orientale, en termes d'assistance technique, de réforme législative, de mise en place de politiques de formation);
- les itinéraires culturels et le tourisme culturel;
- le trafic illicite des biens culturels au-delà des instruments juridiques.

Au Conseil des Ministres de la Culture du 30 juin 1997, la Commission a confirmé son intention de présenter à brève échéance une proposition concernant les nouveaux critères de sélection des capitales culturelles de l'Europe après l'an 2000. La présidence luxembourgeoise organisera une consultation avec tous les partenaires concernés, pour élaborer les nouveaux critères de sélection.

La présidence luxembourgeoise se propose de faire un inventaire des problèmes rencontrés par les professionnels de la musique (production, diffusion, conditions de travail), ensemble avec des experts en musique, la Commission et le Parlement européen, en vue d'une résolution qui sera soumise au Conseil des Ministres du 24 novembre prochain.

La présidence organisera par ailleurs les différents séminaires spécialisés:

- Séminaire sur la musique, les 5 et 6 septembre au Château de Bourglinster
- Séminaire: « L'Islam et l'espace Euro-méditerranéen », du 25 au 27 septembre à Luxembourg;
- Séminaire: « Statistiques culturelles » (méthodologie, dépenses culturelles, culture et emploi, pratiques culturelles), du 13 au 15 novembre à Luxembourg;
- Séminaire: « Des Centres d'excellence: nouveaux espaces culturels et coopération en réseaux », les 7 et 8 novembre à Luxembourg;
- Séminaire concernant les capitales culturelles de l'Europe, du 8 - 9 novembre au Château de Bourglinster;
- Séminaire: « L'avenir de l'action culturelle », ensemble avec la Commission, le Parlement européen, les pays membres (cf. supra). La date reste à déterminer.

Dans le domaine audiovisuel, l'attention de la présidence sera concentrée sur l'adoption de la proposition de décision du Conseil instituant un fonds européen de garantie pour encourager la production cinématographique et télévisuelle.

A relever enfin qu'un dialogue structuré avec les PECO est prévu sur le thème de la protection des mineurs et de la dignité humaine.

EDUCATION

Le Luxembourg assume la présidence de l'Union européenne à un moment très important pour le développement de l'éducation et de la formation en Europe, puisqu'après la clôture de la CIG à Amsterdam, il s'agit d'une part de concrétiser l'Union de la Connaissance telle qu'elle est préconisée dans le préambule du nouveau Traité et d'autre part de préparer les discussions sur l'élargissement de l'Union européenne.

A l'heure actuelle, déjà trois Etats PECO sont sur le point d'adhérer aux programmes communautaires dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la jeunesse alors que pour les autres, ainsi que pour Chypre, les négociations ont été entamées ou le seront sous peu. Un dialogue structuré avec les Etats d'Europe centrale et orientale est d'ores et déjà prévu.

Ces développements accroissent aussi la nécessité d'une première discussion sur ce que sera la coopération dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la jeunesse dans les années à venir.

Par ailleurs, l'Union européenne doit approfondir le dialogue avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée. L'éducation sera amenée à enrichir les initiatives prises dans d'autres domaines au sein du partenariat euro-méditerranéen. Dans cette perspective, la présidence prévoit d'organiser une conférence sur le thème «La perception de l'Autre dans le domaine de l'Enseignement».

En outre, la présidence luxembourgeoise se situe dans la continuité de la coopération dans le domaine de l'éducation telle qu'elle a été menée lors des présidences précédentes. A cet effet, la présidence luxembourgeoise a choisi comme thèmes prioritaires l'évaluation de la qualité de l'enseignement scolaire ainsi que l'apprentissage des langues. Elle a identifié ces domaines d'intérêt commun dans l'ensemble de l'Union européenne, en tenant compte, et des conclusions adoptées lors de Conseils précédents, et d'actions d'ores et déjà entreprises par la Commission.

JEUNESSE

Dans le contexte de la mise en place d'une véritable politique européenne pour la jeunesse, la présidence s'efforcera, entre autres, de mener à bon port la discussion sur la proposition de décision établissant le programme d'action communautaire «Service volontaire européen pour les jeunes».

SANTE

La présidence luxembourgeoise veillera à faire avancer les initiatives diverses en matière de lutte contre le tabagisme. En particulier, elle tentera de réunir la majorité requise pour l'adoption d'une proposition de directive présentée par la Commission en matière d'interdiction totale de la publicité en faveur du tabac et de ses produits.

Un autre domaine prioritaire sera le développement d'une stratégie visant la sécurité du sang et l'autosuffisance en sang dans l'Union européenne ; la présidence luxembourgeoise s'efforcera de faire adopter une recommandation du Conseil à ce sujet.

Par ailleurs, elle s'attachera à faire progresser de manière décidée l'instruction des programmes récemment proposés par la Commission en matière de maladies rares, de maladies liées à la pollution et de prévention des blessures.

Dans le secteur des denrées alimentaires, la présidence luxembourgeoise accordera une attention particulière aux questions ayant trait à la sécurité et à l'hygiène des aliments.

La problématique de la lutte contre la toxicomanie sera examinée ensemble avec d'autres aspects importants du dossier de la drogue, à l'occasion d'une rencontre conjointe entre les Ministres de la Santé et les Ministres de la Justice et des Affaires intérieures.

Enfin, la réunion de la task force UE - Etats-Unis sur les maladies transmissibles permettra de faire le point sur cette coopération qui s'inscrit dans le cadre de la relance des relations transatlantiques et d'élaborer, le cas échéant, des orientations sur les tâches futures à accomplir dans ce contexte.

PÊCHE

En ce qui concerne le secteur de la Pêche, la présidence luxembourgeoise essayera prioritairement de faire avancer, voire aboutir le dossier des mesures techniques de conservation des ressources de pêche, cette question étant traitée lors de la session du Conseil «Pêche» du 30 octobre 1997. Ce dossier complexe et hautement technique comporte non seulement des mesures destinées à protéger les ressources et l'environnement marin, mais a également une portée économique considérable.

La session du Conseil du 18 décembre 1997 sera prioritairement consacrée à la fixation pour l'année 1998 des Totaux Admissibles de Captures (TAC) et des quotas revenant aux Etats membres. Cette fixation devient d'autant plus délicate que les ressources halieutiques ont tendance à diminuer, en particulier pour certains stocks.

TOURISME

La présidence luxembourgeoise s'emploiera à dégager les bases et les modalités d'un déblocage du programme d'action communautaire «Philoxenia».

Les 4 et 5 novembre 1997, une conférence européenne consacrée au thème «Tourisme et Emploi» sera organisée à Luxembourg.

JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES

Les travaux en matière de Justice et d'Affaires Intérieures se concentreront sur la mise en oeuvre du programme d'action relatif à la criminalité organisée entériné par le Conseil européen d'Amsterdam.

- La Convention Europol devrait être ratifiée par tous les Etats membres d'ici la fin de l'année. Le règlement sur la protection du secret, les règlements sur les relations avec les Etats et instances tiers et le règlement d'ordre intérieur de l'autorité de contrôle commune d'exécution qui conditionnent l'application pratique de la Convention, devront faire l'objet d'un accord.
- Au niveau de la coopération judiciaire pénale, une initiative dans le domaine de la corruption par des entités privées sera lancée. Elle vise à donner une suite concrète à la communication de la Commission sur une politique anti-corruption.
- Une action commune tendant à l'harmonisation des législations concernant les organisations criminelles, la constitution d'un réseau de magistrats de contacts ainsi qu'un dispositif d'évaluation mutuelle de l'application des actes et engagements internationaux en matière pénale constitueront d'autres initiatives pour renforcer davantage la lutte contre la criminalité organisée dans l'UE.
- Les travaux sur la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, ainsi que sur la Convention dite de Naples II relative à l'assistance mutuelle entre les administrations douanières, seront activement poursuivis afin de déboucher sur un accord.
- En matière d'asile et d'immigration, une priorité sera réservée à l'examen de la proposition de la Commission sur la protection temporaire des personnes déplacées ainsi qu'à la mise en oeuvre de la Convention de Dublin.
- La présidence prendra une initiative pour trouver une solution au problème des mariages blancs.
- En matière de drogues, un rapport d'évaluation sera présenté au Conseil européen de Luxembourg sur la mise en oeuvre de l'action commune relative au rapprochement des législations et pratiques des autorités judiciaires et des services policiers et douaniers. Une priorité sera accordée à la mise en oeuvre de l'action commune relative aux drogues synthétiques.

La présidence organisera une rencontre commune des Ministres de la Santé et des Ministres de la Justice et des Affaires Intérieures, en vue d'un débat portant sur une approche globale et cohérente du problème de la drogue, tant en ce qui concerne l'aspect prévention que l'aspect répression.

Dans le même contexte, la Présidence organisera la coordination entre les Etats membres dans le cadre de la préparation de la session extraordinaire en 1998 de l'Assemblée Générale des Nations Unies consacrée exclusivement aux problèmes liés aux stupéfiants et substances psychotropes.

Conformément à la déclaration intervenue à l'issue de la VIIème réunion ministérielle entre l'UE et le Groupe de Rio, une réunion d'experts de haut niveau sera organisé avec les pays du Groupe de Rio afin d'intensifier la coopération dans la lutte contre la drogue.

ECONOMIE ET FINANCES

Les deux axes principaux de la présidence luxembourgeoise seront tout d'abord la mise en oeuvre de la troisième étape de l'UEM et la continuation des travaux préparatoires à cet effet, et de l'autre côté la fiscalité sous l'aspect des propositions en cours d'examen, et surtout sous l'aspect de nouvelles impulsions.

En ce qui concerne l'UEM, le Conseil ECOFIN a reçu mandat d'approfondir la préparation en vue d'améliorer la coordination économique lors de la troisième phase de l'Union économique et monétaire dans le respect des principes et des pratiques inscrits dans le Traité. Il s'agira avant tout de mieux organiser le rôle du Conseil dans l'Union économique et monétaire ainsi que celui des comités qui préparent les travaux.

Un bon agencement et une meilleure organisation des travaux découlant des articles 103 et 102 A contribueront d'ailleurs à une meilleure discussion du deuxième volet du mandat d'Amsterdam, et qui a trait à l'article 109 tant sous l'aspect de la formulation d'éventuelles orientations générales de politiques de change que sous l'aspect de la position et de la représentation externe de la Communauté.

Les travaux relatifs à l'UEM comprennent également la continuation de l'effort consistant à parfaire l'infrastructure législative dans laquelle opérera la nouvelle institution monétaire. Il s'agit avant tout des textes fondés sur l'article 106 (6).

Finalement le Conseil ECOFIN devrait adresser au Conseil européen un dernier rapport intérimaire reprenant l'état de la préparation pour le passage à la troisième étape dans nos Etats membres et dans la Communauté.

En ce qui concerne le deuxième axe principal, à savoir la fiscalité, la présidence luxembourgeoise s'efforcera de faire avancer les textes qui sont actuellement sur le métier, tant en matière de fiscalité indirecte (notamment le programme FISCALIS et la taxation des produits énergétiques) qu'en matière de la fiscalité directe. Dans ce dernier domaine à côté d'une proposition attendue en ce qui concerne le régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et redevances effectués entre sociétés mères et filiales d'Etats membres différents, une attention spéciale sera accordée au Groupe de politique fiscale sous la présidence du Commissaire Monti.

La présidence s'attend à ce qu'une première liste des domaines sujets à harmonisation ainsi qu'un code de bonne conduite puissent être élaborés et discutés afin de maintenir l'impulsion politique nécessaire à l'avancée de ce dossier.

Sur ces deux axes principaux viendront se greffer quatre priorités supplémentaires. Il s'agit tout d'abord du financement futur des activités de la Communauté dans la mesure où les travaux préparatoires engagent la contribution du Conseil ECOFIN. En deuxième lieu il faut mentionner la poursuite des travaux dans le domaine prudentiel et financier. La troisième priorité a trait à la prise en charge de la responsabilité communautaire à l'extérieur de l'Union. La quatrième priorité résulte de l'accent mis par le dernier Conseil européen à Amsterdam sur l'engagement ferme de donner une nouvelle impulsion afin de maintenir résolument l'emploi au premier plan des préoccupations politiques de l'Union, et à laquelle les Ministres des Finances se sont engagés à apporter leur contribution.

Dans le domaine prudentiel, nous nous attachons à faire avancer les législations ayant trait aux établissements de crédit, aux établissements financiers et aux bourses qui sont actuellement pendantes. Dans le domaine financier, nous engagerons les discussions sur les questions des pensions supplémentaires et sur les crédits à l'exportation dès que la Commission aura fait la présentation de ses propositions. Les travaux en matière statistique (FISIM) seront également poursuivis.

La troisième priorité concerne l'action extérieure de la Communauté, et qui peut être subdivisée en un certain nombre de contacts tant avec les pays PECO dans le cadre du dialogue structuré, qu'avec les pays AELE ou la réunion ASEM-Finance. Le Conseil ECOFIN poursuivra également son action d'assistance financière à l'extérieur de la Communauté dans le respect des critères que l'ECOFIN s'est donnés. Cet aspect inclut d'éventuelles actions de la Communauté dans le cadre de la BERD ou du Traité Euratom. Un troisième volet de l'action extérieure de la Communauté impliquant l'ECOFIN a trait à la participation communautaire dans les actions de désendettement.

La quatrième priorité des travaux de l'ECOFIN pendant le deuxième semestre a trait à la participation à l'action revigorée de l'Union en faveur de l'emploi, de la compétitivité et de la croissance. Cette contribution comprend le renforcement à l'avenir des articulations des grandes orientations axées sur l'emploi afin d'améliorer l'efficacité de la coordination et d'en élargir le contenu. L'agencement des contributions et le réexamen des procédures actuelles sont des aspects qui relèveront de la préparation de la réunion extraordinaire du Conseil Européen.

Les Ministres des Finances auront ensuite à coordonner les initiatives de la BEI et du Fonds Européen d'Investissement ainsi que les recettes pouvant provenir des réserves constituées dans le cadre du Traité CECA. Le Conseil ECOFIN, en application de la résolution sur la croissance et l'emploi, doit également accorder une attention spécifique aux mesures d'incitation au travail prévues dans les régimes fiscaux et les régimes d'allocations et à la réduction des coûts non salariaux. Enfin, le Conseil ECOFIN devra continuer à travailler sur le rapport conjoint sur l'emploi élaboré en collaboration avec le Conseil « Travail et Affaires Sociales » et la Commission.

Au besoin le Conseil ECOFIN reviendra sur certains aspects qui le concernent de façon plus particulière dans l'amélioration de la gestion financière de la Communauté.

V. RELATIONS EXTERIEURES

POLITIQUE COMMERCIALE

Au sein de l'OMC, l'accord sur les services financiers devra être finalisé avant la fin de l'année. Une attention spéciale devra être accordée à l'intégration des PMA dans le système commercial multilatéral afin de les mettre en mesure de bénéficier concrètement de la libéralisation des échanges. L'Union européenne jouera un rôle prééminent à la Conférence internationale consacrée à ce sujet. La présidence attache en outre une importance particulière aux travaux au sein de l'OMC en matière de commerce et d'environnement. Enfin, la réflexion sur les droits sociaux fondamentaux et les échanges commerciaux devra continuer.

Dans ce contexte, la réforme du SPG appliqué par la Communauté prendra en compte les dimensions sociales et environnementales.

Un suivi particulier devra être assuré en matière de règlement des différends au sein de l'OMC.

Les travaux préparatoires en vue de la prochaine conférence ministérielle de l'OMC seront engagés activement.

La présidence considère que la stratégie de l'Union européenne en matière d'accès au marché devra être mise en oeuvre de façon continue.

EX-YOUGOSLAVIE

La présidence accordera une attention particulière au processus de stabilisation et de démocratisation en Ex-Yougoslavie: Bosnie, RFY, Croatie, ARYM. Une mise en oeuvre équilibrée de l'approche régionale et de la conditionnalité constituera un instrument privilégié à cet égard.

En Bosnie, la paix reste à consolider. Une application rigoureuse des accords de paix et des conclusions du Comité directeur de Sintra s'impose. A cet effet, la présidence coopérera d'une manière très étroite avec le bureau du Haut Représentant. Elle participera de manière active aux travaux du Comité directeur. Une priorité particulière sera accordée au fonctionnement des institutions, au retour des réfugiés, à la reconstruction et à la coopération avec le Tribunal Pénal International.

L'organisation et la surveillance des élections municipales en septembre seront cruciales. La réunion au niveau ministériel du «Peace Implementation Council» (PIC) en décembre prochain constitue une autre échéance majeure.

En Croatie, la réalisation de nouvelles étapes du processus de transition en Slavonie orientale est nécessaire. Les droits de l'homme et ceux des minorités devront être respectés dans tout le pays. Le rapatriement des personnes déplacées et des réfugiés sera à mettre en oeuvre.

En RFY, la mise en oeuvre intégrale des recommandations du rapport Gonzalez devra être assurée. La situation au Kosovo est à améliorer, notamment par le respect des droits de l'homme et par l'ouverture d'un dialogue sur la définition d'une large autonomie.

ALBANIE

L'UE apporte une contribution essentielle à l'effort international de restauration et de réhabilitation en cours. La présidence poursuivra cette action. Le suivi des élections législatives fin juin constitue une étape importante dans le processus de redressement de l'Albanie. La présidence agira en coopération avec notamment l'OSCE - dont elle appuie pleinement les efforts de coordination - l'UEO et le Conseil de l'Europe. Elle veillera à la mise en oeuvre de tous les aspects de la position commune adoptée le 2 juin. Au vu de l'évolution de la situation en Albanie, une conférence sur l'assistance économique devrait se tenir.

MOYEN-ORIENT

Le processus de paix se trouve dans une impasse inquiétante. Il n'y a pas d'alternative à ce processus lancé à Madrid en 1991 et à Oslo en 1993. L'UE se doit de contribuer au maintien de la paix et à la stabilité dans cette région.

L'appel de l'UE en faveur de la paix au Moyen-Orient, adopté au Conseil européen d'Amsterdam, trace la voie pour l'établissement d'une paix juste, durable et globale. La présidence s'attachera, par le biais des efforts de l'envoyé spécial de l'UE, à encourager les dirigeants israéliens et palestiniens à reprendre les négociations pour faire avancer l'application de l'accord intérimaire et de l'accord de Hébron, et à relancer les pourparlers sur le statut définitif. Chaque partie devrait s'abstenir de prendre des mesures unilatérales susceptibles de préjuger le résultat des négociations sur le statut final. Une coopération durable et efficace doit être rétablie en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme.

La promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la société civile constitue une autre priorité, tout comme le redressement de la situation économique et sociale des Palestiniens.

CHYPRE

L'UE a un grand intérêt à un règlement politique de la question de Chypre. La présidence appuiera activement les négociations directes entre les dirigeants des deux communautés de Chypre que l'ONU s'apprête à reprendre.

TURQUIE

Le Conseil d'Association du 29 avril dernier a constitué une étape importante dans les relations entre l'UE et la Turquie. La présidence soutiendra le momentum créé lors de ce Conseil, en encourageant la réalisation de nouveaux progrès, en particulier sur base de la communication de la Commission, en vue du renforcement des relations UE-Turquie.

RELATIONS AVEC LES PAYS MEDITERRANEENS

A la suite de la deuxième Conférence euro-méditerranéenne qui s'est tenue à La Valette, la présidence poursuivra la mise en oeuvre des conclusions qui y ont été adoptées. Elle veillera au développement équilibré du partenariat dans les domaines politique, économique et social.

Dans le domaine politique et de sécurité, les travaux sur les mesures de confiance et de sécurité seront activement poursuivis, notamment pour ce qui est de l'établissement d'une Charte de paix et de stabilité en Méditerranée.

Avec le concours de la Commission, la conclusion des nouveaux accords d'association euro-méditerranéens, prévus dans le cadre du processus de Barcelone, avec l'Égypte, le Liban, la Jordanie et l'Algérie, revêt une importance particulière.

Deux conférences ministérielles seront organisées: une deuxième réunion des Ministres de l'Industrie à Marrakech et une première réunion des Ministres de l'Environnement à Helsinki.

Dans le cadre du partenariat social, culturel et humain, la présidence organisera à Luxembourg une conférence autour du thème «La perception de l'Autre dans le domaine de l'enseignement».

IRAN

La politique poursuivie par l'Iran continue à préoccuper l'UE. La présidence suivra de près les développements dans ce pays et, en fonction de ceux-ci, mettra en oeuvre les conclusions que le Conseil a arrêtées à la suite du verdict prononcé dans le procès du Mykonos.

RELATIONS TRANSATLANTIQUES

La présidence oeuvrera en faveur du développement harmonieux des relations transatlantiques avec les États-Unis par la mise en oeuvre des conclusions du Sommet de La Haye. En matière économique, une attention particulière sera accordée à la poursuite des travaux relatifs à l'étude conjointe et à la promotion de la « transatlantic market place ». A cette fin, la mise en oeuvre et l'extension éventuelle des accords de reconnaissance mutuelle devra, en particulier, être assurée dans les meilleures conditions.

Elle vise à obtenir dans les meilleurs délais un règlement satisfaisant des problèmes entraînés par les législations américaines Helms-Burton et d'Amato.

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures qui revêt désormais une importance particulière dans les relations transatlantiques, la présidence intensifiera la coopération en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et le trafic international de la drogue.

La présidence favorisera les relations de coopération dans divers domaines tels que le social, la recherche scientifique et technique, l'environnement et la santé.

Elle continuera à encourager les échanges entre les milieux économiques organisés au sein du TABD (Transatlantic Business Dialogue) et assurera le suivi de la conférence « people to people ».

La présidence coopérera avec ses partenaires transatlantiques dans la recherche d'une solution aux conflits, notamment en Ex-Yougoslavie, au Moyen-Orient à Chypre et en Afrique centrale.

La présidence attachera également une grande importance à la mise en oeuvre des conclusions du Sommet de Denver entre l'UE et le Canada, conformément à la déclaration de politique commune et au plan d'action UE-Canada.

ESPACE ECONOMIQUE EUROPEEN

La présidence poursuivra avec ses partenaires la mise en oeuvre de l'accord sur l'EEE. Le 8ème Conseil EEE se tiendra le 24 novembre prochain.

CONFEDERATION HELVETIQUE

Au regard des derniers développements, la poursuite et si possible la conclusion des négociations en cours entre l'UE et la Suisse pourra être envisagée sur base de l'évolution de la position de la Suisse en particulier dans le domaine des transports. Il est entendu que la présidence veillera au strict respect des mandats de négociation d'octobre 1994 et mars 1995, en particulier pour ce qui est du maintien du parallélisme approprié entre les différents domaines de négociation.

PAYS DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

La présidence veillera à consolider le cadre existant des relations avec l'ensemble des pays associés.

Sur le plan bilatéral, les accords d'association sont à présent entrés dans une phase de gestion. L'adaptation des accords européens dans le domaine agricole sera à l'ordre du jour. La mise en vigueur des nouvelles règles d'origine applicables au commerce préférentiel au niveau pan-européen coïncidera avec le début de la Présidence.

Sur le plan multilatéral, huit réunions de dialogue structuré sont prévues au courant du deuxième semestre de 1997. La présidence a proposé à ses partenaires de tenir, pour la première fois, une rencontre au niveau ministériel dans le domaine des affaires sociales. A ce titre, elle fera un état des lieux de la reprise de l'acquis communautaire par les pays associés et initiera une discussion sur la mise en place des dispositions fixant le cadre du dialogue social.

RUSSIE

Une importance primordiale s'attache au développement des liens politiques et économiques entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. De nouvelles perspectives se présentent à la suite des développements de ces derniers mois et notamment de la conclusion de l'accord OTAN-Russie.

Le deuxième semestre de 1997 sera prévisiblement placé sous le signe de l'entrée en vigueur des accords de partenariat et de coopération avec la Russie signé 24 juin 1994. La présidence poursuivra activement la préparation de cette échéance importante, pour permettre la tenue du premier Conseil de coopération avec la Russie.

Un Sommet UE-Russie aura lieu au courant de l'automne.

UKRAINE

La tenue d'un premier Sommet en automne à Kiev entre l'Union européenne et l'Ukraine permettra de réaffirmer l'importance des relations avec ce pays. Celles-ci devraient être intensifiées à l'occasion de l'entrée en vigueur de l'Accord de partenariat et de coopération. La tenue d'un premier Conseil de partenariat et de coopération au niveau ministériel est prévue.

L'Union ne relâchera pas ses efforts et poursuivra ses actions en faveur de la sûreté nucléaire en Ukraine - tout comme dans les autres pays d'Europe centrale et orientale - au regard notamment des conclusions dégagées dans ce contexte lors du G8 de Denver.

BELARUS

L'UE suivra attentivement les développements au Belarus, en particulier pour ce qui est du respect des droits de l'homme et du fonctionnement démocratique des institutions. A cet égard, elle est prête à coopérer avec ce pays en vue de l'introduction des réformes politiques nécessaires.

RELATIONS AVEC LES PAYS ACP

Les réflexions relatives à la révision de la Convention de Lomé seront activement poursuivies, non seulement au niveau des Ministres chargés de la Coopération, mais également au niveau des Ministres des Affaires Etrangères. La Commission alimentera le débat sur base d'une communication qu'elle adressera au Conseil en automne. Au vu de ces échanges, la Commission soumettra au Conseil en fin d'année un projet de mandat de négociation.

COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

En matière de coopération au développement, la présidence luxembourgeoise se propose de mener à bien le processus législatif entamé en vue de l'adoption du règlement concernant la « Coopération Nord-Sud dans la lutte contre les drogues et la toxicomanie ». Elle reprendra, respectivement entamera, au niveau du groupe de travail, les discussions en vue de l'adoption de positions communes sur les propositions de règlements relatives à la « coopération décentralisée », l'intégration des questions de genre » et les « Droits de l'homme ».

Au cours de la présidence luxembourgeoise la Commission présentera des communications sur les sujets de « Démocratisation », de « Politique forestière dans les PVD » et de « good governance ».

Par ailleurs, la présidence luxembourgeoise lancera une discussion sur les instruments de microfinancement dans la coopération au développement de l'Union européenne dans les PVD.

AFRIQUE

La présidence favorisera les efforts des pays africains et notamment de l'OUA dans la prévention et la solution des conflits. Elle favorisera le dialogue entre l'UE et les organisations régionales et sous-régionales en Afrique, en particulier l'OUA et la SADC.

Le processus de stabilisation, de réconciliation et de démocratisation dans la région des Grands Lacs et notamment dans la République Démocratique du Congo sera poursuivi. La présidence agira surtout à travers la mission de l'envoyé spécial de l'UE. Des relations constructives avec les nouvelles autorités de la RDC seront à établir et à développer en fonction de l'avancement de ce processus. Les engagements pris par le Président Kabila concernant la protection des réfugiés et les enquêtes à mener sur les violations présumées des droits de l'homme devront être respectés. La présidence est prête à soutenir le processus de démocratisation qui devrait se traduire par la tenue d'élections libres et régulières dans deux ans. Une troïka au niveau politique est en préparation.

L'UE devra accorder une grande priorité aux pays d'Afrique centrale, exposés à l'heure actuelle à de graves conflits.

RELATIONS AVEC LES PAYS DE L'ASIE

Une attention particulière sera accordée aux relations entre l'UE et l'Asie.

Deux réunions ministérielles sont prévues en septembre dans le cadre de l'ASEM: l'une au niveau des Ministres des Finances à Bangkok (Thaïlande) et l'autre au niveau des Ministres de l'Economie à Makuhari (Japon). La présidence organisera les 30/31 octobre une réunion des Hauts Fonctionnaires à Luxembourg pour examiner la mise en oeuvre des résultats de la réunion ministérielle de Singapour et pour lancer la préparation du Sommet de Londres qui se tiendra en 1998.

Les relations entre l'UE et les pays de l'ASEAN seront approfondies conformément aux conclusions de la réunion ministérielle qui a eu lieu les 13/14 février 1997 à Singapour. Elle tiendra compte des conclusions du Conseil Affaires Générales du 26 juin, adoptées à la suite de l'élargissement de l'ASEAN.

La présidence suivra de près le processus de transition en cours à Hong Kong et notamment le respect des accords conclus ainsi que des droits et libertés de sa population.

La présidence contribuera à l'approfondissement des relations UE-Japon en tenant compte notamment des conclusions du récent sommet UE-Japon.

Les relations avec la Chine, l'Inde, la Corée du Sud et l'Australie seront développées, en particulier lors des rencontres de dialogue politique au niveau ministériel prévues avec ces pays.

La présidence continuera à appliquer la position commune concernant le Timor-Est.

AMERIQUE LATINE

La présidence poursuivra l'approfondissement des relations avec les pays de l'Amérique latine sur base des accords conclus avec le Mercosur, le Chili, les Etats d'Amérique centrale et le Pacte Andin. Le dialogue politique avec le Groupe de Rio. sera continué.

Elle oeuvrera en vue de la conclusion d'un nouvel accord de coopération entre l'UE et le Mexique.

NATIONS UNIES

La présidence luxembourgeoise appuiera le processus de réformes des Nations Unies que le Secrétaire Général est en train de relancer.

DROITS DE L'HOMME

La présidence accordera une attention particulière à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Consciente de l'importance qui s'attache en particulier au principe de l'universalité de ces droits, elle entend promouvoir la réflexion en cours sur une réévaluation de la stratégie de l'UE en matière de droits de l'homme.

DESARMEMENT

Une attention particulière s'attache au problème des mines anti-personnel. En application de l'action commune du 1er octobre 1996 et en prenant en compte des résultats de la Conférence qui vient de se tenir à Bruxelles, la présidence contribuera aux travaux en cours appelés à conduire, aussi rapidement que possible, à une interdiction totale des mines anti-personnel de par le monde.

Les conclusions du Conseil européen d'Amsterdam sur le contrôle des exportations d'armes seront mises en oeuvre.

PAGINA BIANCA

PIANO D'AZIONE PER IL MERCATO UNICO

Comunicazione della Commissione
al Consiglio europeo

SOMMARIO

Perché proporre un piano di azione in questo momento?

Quattro obiettivi strategici

Obiettivo strategico 1: Rendere più efficaci le norme

- Azione 1: Rendere operativa la legislazione già adottata in materia di mercato unico.*
- Azione 2: Creare una struttura per l'esecuzione delle norme e la risoluzione dei problemi*
- Azione 3: Fornire alle imprese un migliore accesso ad una corretta informazione*
- Azione 4: Semplificare e migliorare la legislazione nazionale e comunitaria*
- Azione 5: 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 un'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: Rafforzare i controlli sui prodotti.*
- Azione 3: Migliorare il contesto commerciale per le operazioni transfrontaliere*
- Azione 4: 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: Aggiornare le norme attuative del diritto di soggiorno*
- Azione 3: Tutelare i diritti sociali*
- Azione 4: Promuovere la mobilità della manodopera nell'Unione*
- Azione 5: Tutelare i diritti dei consumatori, la salute e l'ambiente*
- Azione 6: Istituire un dialogo con il cittadino*

La dimensione internazionale del mercato unico

Conclusioni

Allegato 1: Calendario differenziato dell'esecuzione del Piano d'azione per il mercato unico.

Allegato 2: Lista commentata delle azioni prioritarie.

PERCHÉ PROPORRE UN PIANO DI AZIONE IN QUESTO MOMENTO?

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 che contribuisca allo sviluppo equilibrato dell'economia in tutte le regioni dell'UE e dello Spazio economico europeo; 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 perfettamente funzionante contribuirà a completare la transizione verso la moneta unica nelle condizioni più favorevoli, così come alla riuscita del processo di ampliamento. La Relazione della Commissione per il 1996 sulle "ripercussioni ed efficacia del mercato unico" ha registrato un vasto consenso tra gli Stati membri. La volontà politica è palese, ma deve ora tradursi in azioni mirate.

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 e un maggior contributo delle parti sociali. 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 per 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 alle esigenze dell'occupazione. Il mercato unico deve altresì continuare a contribuire alla maggiore convergenza e coesione a favore degli Stati membri periferici dell'Unione, sostenute, laddove necessario, da un continuo monitoraggio e da un'adeguata assistenza della Comunità. Saranno necessari ulteriori sforzi per assicurare la coerenza fra il mercato unico e le altre politiche.

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

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; il mercato unico fornirà 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, l'Europa disporrà di un mercato interno in grado di generare ulteriore crescita economica ed occupazione, salvaguardando e sviluppando al contempo il modello sociale europeo.

La Commissione pubblicherà periodicamente e porterà all'attenzione di ciascun Consiglio "mercato interno" e di ciascun Consiglio europeo un "quadro del punteggio del mercato unico", contenente indicatori dettagliati sulla progressiva evoluzione del mercato unico e sul livello di impegno dimostrato dagli Stati membri nell'esecuzione del Piano d'azione.

QUATTRO OBIETTIVI STRATEGICI

Il Piano d'azione fa seguito alla relazione della Commissione sulle ripercussioni e l'efficacia del mercato unico e stabilisce le priorità per fornire una visione chiara e strategica delle iniziative che si rendono ora necessarie. In tale contesto, sono stati fissati quattro *obiettivi strategici*, che rivestono tutti la medesima importanza e devono essere perseguiti parallelamente:

1. **Rendere più efficaci le norme:** il mercato unico è fondato 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 superate.
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, com'è ovvio, quelli che eventualmente sorgessero. A tal fine si dovrà agire a livello legislativo per colmare le lacune nel quadro del mercato unico, ma

si richiederà altresì un cambiamento considerevole 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, assicurando al contempo un elevato grado di protezione nei settori della sanità, della sicurezza e dell'ambiente. Sono tuttavia necessarie ulteriori iniziative tendenti a migliorare anche la dimensione sociale del mercato unico. Per poter godere appieno dei diritti offerti dal mercato interno, i cittadini devono esserne consapevoli e poter esigerne il rispetto in tempi brevi.

All'interno di ciascuno dei menzionati obiettivi strategici, la Commissione ha individuato un numero limitato di importanti *azioni specifiche volte a migliorare il funzionamento del mercato unico entro il 1° gennaio 1999*. L'allegato 1 prevede un calendario differenziato di esecuzione e l'allegato 2 illustra in sintesi il contenuto delle azioni individuate. L'impostazione adottata è selettiva: è chiaro che verranno perseguite anche iniziative in altri settori al fine di potenziare il mercato unico.

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 direttive 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. Ciascuno Stato membro sarà chiamato a presentare un calendario nazionale dettagliato ed a dimostrare l'impegno politico a colmare urgentemente tutti i ritardi nel recepimento legislativo. Il "quadro del punteggio del mercato unico" verrà utilizzato per registrare i progressi effettuati. Nel frattempo la Commissione continuerà ad espletare con determinazione e *rapidità* le 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'esecuzione delle norme e la risoluzione dei problemi

Sono gli Stati membri i principali responsabili dell'applicazione delle norme sul mercato unico. Il mercato unico non può operare efficacemente se gli Stati membri non garantiscono il pieno rispetto delle norme da parte di tutti gli interessati. Coloro che violano le norme dovrebbero essere soggetti alle sanzioni efficaci, congrue e in grado di agire da deterrente, previste dalla legislazione nazionale. Anche i problemi esistenti nell'attuale mercato unico devono essere individuati in tempi brevi per evitare di compromettere la fiducia accordata al mercato da imprese e consumatori. Gli accordi informali relativi alla cooperazione volta all'applicazione della legislazione ed alla soluzione dei relativi problemi, conclusi 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 i problemi segnalati da un altro Stato membro o

dalla Commissione vengano risolti dalle autorità nazionali o regionali direttamente interessate, nel rispetto di scadenze precise. Dovranno altresì essere designati, all'interno dell'amministrazione nazionale, dei punti di primo riferimento facilmente individuabili, ai quali i cittadini e le imprese potranno rivolgersi per affrontare qualsiasi problema attinente al mercato unico. Tali centri di coordinamento e punti di contatto costituiranno elementi fondamentali di una struttura, semplice ma efficace, di cooperazione volta all'applicazione della legislazione ed alla soluzione dei relativi problemi. Ciò comporterà una 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. Se sarà necessario, la Commissione deferirà i casi gravi di mancata applicazione al Consiglio "mercato interno" affinché si possa dimostrare, a livello politico, il fermo impegno e coinvolgimento ai fini della soluzione dei problemi. La Commissione renderà più rapide le indagini nei casi di denunce provenienti dalle imprese e da privati nonché l'espletamento delle procedure d'infrazione. Da parte loro, gli Stati membri devono rispettare rigorosamente gli obblighi previsti dalle procedure di infrazione e garantire rapidi risultati operazionali. Quando vi siano infrazioni gravi al diritto comunitario aventi serie ripercussioni sul funzionamento del Mercato Unico, la Commissione dovrebbe poter adottare misure urgenti contro quelli Stati inadempienti, adottando, se del caso, sanzioni. Il rafforzamento delle competenze esecutive della Commissione contribuirà a ridurre i ritardi nella soluzione dei problemi.

Azione 3 : fornire alle imprese un migliore accesso 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 esser rese accessibili rapidamente e facilmente. In particolare, 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. Lo sportello Internet rientrerà nel Website "Europa" e sarà collegato anche alle reti degli Stati membri. Avvalendosi della rete Internet, le imprese potranno comunicare, a loro volta, informazioni sulle loro esperienze pratiche in materia.

Azione 4 : semplificare e migliorare la legislazione nazionale e comunitaria

L'eccessiva regolamentazione nuoce alla creazione di lavoro, massima priorità dell'Unione. Norme eccessivamente complesse, molte delle quali nazionali, comportano costi inutili per le imprese, in particolare per le PMI. La Commissione istituirà un programma permanente a verifica continua per la semplificazione ed il miglioramento della legislazione relativa al mercato unico, comprendente il progetto SLIM ed altre analoghe iniziative. Il futuro programma di lavoro 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.

Anche gli Stati membri devono dare il proprio contributo ed impegnarsi ad intraprendere un programma parallelo di semplificazione delle procedure amministrative e regolamentari a livello nazionale. Tale programma dovrebbe includere il ricorso ad analisi approfondite sulle ripercussioni di dette procedure e dovrebbe tendere, innanzitutto, a semplificare le procedure amministrative e regolamentari nazionali applicabili alla costituzione delle imprese. L'andamento dei lavori sarà esaminato periodicamente all'interno del Consiglio per il mercato interno.

La Commissione avvierà inoltre progetti pilota al fine di migliorare le procedure di consultazione delle imprese in relazione ai costi

dell'attuazione di talune nuove proposte legislative. A tale proposito verrà anche istituito, in via sperimentale, un Gruppo pilota di imprese europee. Le organizzazioni di imprese, di cittadini e di consumatori saranno invitate a segnalare alla Commissione le norme nazionali che considerano eccessivamente complesse e che ostacolano l'accesso al mercato unico. La Commissione renderà pubbliche tali norme ed esaminerà i casi più significativi con gli Stati membri interessati.

Azione 5 : 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 settori di seguito menzionati. Si aspetta, inoltre, che il Consiglio ed il Parlamento attribuiscano la dovuta considerazione politica a quei settori e agiscano rapidamente nei confronti delle successive iniziative della Commissione,

- **appalti pubblici:** si tratta di un settore del massimo rilievo economico, in quanto rappresenta il 12% del PIL. Il settore degli appalti pubblici in Europa non è mai stato così aperto, ma sono necessarie ulteriori azioni, come ad esempio migliorare l'applicazione e promuovere l'utilizzo dell'elettronica. Un'ampia consultazione è in corso sulla base di un dettagliato Libro verde. Entro la fine dell'anno, non appena ultimata tale consultazione, verrà proposto un piano d'azione;
- **applicazione del principio del reciproco riconoscimento:** gli Stati membri e la Commissione dovranno cooperare strettamente sui casi notificati, ai sensi della decisione 3052/95 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una procedura d'informazione reciproca sui casi in cui uno Stato membro nega l'accesso al proprio mercato a beni regolarmente prodotti o commercializzati in un altro Stato membro. Si dovrà assicurare che venga prestata adeguata attenzione a livello politico, anche in sede di Consiglio se necessario, alla effettiva applicazione del principio del reciproco riconoscimento. Nell'ipotesi in cui non si

possa rendere più efficace lo strumento del reciproco riconoscimento si dovrà considerare di prevedere un'ulteriore armonizzazione tecnica dei prodotti in alcuni settori;

- **normalizzazione europea:** notevoli successi sono stati ottenuti in questo settore, con una media di cinque norme tecniche pubblicate ogni giorno. Ciononostante non ci si può ritenere soddisfatti. Verranno avanzate proposte per dare nuovo impulso alla politica di normalizzazione, con particolare riferimento al settore della società dell'informazione. La Commissione affronterà la questione se e come le autorità possano avvalersi di tecniche specifiche che non costituiscono norme ufficiali ma che sono disponibili al pubblico ed utilizzate nel mercato, in particolare in quei settori dove non esistono norme o le norme vigenti risultano inadeguate;
- **marchi di conformità per i prodotti:** il proliferare di marchi nazionali di conformità, tanto nel settore pubblico che in quello privato, di cui vengono dotati i prodotti in aggiunta al marchio che attesta la conformità alla normativa comunitaria, rischia di comportare inutili costi e creare distorsioni di mercato per le imprese all'interno del mercato unico. La Commissione intraprenderà un esame della politica perseguita nel settore dei marchi di conformità alla luce di questa considerazione;

- **sistema comunitario dei brevetti:** saranno avanzate proposte di modernizzazione e di più agevole funzionamento del sistema dei brevetti per sostenere il settore dell'innovazione in Europa. La Commissione pubblicherà un Libro verde in tale materia nel corso del 1997 al fine di introdurre le disposizioni legislative idonee a colmare le eventuali lacune;

- **prodotti da costruzione:** a seguito della prima fase dell'iniziativa SLIM, verranno proposte modifiche alla direttiva sui prodotti per la costruzione al fine di agevolarne la libera circolazione in mancanza di norme europee;

- **regime doganale:** a seguito dell'adozione del programma "Dogana 2000", la Commissione e gli Stati membri si sono impegnati ad adottare misure volte a migliorare in modo sostanziale il lavoro dei servizi doganali al fine di garantire un'applicazione uniforme della legislazione sul mercato unico e di tutelare gli interessi finanziari della Comunità. Gli attuali lavori di informatizzazione delle procedure di transito, ai fini della riduzione delle possibilità di frode e del carico amministrativo sostenuto dalle imprese, saranno seguiti da misure che consentano di mettere a disposizione degli operatori un sistema di sdoganamento interamente informatizzato.

OBBIETTIVO 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, in linea con quello adottato dal Gruppo per la politica fiscale, dovrebbe contribuire in modo significativo alla soluzione

di quei problemi.

Agli Stati membri viene richiesto di confermare il proprio impegno al perseguimento di un possibile accordo su un pacchetto fiscale che verrà elaborato cercando di raggiungere un equilibrio fra le esigenze dei vari interessi. In tale contesto, si dovranno prevedere:

- un codice deontologico inteso a ridurre sostanzialmente gli effetti nocivi della concorrenza fiscale che causa difficoltà a tutti gli Stati membri, in particolar modo nel settore delle imposte sulle società;

- misure atte ad eliminare le distorsioni derivanti dalla tassazione dei redditi da capitale;
- misure atte ad eliminare le ritenute alla fonte su pagamenti di interessi e di *royalties* tra società, che rientrano nelle attività di lunga data volte all'eliminazione degli ostacoli fiscali all'esercizio dell'attività economica transfrontaliera (doppia imposizione fiscale);
- misure tese ad eliminare distorsioni significative nell'ambito delle imposte indirette.

Inoltre, la Commissione preciserà lo scopo 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 la creazione di occupazione, salvaguardando al contempo la competitività dell'economia europea. È necessario altresì adottare ulteriori iniziative al fine di eliminare gli ostacoli di natura fiscale che incontrano i lavoratori frontalieri e le barriere fiscali che impediscono l'ottimale funzionamento dei servizi finanziari. A lungo termine, ulteriori elementi di tassazione in materia societaria saranno presi in considerazione in modo da conseguire una maggiore coerenza tra i sistemi fiscali nazionali e creare così condizioni più eque per le società che operano su tutto il territorio comunitario.

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. Come prima azione, si invitano il Consiglio ed il Parlamento a deliberare rapidamente sulle proposte future volte alla modernizzazione dell'imposta ed all'applicazione più coerente ed uniforme della stessa, 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 oli minerali sono soggetti ad un sistema comunitario di tassazione minima. Per gli altri prodotti, gli Stati membri applicano l'aliquota d'imposta che preferiscono o decidono di non assoggettarli ad alcuna tassazione. Ne derivano distorsioni tra le diverse fonti di energia e tra gli Stati membri. La Commissione propone l'estensione del sistema di aliquote minime a tutti i prodotti energetici e l'avvicinamento graduale delle aliquote nazionali di imposta applicate a tali prodotti, tenendo presente la necessità di preservare la competitività dell'Europa.

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 le quattro maggiori 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 di Stato 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.

Con riferimento alle *norme antitrust* 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.

OBBIETTIVO 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. Nel settore delle imprese e dei servizi professionali c'è ampia possibilità di operare una semplificazione a livello nazionale al fine di diminuire gli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori e di incrementare la competitività. Nei servizi finanziari, la mancanza di un reale mercato unico per i fondi d'investimento ostacola la realizzazione del pieno potenziale europeo nel far confluire in modo significativo il risparmio verso investimenti produttivi. A tale proposito, si rendono necessarie misure di più ampia portata. La Commissione proporrà una direttiva sui programmi di investimento collettivo al fine di eliminare i rimanenti ostacoli.

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 gli effetti dell'introduzione dell'euro. Ulteriori provvedimenti si impongono al fine di migliorare la disponibilità di capitale per le PMI.

Una azione effettiva sul fronte fiscale comporterà un'accelerazione dell'integrazione dei mercati assicurativi. La semplificazione della legislazione nel settore assicurativo necessita anch'essa un'attenzione particolare.

L'apertura equilibrata alla concorrenza nel settore della fornitura dei pubblici servizi, tenendo debito conto della necessità di promuovere l'accesso di tutti ai servizi di interesse generale, contribuirà alla migliore distribuzione complessiva delle risorse. È necessario 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'applicazione dell'apertura del mercato, già

approvata, nei settori delle telecomunicazioni e dell'elettricità, siano adottate nei tempi stabiliti e che le reti siano effettivamente aperte alla concorrenza.

Per quanto riguarda il trasporto aereo, è necessario, ai fini dell'integrazione effettiva dei mercati, adottare nuove regole in materia di tariffe di accesso, ridistribuire gli *slots* negli aeroporti della Comunità e creare nuove strutture istituzionali per la sicurezza aerea e la gestione del traffico aereo.

Azione 2 : Rafforzare i controlli sui prodotti

Attualmente le verifiche che vengono effettuate sulla conformità dei prodotti alle norme comunitarie non sono uniformi e potrebbero compromettere sia la protezione dei consumatori che la leale concorrenza. La Commissione avanzerà delle proposte legislative tese a rafforzare le norme comuni per la sorveglianza del mercato prevedendo, tra l'altro, dei programmi ispettivi congiunti o procedure di controllo più dettagliate in settori quali i prodotti industriali e di consumo, alimentari, prodotti farmaceutici e 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 3 : Migliorare il contesto commerciale per le operazioni transfrontaliere

Le imprese che operano a livello comunitario sono obbligate a sostenere costosi e inutili compartimentazioni nelle rispettive strutture ed organizzazioni per adempiere agli obblighi posti dalla normativa nazionale sulle società. La Commissione considererà i possibili adattamenti della propria proposta sullo Statuto della società europea alla luce delle raccomandazioni espresse dal gruppo presieduto dal Visconte Davignon. Il Consiglio ed il Parlamento sono invitati ad adottare in tempi brevi qualsiasi proposta modificata e di procedere attivamente nei lavori relativi alle proposte connesse (cooperative europee, associazioni e mutue). La Commissione presenterà tra breve anche una proposta modificata della Decima Direttiva sul

diritto societario in materia di concentrazioni transfrontaliere di imprese.

I pagamenti ricevuti con ritardi sempre crescenti si ripercuotono negativamente su tutte le aziende europee. Ciò vale in particolare per 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; anche la posizione competitiva delle PMI in qualità di subfornitori delle imprese di maggiori dimensioni viene spesso compromessa dai termini di pagamento deliberatamente prolungati. Non sono solo le imprese private a dover migliorare questo aspetto; anche il settore pubblico dovrebbe assumere un comportamento più corretto quando si tratta di effettuare pagamenti. Una relazione della Commissione di prossima pubblicazione dimostrerà che gli Stati membri si sono adoperati poco per ridurre il problema e che la relativa situazione si sta deteriorando. In mancanza di una risposta adeguata da parte degli Stati membri entro la fine dell'anno, la Commissione proporrà una direttiva per ridurre il fenomeno dei ritardati pagamenti in Europa.

Azione 4 : Affrontare la sfida dell'innovazione e delle nuove tecnologie

Il commercio elettronico apre enormi opportunità per gli scambi internazionali in Europa e per il miglioramento della competitività internazionale. Un quadro regolamentare chiaro indurrà i consumatori a farne uso con maggior fiducia ed incentiverà le imprese a realizzare i necessari investimenti. La Commissione si occuperà di diverse questioni relative al commercio elettronico, sia a livello orizzontale che in modo specifico, per assicurare la libera circolazione di questa nuova forma di scambio all'interno del mercato unico. La Commissione intende conseguire quanto prima l'accordo sulla sua proposta di introdurre 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.

Le biotecnologie costituiranno il fondamento

della terza generazione di nuovi prodotti farmaceutici. In assenza di un quadro legislativo adeguato per la protezione degli investimenti nel settore della proprietà intellettuale, gli investimenti in tale settore a livello europeo risulteranno meno consistenti di quanto potrebbero essere. L'estrema importanza del settore delle biotecnologie richiede

urgentemente l'adozione da parte della Commissione di nuove proposte sulla protezione delle invenzioni biotecnologiche.

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. In base ai risultati delle discussioni in seno alla CIG, la Commissione chiede al Consiglio di approvare e agli Stati membri di applicare le misure di accompagnamento atte a garantire un ambiente sicuro per la libera circolazione delle persone, affinché il Consiglio possa adottare la proposta della Commissione sull'eliminazione dei controlli frontalieri.

Azione 2 : Aggiornare le norme attuative del 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 ed i loro familiari possono esercitare il loro diritto di circolare e di risiedere liberamente in altri Stati membri. Al fine di porre rimedio a tale situazione, 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 dare senso compiuto al concetto di "cittadinanza dell'Unione".

Azione 3 : Tutelare i 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. Come dimostrato dalla recente esperienza, l'incapacità di dare esecuzione pratica alle norme sociali nei singoli casi può indurre reazioni negative e nuocere alla fiducia del pubblico nel mercato unico.

Il dialogo sociale continuerà a rivestire un ruolo essenziale. I risultati delle negoziazioni tra le parti sociali sul lavoro a tempo parziale dovrebbero venire annunciati in tempi brevi 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. Diverse azioni concernenti questo importante settore sono attualmente condotte. A seguito di casi recenti, le parti sociali stanno esaminando le implicazioni sociali della ristrutturazione industriale. Da parte sua, 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 l'applicazione delle sanzioni.

La Commissione ha avviato la consultazione delle parti sociali su scala europea in merito ad una eventuale regolamentazione-quadro relativa all'informazione ed alla consultazione a livello nazionale. Tale consultazione avverrà in due fasi: la prima verterà sull'opportunità di un'azione e la seconda sull'eventuale contenuto di un'iniziativa della Comunità. La Commissione proseguirà nel suo impegno per definire 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.

Conformemente a quanto indicato nella recente comunicazione "Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione europea", la Commissione incoraggerà lo sviluppo di sistemi di protezione sociale che contribuiscano a migliorare le possibilità di impiego di coloro che non lavorano.

Per assicurare norme sociali equilibrate ed efficaci nel mercato interno, la Commissione pubblicherà entro la fine dell'anno, a fini consultivi, un Libro bianco sui settori esclusi dalla direttiva concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro e prenderà in considerazione l'eventuale adattamento di questi principi ai diversi modi di trasporto.

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 integrative 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 e il Parlamento sono altresì invitati a deliberare rapidamente sulle proposte modificate 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: Tutelare i diritti dei consumatori, la salute e l'ambiente

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 meglio tutelata quando si potrà 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 la tutela degli interessi della Comunità nel contesto internazionale rafforzata. Inoltre, la Commissione sta considerando l'opportunità di inserire obbligatoriamente 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.

La Commissione redigerà una comunicazione per illustrare il suo orientamento nei confronti della politica del mercato unico e dell'ambiente, evidenziando come le due politiche possano

meglio sostenersi reciprocamente e come i potenziali conflitti possano essere evitati o trovare rapida soluzione.

Azione 6 : Istituire un 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 elaborerà un meccanismo permanente di dialogo con i cittadini, in particolare per informarli sui loro diritti e su come esercitarli; a tale proposito ha già avanzato specifiche proposte. Un servizio di "orientamento" europeo verrà inoltre istituito per consigliare i

cittadini che incontrano problemi e che hanno bisogno di aiuto. Le informazioni che la Commissione otterrà in futuro 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.

LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DEL MERCATO UNICO

Il mercato unico non può essere considerato senza tenere conto dell'ambiente economico e politico più ampio nel quale è inserito. La sua dimensione e la 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 approfittare maggiormente di tali vantaggi.

Il mercato unico è un riflesso dell'economia aperta dell'Europa e la sua regolamentazione ed i suoi principi costituiscono spesso un modello di riferimento per diversi paesi. Conseguentemente, l'Unione europea dovrebbe poter 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: liberalizzazione dei servizi finanziari

(GATS), rafforzamento ed estensione delle discipline dell'OMC in materia di concorrenza ed investimenti; promozione dell'uso di standard internazionali; negoziazione di accordi di reciproco riconoscimento; coordinamento degli Stati membri nelle sedi internazionali che trattano le telecomunicazioni; adozione di una posizione comune nei negoziati sui trasporti aerei; ravvicinamento dei sistemi e delle norme vigenti nello spazio euro-mediterraneo; eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi sui mercati dei paesi terzi; lotta contro la contraffazione nel settore della proprietà intellettuale; miglioramento della capacità delle società europee di raccogliere capitale sui mercati internazionali evitando disparità tra le direttive comunitarie ed i principi contabili internazionali; assistenza alle PMI nell'affrontare la concorrenza sui mercati mondiali.

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 particolare nella lotta contro le frodi.

Con l'adesione all'Unione di nuovi Stati membri, si delineeranno nuove opportunità per un mercato unico allargato. Anche dopo l'adesione dei nuovi Stati membri, l'effettiva applicazione ed il pieno rispetto dell'*acquis communautaire* in tutti gli aspetti del mercato unico continueranno ad essere la condizione essenziale per mantenere la fiducia nel corretto funzionamento del mercato unico ed evitare qualsiasi pressione protezionista.

La Commissione è in procinto di emanare il proprio parere sulle domande di adesione. Il grado di impegno dimostrato dai paesi candidati nei confronti del mercato unico e la

loro capacità di assumere gli obblighi relativi al suo corretto funzionamento costituiranno elementi essenziali che verranno attentamente considerati. Per poter aiutare i paesi PECO nella fase preparatoria in vista della loro integrazione nel mercato unico, la Commissione ha pubblicato nel 1995 il Libro bianco sulla legislazione del mercato unico. La Commissione continua con determinazione a fornire assistenza tecnica attraverso il programma PHARE ed il suo Ufficio per lo scambio di informazioni in materia di assistenza tecnica (TAIEX). Tale assistenza tecnica continuerà a costituire un contributo essenziale ai preparativi in vista dell'adesione; essa dovrebbe consentire ai PECO di porre in essere la legislazione e le infrastrutture amministrative necessarie affinché fruiscono dei vantaggi di un mercato unico pienamente operativo. Nel frattempo, nei settori della normazione tecnica nei quali l'*acquis communautaire* sarà stato interamente recepito, gli accordi di valutazione della conformità renderanno possibile l'accesso ai mercati anticipando l'adesione.

CONCLUSIONI

Il 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. Il Piano adotta un approccio coerente ed equilibrato che cerca di tenere conto delle preoccupazioni di tutti i cittadini relative ai propri diritti personali, all'ambiente e alla protezione della salute e della sicurezza. Esso sottolinea la necessità che la politica del mercato unico sia coerente con le altre politiche comunitarie, ampliando la dimensione sociale ed assicurando un armonioso sviluppo in modo che tutte le regioni dell'Unione possano fruire dei vantaggi derivanti dal mercato unico.

La posta in gioco è enorme. Grazie ad una maggior fiducia crescerà anche la prosperità di tutta l'Europa. L'Unione europea sarà in grado di attingere la propria forza dal convergere, a fine secolo, di diverse fondamentali dinamiche: 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 - sviluppi che dovrebbero, anzi devono condurre a maggiori opportunità di lavoro, ad una più grande solidarietà e ad una coesione economica e sociale fra tutti gli Stati Membri.

Tutte le istituzioni della Comunità e gli Stati membri devono fare la propria parte rispondendo in modo rapido e positivo a questo invito all'azione. Si invita il Consiglio:

- ad approvare l'indirizzo generale ed i quattro obiettivi strategici del Piano d'azione, quale base concordata per le misure volte al miglioramento dell'efficacia del mercato interno;
- ad approvare immediatamente le azioni elencate nella Fase 1 dell'allegato 1, nonché il relativo calendario, per rendere il più possibile efficaci le esistenti norme sul mercato unico;
- a cercare di conseguire l'adozione in tempi brevi, quanto prima possibile rispetto alla

scadenza del 1° gennaio 1999, di un numero ristretto di azioni prioritarie contenute nel Piano d'azione, elencate nella Fase 2 dell'allegato 1 (ossia la liberalizzazione delle forniture di gas, lo statuto della società europea, le invenzioni biotecnologiche e un meccanismo sulla trasparenza);

- ad intraprendere tutte le iniziative necessarie a conseguire il massimo consenso possibile, entro il 1° gennaio 1999, sulle rimanenti azioni incluse nel Piano d'azione, elencate nella Fase 3 dell'allegato 1;
- a rivedere l'andamento dei lavori di esecuzione del Piano d'azione in occasione di ciascun Consiglio "Mercato interno" e di ciascun Consiglio europeo fino al dicembre 1998. Il Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 potrebbe specificare le ulteriori scadenze in merito alle iniziative della Commissione annunciate nel presente

Piano d'azione e presentate prima della fine dell'anno.

La Commissione invita il Parlamento europeo a dare il suo pieno ed attivo sostegno al fine di garantire che il Piano d'azione trovi la massima applicazione possibile e ad accordare la necessaria priorità all'esame delle proposte legislative contenutevi. La Commissione, da parte sua, si adopererà in ogni modo al fine di presentare le sue proposte tempestivamente per consentire alle altre istituzioni di raggiungere i propri obiettivi.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1:
CALENDARIO DIFFERENZIATO
DELL'ESECUZIONE DEL PIANO D'AZIONE
PER IL MERCATO UNICO

ALLEGATO 1

Calendario differenziato dell'esecuzione del piano d'azione per il mercato unico

Tutte le azioni individuate dalla Commissione nel Piano d'azione sono indispensabili per assicurare il pieno ed effettivo funzionamento del mercato unico e per creare maggiore occupazione e maggiore crescita economica. Tuttavia, siccome i lavori preparatori sulle azioni specifiche sono giunti a stadi diversi, la Commissione ritiene che si debba operare una differenziazione circa il grado di progresso che le singole azioni possono realisticamente conseguire entro il 1° gennaio 1999.

Nell'elaborare il Piano d'azione, la Commissione ha pertanto cercato di distinguere le seguenti tre fasi di realizzazione delle misure entro il 1° gennaio 1999, sulla base dell'allegato calendario (allegato 2):

Fase 1

Applicazione immediata delle azioni, sulla base del calendario fissato nell'allegato 2:

Molte delle azioni di questa fase non richiedono ulteriore legislazione comunitaria, ma dipendono da misure pratiche che devono essere adottate a livello comunitario e nazionale per rendere effettivi gli impegni politici presi precedentemente. L'obiettivo strategico n. 1 contiene azioni concrete ed operative che devono rendere più efficaci le norme in vigore sul mercato unico. La Commissione chiede che le misure relative alla Fase 1 siano approvate immediatamente ed applicate con urgenza.

Fase 2

Adozione delle proposte pendenti nel più breve tempo possibile:

Sono già state presentate proposte da parte della Commissione per far fronte a diverse importanti carenze nel quadro del mercato unico. Il Consiglio ed il Parlamento europeo stanno già discutendo attivamente tali argomenti al fine di perfezionare la legislazione comunitaria. La Commissione sollecita il Consiglio ed il Parlamento europeo a dimostrare la necessaria

determinazione politica a conseguire una rapida adozione di un numero limitato di proposte, quanto prima possibile rispetto alla scadenza del 1° gennaio 1999.

Fase 3

Conseguire il livello massimo di consenso sulle rimanenti azioni entro il 1° gennaio 1999:

Anche le rimanenti azioni sono di importanza fondamentale per la realizzazione di un efficace mercato unico, ma in questo caso il processo di definizione e di approvazione delle azioni appropriate richiederà un maggiore investimento di tempo e di impegno da parte delle istituzioni della Comunità.

In alcuni casi, la Commissione deve ancora avanzare le opportune proposte (ad esempio in relazione al completamento di una cornice regolamentare equilibrata per la promozione del commercio elettronico in Europa, sui servizi finanziari e sulla vigilanza del mercato). La Commissione si impegna ad avanzare le necessarie proposte, come annunciato nel Piano d'azione, non appena possibile e secondo il calendario riportato nell'allegato 2. La Commissione invita inoltre il Consiglio ed il Parlamento europeo ad accordare loro la necessaria priorità di trattamento. Il Consiglio europeo del dicembre 1997 potrà precisare ulteriori impegni prioritari da adottare in questi settori.

In altri casi, ulteriore impegno e tempo saranno necessari al fine di conseguire un accordo anche nel settore fiscale nel quale, sulla base delle discussioni in seno al Gruppo per la politica fiscale, esiste una crescente consapevolezza circa l'esigenza di un maggiore coordinamento tra gli Stati membri.

La Commissione invita il Consiglio ad adoperarsi in ogni modo per assicurare il massimo consenso possibile sulle rimanenti misure del Piano d'azione entro il 1° gennaio 1999.

Obiettivo strategico 1: Rendere più efficaci le norme

Azione	Fase
Eliminazione di tutti i ritardi nel recepimento della legislazione sul mercato interno	1
Creazione di una struttura per l'esecuzione delle norme e la soluzione dei problemi	1
Istituzione di uno sportello Internet per fornire informazioni su tutte le norme attinenti il mercato unico che interessano le imprese	1
Estensione del programma SLIM e di altre iniziative di semplificazione legislativa a nuovi settori	1
Semplificazione delle norme nazionali, comprese quelle relative alla costituzione di società	1
Prendere atto dell'intenzione della Commissione di consultare un Gruppo pilota di imprese europee su talune proposte legislative	1
Proseguo delle iniziative della Commissione in materia di appalti pubblici, riconoscimento reciproco, normalizzazione europea, marchi di conformità, sistema comunitario dei brevetti, prodotti da costruzione, applicazione del programma "Dogana 2000" e riforma del regime di transito ¹	1

¹ Il Piano d'azione invita a riconoscere che questi settori sono i più meritevoli di trattamento prioritario onde conseguire il buon funzionamento del mercato unico. La Commissione cercherà di presentare proposte in tali settori entro la fine del 1997. Il Consiglio europeo di Lussemburgo potrà costituire l'occasione per sancire l'impegno alla conclusione di un accordo entro il 1° gennaio 1999 relativo alle proposte specifiche che la Commissione avrà avanzato in tali settori.

Obiettivo strategico 2: Eliminare le principali distorsioni del mercato

Azione	Fase
Adozione di una serie di misure fiscali, basate sulle discussioni del Gruppo per la politica fiscale, comprendenti lo sforzo per il raggiungimento di un accordo concernente un "codice di condotta", misure per eliminare le distorsioni sull'imposizione fiscale sul capitale, pagamenti transfrontalieri di interessi e di royalties e eliminazione di distorsioni significative nell'ambito delle imposte indirette.	3
Proposte volte alla modernizzazione e ad un'applicazione più coerente dell'IVA	3
Ristrutturazione del quadro comunitario in materia di imposizione fiscale dei prodotti energetici	3
Aiuti di Stato: Prendere atto dell'intenzione della Commissione di: • adottare nuove linee-guida sui regimi di aiuto a finalità regionale; • adottare una cornice multisettoriale sugli aiuti di Stato ai grandi progetti di investimento; • applicare regole più severe sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione;	- - -
Accordo sulla semplificazione degli obblighi di notifica per gli Stati membri in relazione ai regimi di aiuto di Stato a fini orizzontali	3
Accordo sulla codificazione e la precisazione delle procedure sugli aiuti di Stato	3
Prendere atto dell'intenzione della Commissione di semplificare e ridefinire gli obiettivi delle norme antitrust ²	-

² Nei settori di esclusiva competenza della Commissione, si invita il Consiglio a prendere atto dell'impegno assunto dalla Commissione di proseguire i lavori volti alla elaborazione di nuove linee-guida per la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato con il trattato (cfr. anche il Quinto censimento degli aiuti di Stato) e la ridefinizione degli obiettivi e la semplificazione delle norme antitrust.

Obiettivo strategico 3: Eliminare gli ostacoli settoriali all'integrazione dei mercati

Azione	Fase
Nuova direttiva sui programmi di investimento collettivo	3
Riduzione delle restrizioni sugli investimenti dei fondi pensione	3
Accordo sulla liberalizzazione della fornitura di gas	2
Applicazione effettiva della direttiva sul mercato interno dell'elettricità	1
Applicazione entro il termine fissato della liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni	1
Nuove norme concernenti l'assegnazione delle bande orarie (<i>slots</i>) e le tariffe di accesso agli aeroporti	3
Accordi relativi alla creazione dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea e nuova convenzione EUROCONTROL	3
Potenziamento delle norme sulla vigilanza del mercato in taluni settori	3
Statuto della società europea	2
Decima direttiva sul diritto societario relativa alle concentrazioni transfrontaliere di imprese	3
Regolamentazione della società europea cooperativa, mutua e associazione	3
Direttiva sui ritardi di pagamento	3
Misure legate al commercio elettronico:	
• direttiva sulla trasparenza per i servizi della società dell'informazione;	2
• diritto d'autore e diritti connessi;	3
• vendita a distanza dei servizi finanziari;	3
• firma elettronica;	3
• servizi ad accesso condizionato	3
Direttiva sulla protezione delle invenzioni biotecnologiche	2

Obiettivo strategico 4: Creare un mercato unico al servizio di tutti i cittadini

<i>Azione</i>	<i>Fase</i>
Misure di accompagnamento e tre direttive sull'abolizione dei controlli alle frontiere, sulle restrizioni al diritto alla libera circolazione delle persone e sul diritto di viaggiare	3
Adattamento del diritto di risiedere e soggiornare in un altro Stato membro	3
Prendere atto dell'intenzione della Commissione di consultare le parti sociali in merito all'informazione ed alla consultazione dei lavoratori a livello nazionale	1
Prendere atto dell'intenzione della Commissione di pubblicare un Libro bianco sui settori esclusi dalla Direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro, soprattutto nei servizi di trasporto	1
Direttiva sulle pensioni integrative	3
Dare seguito agli sforzi della Commissione per il miglioramento e la maggiore consultazione della base dati EURES sull'occupazione	1
Direttiva sulla vendita di beni di consumo e sulle garanzie ivi connesse	3
Prendere atto dell'intenzione della Commissione di pubblicare una comunicazione sul mercato unico e l'ambiente	1
Istituzione di un meccanismo che consenta un dialogo con i cittadini	1

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 2:
LISTA COMMENTATA DELLE AZIONI
PRIORITARIE

Obiettivo strategico 1: Rendere più efficaci le norme

Azione	Interventi richiesti
Azione 1: Rendere operativa la legislazione già adottata in materia di mercato unico. <i>Eliminare tutti i ritardi nel recepimento della legislazione sul mercato unico</i> Gli Stati membri sono invitati a presentare entro il 15 luglio 1997 un calendario dettagliato del loro programma di recepimento per affrontare con urgenza tutti i ritardi e assicurare il rispetto delle scadenze di recepimento fissate tra la data odierna e il 1° gennaio 1999. Questi calendari, unitamente al "quadro del punteggio mercato interno", saranno utilizzati per misurare i progressi effettuati e saranno oggetto di discussione in sede di Consiglio Mercato Interno. Nel frattempo la Commissione interverrà nei confronti degli Stati membri che non hanno agito conformemente ai loro obblighi di legge. Azione 2: Creare una struttura per l'esecuzione delle norme e la risoluzione dei problemi 1. Per assicurare nella pratica la rigorosa applicazione delle norme del mercato unico nonché una risoluzione sollecita ed economica dei problemi, la Commissione propone che i singoli Stati membri designino un centro di coordinamento. Questa struttura servirà a facilitare i contatti tra le autorità responsabili per l'applicazione delle norme nei vari Stati e ad assicurare che i problemi sollevati da altri Stati o dalla Commissione vengano risolti rapidamente dai servizi competenti delle relative amministrazioni nel rispetto di scadenze precise. 2. (2) Gli Stati membri che non hanno ancora proceduto in tal senso dovranno istituire punti di contatto nelle amministrazioni ai quali le imprese e i cittadini possano rivolgersi per tutti i problemi relativi al mercato unico. Tali punti di contatto dovrebbero essere fissati conformemente alla risoluzione del Consiglio dell'8 luglio 1996 (GU C 224 dell'1.8.1996).	<i>Entro il 1° ottobre 1997 gli Stati membri presentano i calendari alla Commissione.</i> <i>Entro il 1° ottobre 1997:</i> 1. Gli Stati membri designano centri di coordinamento per l'elaborazione e la soluzione di problemi relativi all'attuazione delle norme del mercato interno e concordano scadenze entro le quali dovranno essere risolti tali problemi. 2. Confermano l'istituzione di punti di contatto e forniscono le relative informazioni alla Commissione e agli altri Stati membri.

Azione	Interventi richiesti
3. La Commissione invita inoltre gli Stati membri a fornire informazioni sulle procedure e strutture preposte all'applicazione della normativa, che dovranno essere esaminate dalla Commissione e da altri Stati membri. 4. La Commissione renderà più sollecita l'istruzione delle denunce presentate da imprese e cittadini e il trattamento delle procedure di infrazione. Da parte loro gli Stati membri dovranno assicurarsi di rispettare rigorosamente le scadenze per le risposte fissate nelle procedure d'infrazione. Azione 3: Fornire alle imprese un migliore accesso ad una corretta informazione <i>Costituzione di uno sportello Internet per le informazioni su tutte le norme del mercato interno che si riferiscono alle imprese</i> Le informazioni relative a tutte le norme del mercato interno che interessano le imprese verranno rese disponibili principalmente tramite uno sportello permanente Internet che verrà istituito nel primo semestre del 1998. Esso integrerà e sarà coordinato dagli eurosportelli nel quadro del programma pluriennale per le PMI. Lo sportello Internet consentirà alle PMI di consultare tutti i regolamenti europei e nazionali e riferire le eventuali difficoltà incontrate nell'accesso al mercato unico. Ad offrire consulenza sul modo di superare tali difficoltà sarà in particolare lo sportello Internet. Nella misura del possibile le informazioni disponibili tramite lo sportello saranno ampliate per comprendere materiali relativi, ad esempio, ai programmi di R&S dell'UE, alle informazioni sugli appalti pubblici raccolte tramite la base dati TED e altri dati su progetti comunitari. Questo sportello Internet funzionerà nell'ambito del Website Europa e sarà collegato anche alle reti degli Stati membri. Le imprese saranno invitate a formulare osservazioni e a inviare contributi per le informazioni da fornire prima della creazione dello sportello stesso.	3. Informano la Commissione e gli Stati membri sulle procedure e le strutture preposte all'applicazione della normativa. 4. Commissione, Stati membri <i>Entro il 1° luglio 1998 la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri e l'industria, istituisce lo sportello Internet.</i>

Azione	Interventi richiesti:
Azione 4: Semplificare e migliorare la legislazione nazionale e comunitaria <i>a) Estensione del programma SLIM e di altre iniziative di semplificazione a nuovi settori</i> Sarà messo in atto un programma permanente di semplificazione della legislazione del mercato interno, basato sull'esperienza del progetto pilota SLIM (Simpler legislation for the Internal Market) varato nel 1996, per eliminare tutti gli oneri normativi superflui gravanti sulle imprese. La novità della metodologia SLIM consiste nel fatto che le raccomandazioni in materia sono valutate da piccoli gruppi di lavoro che vedono riuniti esperti delle amministrazioni nazionali e utenti della legislazione. Nella prima fase del progetto SLIM quattro piccole équipes, composte di quattro o cinque esperti degli Stati membri e di un pari numero di rappresentanti degli utenti della legislazione, hanno formulato raccomandazioni sulla semplificazione della normativa in materia di Intrastat, di riconoscimento dei diplomi, di prodotti della costruzione e di piante ornamentali. Nel 1997 la Commissione dà seguito a tali raccomandazioni, e i nuovi settori da esaminare sono adesso le norme IVA, i servizi bancari, la nomenclatura combinata per il commercio estero e la normativa in materia di fertilizzanti. Il programma permanente di semplificazione vedrà abbinate la metodologia SLIM e altre operazioni di semplificazione destinate a snellire varie aree legislative come l'assicurazione e i valori mobiliari, i servizi ai consumatori, le telecomunicazioni, le procedure e le norme doganali ed eventualmente altri settori, fra cui il diritto delle società. <i>b) Semplificazione delle norme nazionali, comprese quelle relative alla costituzione di imprese</i> Gli Stati membri sono invitati ad impegnarsi su un programma di semplificazione legislativa a livello nazionale, iniziando con le norme relative alla costituzione di imprese, per eliminare i ritardi e i costi superflui in linea con la raccomandazione formulata in materia dalla Commissione (COM(97) 161 del 22 aprile 1997). Gli Stati membri presentano relazioni periodiche sui risultati, che	<i>Entro il dicembre 1997</i> la Commissione completa l'insieme delle proposte destinate a dare efficacia alle raccomandazioni nei settori a cui si riferisce la prima fase del progetto SLIM. <i>Entro il novembre 1997</i> la Commissione presenta conclusioni e raccomandazioni relative alla seconda fase del progetto SLIM al Consiglio Mercato Interno. <i>Entro il gennaio 1998</i> la Commissione definisce i settori e costituisce le équipes di lavoro per la terza fase SLIM. <i>Entro il maggio 1998</i> la Commissione definisce i settori e costituisce le équipes di lavoro per la quarta fase SLIM. Gli Stati membri sono invitati a dare avvio o estendere la semplificazione delle norme nazionali, anche per quanto riguarda la costituzione di imprese, e a tenere periodicamente informati la Commissione e gli altri Stati membri circa le attività svolte in questo settore <i>a decorrere dal Consiglio Mercato Interno del novembre 1997</i>

Azione	Interventi richiesti:
saranno esaminate nelle riunioni del Consiglio Mercato interno a decorrere dal novembre 1997. <i>c) Consultazione di un gruppo pilota di imprese europee per talune proposte legislative</i> La consultazione di un gruppo pilota di imprese, tra cui PMI, servirà a valutare i costi e le conseguenze amministrative che la nuova normativa proposta avrà per le imprese. Tale consultazione non sostituisce, ma integra, l'ampio processo di consultazione normalmente intrapreso dalla Commissione nella preparazione delle sue proposte legislative, ad esempio tramite i libri verdi e documenti analoghi che fissano obiettivi ed opzioni programmatiche. Il gruppo pilota concentrerebbe la propria attenzione sull'importante problematica rappresentata dai costi e dagli oneri amministrativi cui potrebbe dare luogo la specifica soluzione legislativa proposta in una fase successiva nel processo di elaborazione della legislazione. La Commissione verificherà quest'impostazione sulla base di progetti pilota. Azione 5: Colmare le lacune dell'attuale quadro giuridico <i>a) Seguito dato alle iniziative della Commissione in materia di appalti pubblici, di riconoscimento reciproco, di norme europee, di marchi di conformità, di sistema comunitario di brevetti, di prodotti da costruzione, di attuazione del programma "Dogane 2000" e di riforma del regime di transito</i> <i>b) Programma "Dogane 2000" e riforma del regime di transito:</i> Gli obiettivi del programma "Dogane 2000", adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo nel dicembre 1996, sono i seguenti: • garantire l'applicazione del diritto comunitario in modo tale da pervenire a risultati equivalenti e a livelli di protezione equivalenti in qualsiasi punto del territorio doganale comunitario;	<i>Nel corso del 1988, la Commissione istituisce il gruppo sperimentale e lancia i progetti pilota</i> <i>a) Entro il dicembre 1997 la Commissione propone iniziative nei settori degli appalti pubblici e dei sistemi di brevetto.</i> <i>b) Entro il luglio 1997 la Commissione presenta un programma di lavoro per la realizzazione del programma "Dogane 2000" e della riforma del transito. Inoltre la Commissione darà avvio alle azioni seguenti:</i>

Azione	Interventi richiesti:
• garantire l'applicazione del diritto comunitario in modo tale da pervenire a risultati equivalenti e a livelli di protezione equivalenti in qualsiasi punto del territorio doganale comunitario; • proteggere gli interessi finanziari della Comunità. In collaborazione con gli Stati membri la Commissione appoggerà fra l'altro le iniziative volte a promuovere metodi di lavoro moderni come le tecniche di audit e l'analisi del rischio. La Commissione proporrà inoltre un regolamento sul ravvicinamento delle sanzioni amministrative nel settore doganale. In via prioritaria nel quadro del programma "Dogane 2000" la Commissione presenterà misure di riforma del regime di transito comunitario. Questo riguarda particolarmente: 1. la gestione e il controllo delle operazioni di transito 2. l'informatizzazione delle procedure; 3. l'istituzione di un unico regime di transito per l'Europa; 4. il coordinamento delle attività di prevenzione della frode e di esecuzione forzata della legge.	1. La Commissione presenterà nuove proposte legislative per la fine del 1997; 2. gli Stati membri e la Commissione introducono la fase sperimentale entro la metà del 1998 e la fase operativa entro la fine del 1998; 3. proposta della Commissione entro la metà del 1998; 4. nuove disposizioni legislative e coordinamento entro la fine del 1997 per le iniziative della Commissione e degli Stati membri.

Obiettivo strategico 2: eliminare le principali distorsioni del mercato

Azione	Interventi richiesti
Eliminare le distorsioni provocate dall'imposizione fiscale <i>Pacchetto fiscale</i> Con lo smantellamento delle restrizioni di carattere normativo, si rendono sempre più visibili le distorsioni e le barriere di ordine fiscale. I regimi fiscali devono evolvere in modo da consentire lo sviluppo dell'attività economica transfrontaliera, costituendo al contempo una salvaguardia contro la destabilizzazione causata dalle perdite di gettito fiscale dovute all'elusione legale delle imposte, alla scelta della legge più favorevole o alla frode fiscale. La Commissione presenterà proposte e inviterà gli Stati membri a lavorare per un possibile accordo su un pacchetto fiscale, basato sul lavoro del gruppo di politica fiscale (GPF). In tale contesto si dovrebbe prevedere: • un codice di condotta destinato a ridurre nei fatti la dannosa concorrenza fiscale che ostacola le attività di riscossione delle imposte degli Stati membri e falsa l'allocazione delle risorse produttive nel mercato unico. Le discussioni attualmente in corso nel gruppo di politica fiscale, concernenti soprattutto l'imposta sulle società, faciliteranno la realizzazione di un accordo tra gli Stati membri; • l'eliminazione delle distorsioni nella tassazione dei redditi da capitale, in particolare tramite misure volte a garantire l'effettiva imposizione dei risparmi transfrontalieri. Le differenze di imposizione fiscale possono tradursi in gravi distorsioni dei flussi e della destinazione dei capitali, destinate secondo le previsioni ad aumentare una volta scomparsi i differenziali dei tassi di cambio e i rischi valutari tra Stati membri partecipanti alla moneta unica; • misure destinate ad eliminare le ritenute sul pagamento degli interessi e delle <i>royalties</i> tra imprese, che rientrano in una strategia a lungo termine di abolizione delle forme di disincentivazione fiscale all'attività economica transfrontaliera (doppia imposizione). • misure volte ad eliminare le distorsioni dovute all'applicazione non uniforme dei regimi di imposizione indiretta.	Gli Stati membri si impegnano a lavorare all'interno del gruppo di politica fiscale per raggiungere un possibile accordo su un codice di condotta. Basandosi sul lavoro svolto dal gruppo di politica fiscale, la Commissione presenta proposte in materia di imposizione dei redditi da capitale, di ritenute sul pagamento degli interessi e delle <i>royalties</i> e nel settore dell'imposizione diretta.

Azione	Interventi richiesti:
Azione 2: Creare un nuovo sistema comune di imposta sul valore aggiunto <i>Imminenti proposte di modernizzazione e applicazione più omogenea dell'IVA</i> Nel suo programma di lavoro strategico la Commissione ha delineato un'impostazione a scadenze progressive per la preparazione del passaggio ad un regime IVA basato sull'origine dei beni e dei servizi. È d'importanza cruciale per il funzionamento del mercato unico che il Consiglio e il Parlamento si impegnino alla transizione ad un regime IVA più semplice, basato sull'origine, sulla base delle proposte della Commissione. Questa strategia comprende una fase preparatoria che prevede l'accordo su una modifica dello status del comitato IVA, l'accordo sull'assistenza reciproca per il recupero dell'IVA pagata dagli operatori alle autorità del paese partner e una cooperazione intensificata a livello amministrativo. Queste proposte saranno presentate prossimamente e gli Stati membri sono invitati ad impegnarsi ad accettare ed attuare le misure in oggetto entro il 1° gennaio 1999, compiendo così un importante passo in avanti nella modernizzazione dei regimi IVA e nella preparazione al passaggio ad un sistema basato sull'origine. La Commissione prevede successivamente tre pacchetti di proposte formali: • un primo insieme di misure si riferisce alla definizione delle operazioni imponibili, degli operatori soggetti passivi IVA, della base imponibile, della posizione nei confronti delle esenzioni e alle condizioni alle quali può essere conferita e realizzata la deducibilità fiscale: ad esso fanno seguito nuove proposte relative al ravvicinamento delle aliquote IVA; • un secondo insieme di misure è destinato a spianare la strada all'abolizione del concetto di imposizione al punto di destinazione. Questo gruppo di proposte si riferisce al campo territoriale d'applicazione dell'IVA, al luogo di imposizione e all'organizzazione a livello comunitario delle operazioni effettuate dai	Consiglio e PE sono invitati a provvedere tempestivamente all'adozione delle imminenti proposte della Commissione, che verranno presentate nel quadro della fase preparatoria per il passaggio ad un sistema basato sull'origine dei beni e dei servizi.

Azione	Interventi richiesti:
soggetti passivi IVA, agli obblighi e diritti dei soggetti passivi IVA, ai metodi di controllo, ecc.; • nell'ultimo pacchetto di misure la Commissione proporrà meccanismi di redistribuzione del gettito IVA tra Stati membri, oltre a formulare proposte di regimi speciali e misure transitorie. In questa fase la Commissione renderà inoltre note le sue proposte per la fase finale del ravvicinamento delle aliquote. Azione 3: Ristrutturare il sistema comunitario di tassazione dei prodotti energetici La Commissione ha presentato una proposta di direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, destinata ad estendere la politica comunitaria alle accise sui prodotti energetici (utilizzati come carburanti o combustibili) diversi dagli oli minerali. Questi ultimi rappresentano solo il 40% del consumo finale di energia nella Comunità e una politica omogenea di tassazione comunitaria dei prodotti energetici deve tener conto delle altre fonti di energia. Il passaggio alle accise comunitarie minime sarà scaglionato su 4 anni per i combustibili, l'elettricità e il gas naturale. Aliquote comunitarie minime entreranno immediatamente in vigore per i carburanti utilizzati a scopi industriali e commerciali (ad esclusione del gas naturale). Le proposte consentono agli Stati membri di conservare un ampio margine di flessibilità, in particolare per quanto riguarda la composizione della base dell'imposizione indiretta. Nel determinare l'applicazione di soglie comunitarie concordate minime sarà tenuto presente il cumulo di tutte le forme di imposizione indiretta relativa ad un prodotto energetico. Al di sopra dei minimi fissati di comune accordo gli Stati membri resteranno liberi di modulare le aliquote applicabili ad un prodotto sulla base di criteri qualitativi oggettivi o delle categorie di utenti.	Consiglio, PE.

Azione	Interventi richiesti:
Azione 4: Adottare un'impostazione rigorosa nella politica di concorrenza <i>a) Aiuti di Stato: rendere più rigorose le linee direttrici in materia di aiuti regionali, di aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione e di aiuti ai grandi progetti di investimento; razionalizzare i requisiti di notifica per certe categorie di aiuti orizzontali</i> Nel settore del controllo degli aiuti di Stato la Commissione metterà in atto una vasta riforma delle procedure e degli orientamenti esistenti. Tale riforma comporterà gli elementi seguenti: 1. adozione di nuovi orientamenti in materia di aiuti regionali che prevedono, fra l'altro, una riduzione globale delle intensità d'aiuto autorizzabili e la concentrazione degli aiuti nelle zone più depresse; 2. adozione di un inquadramento "multi-settoriale" destinato a rafforzare i controlli sugli aiuti regionali ai grandi progetti di investimento. L'obiettivo è di introdurre norme che tengano esplicitamente conto dell'impatto di tali aiuti sulla concorrenza nel settore interessato; 3. potenziamento dei controlli sugli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione: gli aiuti alla ristrutturazione saranno valutati secondo criteri più rigorosi al fine di (a) evitare la concessione di aiuti al di sopra di quanto necessario per ripristinare l'efficienza economico-finanziaria degli operatori e (b) esaminare la fattibilità e il realismo del piano di ristrutturazione in quanto base di ripristino dell'efficienza economica e finanziaria dell'impresa, che escluda la necessità di ulteriori aiuti. 4. introduzione di requisiti di notifica semplificati per gli Stati membri nel caso dei regimi di aiuti orizzontali. La Commissione presenterà proposte di regolamento del Consiglio a norma dell'articolo 94 che l'autorizzino ad istituire un sistema di	La Commissione pubblicherà nuovi orientamenti per dare attuazione a queste proposte. Le autorità degli Stati membri sono invitate a collaborare attivamente alla realizzazione di questo pacchetto di proposte di riforma. 1. La Commissione dà forma definitiva agli orientamenti <i>entro la fine del 1997</i>. 2. Inquadramento della Commissione <i>entro fine 1997</i>. 3. Revisione degli orientamenti del 1994 da parte della Commissione <i>entro il dicembre 1997</i>. 4. <i>Entro il novembre 1997</i> la Commissione presenta proposte relative ad un regolamento del Consiglio per l'attuazione di sistemi semplificati ed efficaci di notifica e controllo di certe categorie di aiuto di Stato. Gli Stati membri lavorano al fine di pervenire ad un

Azione	Interventi richiesti:
esenzione per categoria sulla base di requisiti di notifica ex ante per certe categorie di aiuti; 5. proposta di regolamento del Consiglio sulle procedure di consolidamento e chiarimento delle procedure in materia di aiuti di Stato, in particolare per quanto riguarda la notifica, i limiti di tempo per l'esame dell'aiuto da parte della Commissione, il diritto di essere sentiti concesso agli Stati membri nei cui confronti viene avviata la procedura ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2 e i diritti dei terzi nelle procedure in materia di aiuti di Stato. <i>Norme antitrust più semplici e mirate</i> La Commissione intende dirigere le proprie attività verso quelle forme di accordi o pratiche concordate che più facilmente si prestano ad ostacolare la concorrenza nel mercato unico; l'emergere di autorità garanti della concorrenza più efficaci a livello nazionale ha inoltre creato un margine di manovra per una divisione del lavoro più razionale fra la Comunità e gli organismi nazionali. Alla luce di queste considerazioni, e al fine di alleviare l'onere dell'applicazione delle norme antitrust, la Commissione adatterà tali norme nel modo seguente: 1. generalizzazione della norma "de minimis" applicabile agli accordi verticali mediante un aumento delle soglie di quota di mercato al di sotto delle quali non è più di applicazione l'articolo 85; 2. decentralizzazione dell'applicazione degli articoli 85 e 86 verso gli Stati membri se e in quanto tale decentralizzazione porti ad una più fattiva applicazione delle norme di concorrenza della Comunità.	sollecito accordo. 5. All'inizio del 1988, la Commissione presenta la sua proposta in vista della sua adozione entro il 1 gennaio 1999. 1. Entro il settembre 1997 la Commissione adotta una comunicazione modificata sugli accordi di importanza minore. 2. Entro il luglio 1997 la Commissione pubblica un progetto di comunicazione sulla cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri in materia di decentralizzazione.

Obiettivo strategico 3: Eliminare gli ostacoli settoriali all'integrazione dei mercati

Azione	Interventi richiesti:
Azione 1: Eliminare le barriere esistenti nei mercati dei servizi a) Nuova direttiva relativa agli organismi di investimento collettivo La Commissione presenterà proposte destinate ad assicurare la costituzione di un effettivo mercato unico per ogni tipo di organismo di investimento collettivo negli strumenti finanziari e ad eliminare i principali dubbi interpretativi relativamente alla direttiva del 1985 sugli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (che resterà in vigore). La soluzione prevista consiste nel passare, per gli organismi di investimento collettivo diversi dagli OICVM, da un'impostazione basata sull'armonizzazione di prodotti finanziari specifici verso un regime che definisca le condizioni (in particolare per quanto riguarda la protezione dei consumatori) alle quali gli operatori saranno autorizzati a fornire servizi di gestione degli investimenti in tutta l'UE sulla base di un passaporto unico. L'accento sarà posto sul prestatore di servizi anziché sul prodotto finanziario, come avviene per altri servizi finanziari. b) Riduzione delle restrizioni agli investimenti da parte dei fondi pensione I fondi pensione dell'Unione europea detengono attualmente risparmi per circa 1.200 miliardi di ECU. Questo segmento fondamentale del mercato dei capitali dell'UE resta però frammentato. Molti Stati membri, per pretese ragioni di ordine prudenziale, pongono limiti agli investimenti da parte dei fondi pensione ed esigono che un'elevata percentuale di investimenti sia collocata in attività denominate nella valuta nazionale, con la conseguenza, fra le altre, che i mercati europei dei capitali sono contrassegnati da scarsa liquidità. È empiricamente dimostrato che ai fondi pensione viene impedito di detenere portafogli ottimali e si riscontra un rendimento più basso per un determinato livello di rischio, che si traduce in un	Entro il dicembre 1997 la Commissione presenta una proposta. Consiglio, PE. Entro il giugno 1997 la Commissione presenta il Libro verde. Gli Stati membri interessati aboliscono progressivamente le restrizioni sugli investimenti dei fondi pensione denominati in valuta estera in un contesto di sicurezza.

Azione	Interventi richiesti
aumento dei contributi pensionistici da parte dei datori di lavoro il quale, a sua volta, si ripercuote negativamente sui livelli occupazionali. L'introduzione della moneta unica renderà senza oggetto molte delle attuali restrizioni, almeno per quanto riguarda gli investimenti all'interno degli Stati partecipanti. La Commissione si impegna a porre in essere un contesto sicuro per i titolari di pensioni presenti e futuri, con adeguati controlli prudenziali, tale cioè da permettere condizioni di investimento ottimali. Nel 1997 la Commissione presenterà un Libro verde per un regime più flessibile e adeguato di regolamentazione prudenziale che permetta ai fondi pensione di realizzare il proprio potenziale d'investimento. <i>c) Accordo sulla liberalizzazione della fornitura di gas ed effettiva entrata in vigore della direttiva sul mercato interno nel settore dell'elettricità</i> 1. <i>Accordo sulla liberalizzazione della fornitura di gas.</i> Il Consiglio e il Parlamento europeo dovrebbero concludere quanto prima le discussioni in corso sulla liberalizzazione del mercato del gas, assicurando l'applicazione delle disposizioni finali per i cosiddetti contratti "take-or-pay", gli obblighi di servizio pubblico e i mercati emergenti in modo da permettere livelli reali e reciproci di scambi transfrontalieri. 2. <i>Effettiva entrata in vigore della direttiva sull'elettricità</i> (direttiva 96/92 del 19.12.1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'elettricità) così da permettere che queste disposizioni abbiano effetto pieno e immediato entro la data di entrata in vigore (1.2.1999).	1. Consiglio, PE concludono al più presto i negoziati sulla direttiva per la liberalizzazione del mercato del gas. 2. Stretta collaborazione della Commissione con gli stati membri per chiarificare le modalità di applicazione nei tempi opportuni della direttiva sull'elettricità.

Azione	Interventi richiesti:
<i>(d) Attuazione puntuale della liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni</i> ormai in gran parte d'applicazione il quadro normativo comunitario per la creazione di un mercato delle telecomunicazioni europeo liberalizzato e armonizzato. Mancano appena sei mesi alla data di totale liberalizzazione nella maggior parte degli Stati membri (1° gennaio 1998) e molti dei termini intermedi fissati dal quadro normativo sono già scadute. La Commissione continuerà a lavorare per assicurare la piena attuazione del pacchetto normativo, basato su una duplice strategia di contatti bilaterali con le autorità nazionali di regolamentazione o i loro precursori, e di procedure formali d'infrazione. Questa attività si concentrerà sull'applicazione al contempo puntuale ed effettiva delle norme comunitarie, sull'aumento della trasparenza, sulla valutazione dei regimi nazionali di autorizzazione e sui contatti all'interno di sedi tecniche riconosciute (ONP, ACTE, il nascente comitato per le licenze). <i>(e) Nuove regole sull'assegnazione degli slots e sulle tariffe aeroportuali</i> 1. Assegnazione degli slots: le norme vigenti sull'assegnazione degli slots hanno reso possibile la trasparenza e la non discriminazione. Tuttavia i problemi di capacità stanno peggiorando e l'accesso a vari aeroporti si rende sempre più difficile. Gli aeroporti premono per aumentare le capacità, ma incontrano limiti di carattere ambientale. È pertanto urgente garantire l'utilizzazione della capacità esistente secondo criteri della massima efficienza ed impedire che risulti eliminata la concorrenza. Per questi motivi nel 1997 saranno proposte modifiche che dovrebbero garantire la mobilità sul mercato dando la priorità alle possibilità di aumento della concorrenza. 2. <i>Tariffe aeroportuali</i>: le tariffe di accesso agli aeroporti rappresentano una quota considerevole dei costi sostenuti dalle compagnie aeree. In una situazione in cui questi ultimi sono soggette ad una pressione competitiva crescente è pertanto	Commissione, Stati membri, autorità nazionali di regolamentazione (ANR). 1. Proposte della Commissione da presentare. Consiglio, PE. Consiglio, PE. 2. Consiglio, PE.

Azione	Interventi richiesti
auspicabile che tali tariffe non siano eccessive. Le tariffe aeroportuali devono essere pertanto connesse ai costi. Il fine deve essere di assicurare la trasparenza per consentire alle compagnie aeree di giustificare le tariffe e proporre migliorie. Al contempo dovrebbe essere possibile una certa flessibilità nell'applicazione dei principi di proporzionalità ai costi al fine di promuovere i massimi tassi di utilizzo della capacità disponibile, ad esempio fissando prezzi maggiorati per le ore di punta e imponendo oneri in base al rumore prodotto. <i>f) Accordi sulla creazione dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea e nuova convenzione EUROCONTROL</i> 1. <i>Creazione di un'autorità europea per la sicurezza aerea:</i> l'obiettivo è di rafforzare l'utilizzazione efficiente dello spazio aereo europeo ed aumentare i livelli di sicurezza tramite la definizione di norme comuni per la progettazione, fabbricazione, manutenzione e gestione dei velivoli nonché per il personale e le organizzazioni coinvolte in questi compiti. Questa impostazione sarà inoltre favorita dall'introduzione, all'occorrenza, di certificati o autorizzazioni che attestino la conformità con questi requisiti e meccanismi di controllo. 2. <i>Rafforzamento di EUROCONTROL e adesione della Comunità alla convenzione:</i> l'obiettivo è di rafforzare i poteri regolamentari di EUROCONTROL in materia di prestazione di servizi di traffico aereo per sviluppare la qualità del servizio e la coerenza delle norme comuni. L'adesione della Comunità alla convenzione dovrebbe contribuire alla convergenza degli interventi con i settori di responsabilità comune. Azione 2: Rafforzare i controlli sui prodotti <i>Rafforzare le norme sui controlli di mercato in determinati settori</i> Consumatori e operatori economici debbono poter fare affidamento sull'esistenza di effettivi controlli e di un'effettiva applicazione delle norme in	1. Il Consiglio ha invitato ad adottare un mandato negoziale per istituire tale autorità a livello europeo. 2. Il Consiglio è invitato a prevedere la firma della convenzione da parte degli Stati membri e un mandato per l'adesione della Comunità. La Commissione presenta proposte destinate ad attuare l'impostazione prescelta nei tre settori.

Azione	Interventi richiesti:
materia di mercato unico, particolarmente quando tali norme sono destinate ad assicurare un elevato livello di salute e sicurezza pubblica. Nei settori in cui sono rilevanti le implicazioni in materia di sanità pubblica, come i prodotti alimentari e farmaceutici, le autorità competenti degli Stati membri esercitano un elevato livello di controllo ufficiale. Nei settori della normativa tecnica cui si riferisce il Nuovo Approccio, la responsabilità di assicurare la conformità è attribuita ai produttori, mentre la certificazione è svolta dagli "organismi notificati". Tuttavia le autorità competenti degli Stati membri conservano la responsabilità di assicurare la competenza degli "organismi notificati", il rispetto delle disposizioni essenziali delle direttive sul mercato interno, il controllo dell'effettiva implementazione delle Direttive. La Commissione rivedrà gli accordi per il controllo e la supervisione dei prodotti regolati dalle disposizioni sul mercato interno e proporrà iniziative adeguate alle esigenze degli specifici settori interessati. 1. <i>Settore alimentare:</i> ci si soffermerà in particolare sullo sviluppo e il miglioramento delle misure atte a sviluppare e migliorare i dispositivi stabiliti dalla legislazione vigente: sistemi di allarme rapido, scambio di informazioni sui sistemi nazionali di controllo; programmi di controllo comunitario coordinati; missioni di accertamento negli Stati membri per verificare l'efficacia e l'equivalenza dei controlli ufficiali. 2. <i>Settore farmaceutico:</i> In via prioritaria, gli attuali requisiti delle pratiche di buona produzione verranno estesi ai materiali iniziali e verrà costituito un sistema di ispezione comunitario delle imprese farmaceutiche, sia per i prodotti finiti che per i materiali iniziali. 3. <i>Settori cui si riferisce il nuovo approccio:</i> le azioni proposte in una prima fase copriranno: • gli elementi di controllo sul mercato (organizzazione di verifiche, richieste di informazione, campionatura, informazione dei gruppi a rischio, organizzazione di ritiri effettivi) e definire le condizioni della loro applicazione,	Gli Stati membri migliorano i controlli sul mercato sulla base delle proposte della Commissione, che dovranno essere accettate dal Consiglio e dal PE.

Azione	Interventi richiesti
• l'assistenza reciproca tra autorità responsabili per l'applicazione della normativa e definire le condizioni alle quali si esplicherà tale assistenza, dalla raccolta di informazioni fino all'applicazione della clausola di salvaguardia, • la consulenza tecnica offerta per sostenere la preparazione e la gestione delle Direttive e il controllo delle attività, in particolare nell'ambito delle clausole di salvaguardia. 4. <i>La protezione del consumatore prevista dalla Direttiva 92/59 sulla Sicurezza Generale dei Prodotti.</i> Saranno adottati provvedimenti destinati: • a rafforzare l'applicazione negli Stati membri delle disposizioni obbligatorie della direttiva in materia di controllo sui mercati; • a sviluppare ed istituzionalizzare ulteriormente i sistemi di cooperazione tra gli Stati membri e tra la Commissione e gli Stati membri ai sensi della direttiva; • a rendere più celere il funzionamento dei sistemi di allarme e di informazione sui prodotti pericolosi; • a migliorare la distribuzione delle informazioni sui prodotti pericolosi. Azione 3: Migliorare il contesto commerciale per le operazioni transfrontaliere <i>a) Statuto della Società europea, relative proposte di statuti per le cooperative, associazioni e società mutue e decima direttiva di diritto societario relativa alle fusioni transfrontaliere delle società per azioni</i> 1. <i>Statuto della Società europea</i> L'adozione del regolamento del Consiglio sullo statuto della società europea impone una soluzione del problema costituito dalla partecipazione dei lavoratori, che da oltre un decennio frena i progressi su questa iniziativa. Un gruppo di lavoro presieduto dal Visconte	1. Consiglio, PE.

Azione	Interventi richiesti:
Davignon, incaricato di proporre soluzioni, ha presentato proposte nel maggio 1997 e queste servono da base per la ripresa delle discussioni politiche in materia, da proseguire attivamente a fini di un'adozione quanto più possibile sollecita. 2. La Commissione presenterà una nuova proposta di <i>decima direttiva di diritto societario relativa alle fusioni transfrontaliere delle società per azioni</i>. 3. <i>Regolamenti sugli statuti europei per le cooperative</i>, le associazioni e le società mutue. L'adozione di questi regolamenti consentirà la costituzione in società delle forme europee di cooperative, associazioni e società mutue, che potranno così promuovere le proprie attività transnazionali senza perdere le proprie caratteristiche, ottenendo al contempo un trattamento più paritario nei confronti delle società a capitale azionario. Questi testi sono accompagnati da una proposta di direttiva sulla partecipazione dei dipendenti al processo decisionale dell'impresa per la quale lavorano. <i>b) Direttiva sui ritardi di pagamento</i> I ritardi di pagamento rappresentano un ostacolo sempre più grave allo sviluppo delle imprese europee, in particolare delle PMI, e per il successo del mercato unico. Il fatto che la maggior parte degli Stati membri non sia intervenuta ad affrontare questo problema ha indotto la Commissione a concludere che sia necessario formulare proposte di requisiti minimi per combattere questo fenomeno in Europa, requisiti che dovrebbero essere incorporati nelle leggi nazionali a meno che si verifichino miglioramenti significativi entro la fine del 1997. Questi requisiti saranno basati sul pacchetto di misure delineato nella raccomandazione della Commissione del 12 maggio 1995 sui termini di pagamento nelle transazioni commerciali, tra cui il diritto per legge ad un risarcimento in caso di ritardo nei pagamenti (come un diritto per legge a ricevere un interesse di mora), procedure di ricorso efficaci e poco	2. <i>Entro il 31 dicembre 1997</i> la Commissione presenta la proposta. 3. Consiglio, PE. <i>Entro il luglio 1997</i> la Commissione pubblica un rapporto che conclude in merito alla necessità della direttiva. Secondo semestre del 1997, presentazione della proposta.

Azione	Interventi richiesti
onerose per ottenere il pagamento e un termine massimo di pagamento per gli appalti pubblici. Azione 4: Affrontare la sfida dell'innovazione e delle nuove tecnologie <i>a) Misure connesse al commercio elettronico</i> 1. <i>Direttiva sulla trasparenza per i servizi della società dell'informazione.</i> La proposta della Commissione si prefigge un sistema di informazione e cooperazione amministrativa per le future leggi nazionali riguardanti i servizi <i>on-line</i> al fine di impedire l'insorgere di nuovi ostacoli alla loro libera circolazione nel mercato unico e promuoverne l'ulteriore sviluppo. 2. <i>Copyright e diritti d'autore.</i> È necessario armonizzare certi diritti d'autore e diritti connessi nella società dell'informazione per instaurare in tutta l'Unione la parità di trattamento per la protezione del copyright nel nuovo contesto tecnologico e nel quadro del mercato unico. Un'iniziativa omogenea in questo settore rappresenterà un elemento cruciale nell'emergente quadro del mercato unico per la società dell'informazione, poiché il contenuto della maggior parte dei nuovi prodotti e servizi è tutelato dalla proprietà intellettuale. L'accento sarà posto sulle comunicazioni <i>on line</i>, sulla riproduzione e sulla distribuzione del materiale tutelato. 3. <i>Vendite a distanza di servizi finanziari.</i> La Commissione proporrà una direttiva sui contratti di servizi finanziari negoziati a distanza, al fine di abolire gli ostacoli alla prestazione transfrontaliera di servizi aumentando al contempo la protezione offerta al consumatore. 4. <i>Firma elettronica.</i> L'iniziativa della Commissione è destinata ad assicurare il riconoscimento di legge della firma elettronica nel mercato unico e a fissare criteri minimi per le autorità di certificazione.	1. Consiglio, PE dimostrano la necessaria determinazione politica per raggiungere una <i>adozione in tempi brevi</i> 2. La Commissione presenta proposte nel <i>secondo semestre del 1997</i> 3. La Commissione presenta proposte nel <i>settembre 1997</i>. 4. La Commissione presenta proposte nel <i>secondo semestre del 1997</i>.

Azione	Interventi richiesti
5. <i>Servizi ad accesso condizionato</i> La proposta della Commissione cercherà di istituire una tutela giuridica adeguata dei servizi ad accesso condizionato in tutto il mercato unico al fine di proteggere i prestatori di servizi contro la pirateria da parte di decodificatori illegali, carte "intelligenti" o altri sistemi. b) <i>Direttiva sulla protezione delle invenzioni biotecnologiche:</i> La biotecnologia sarà la base di una nuova generazione di prodotti farmaceutici. In assenza di un'adeguata disciplina per la protezione degli investimenti di proprietà intellettuale in questo settore, risulteranno ostacolati gli investimenti in tutta l'UE. Di conseguenza nel 1995 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche ai sensi della legislazione nazionale sui brevetti. Queste proposte prevedono la protezione piena e adeguata delle innovazioni e offrono la certezza del diritto richiesta sia dai produttori che dal pubblico.	5. La Commissione presenta proposte nel <i>secondo semestre 1997</i>. Parere del PE nel <i>luglio 1997</i>. Proposta modificata della Commissione, <i>settembre 1997</i> Adozione <i>quanto prima possibile</i>.

Obiettivo strategico 4: Creare un mercato unico al servizio di tutti i cittadini

Azione	Interventi richiesti
Azione 1: Eliminare i controlli alle frontiere <i>Misure di accompagnamento e tre direttive sull'abolizione dei controlli alle frontiere, sulle restrizioni al diritto alla libera circolazione delle persone e al diritto di viaggiare</i> Le proposte della Commissione in materia di abolizione dei controlli alle frontiere sono le seguenti: (i) proposta di direttiva del Consiglio relativa all'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne; (ii) proposta di direttiva del Consiglio sul diritto dei cittadini dei paesi terzi di viaggiare nella Comunità; e (iii) proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 68/360/CEE relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno per i lavoratori degli Stati membri e i membri delle loro famiglie all'interno della Comunità e la direttiva 73/148/CEE relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi. Determinate misure di accompagnamento che dovranno essere dapprima adottate dal Consiglio e recepite dagli Stati membri garantiranno l'adozione delle proposte di cui sopra in condizioni atte a garantire condizioni adeguate di sicurezza. L'adozione delle misure di accompagnamento risulterà agevolata se in sede di CGI si raggiungerà un accordo sul trasferimento delle competenze dall'attuale titolo IV al trattato CE. Azione 2: Aggiornare le norme attuative del diritto di soggiorno <i>Adattamento del diritto di risiedere e di soggiornare in un altro Stato membro</i> La gradualità che ha caratterizzato l'evoluzione del diritto di risiedere e di soggiornare in un altro Stato membro, dissociando sempre più tali diritti dall'esercizio di un'occupazione, ha fatto sì che essi tendano ad essere applicati in maniera disorganica che non si confà più alla mobilità della società odierna. La Commissione proporrà pertanto	Consiglio, PE Nel corso del 1998 la Commissione completerà le proposte relative a tutte le categorie di cittadini della Comunità residenti in altri Stati membri dell'Unione. Consiglio, PE

Azione	Interventi richiesti
l'aggiornamento di questa normativa, compreso il miglioramento delle disposizioni relative al diritto di soggiorno per i residenti di breve durata.	
Azione 3: Tutelare i diritti sociali.	
<i>a) Consultare le parti sociali in merito all'informazione e alla consultazione dei lavoratori a livello nazionale</i>	
Il diritto all'informazione e alla consultazione è stato potenziato in risposta alla liberalizzazione dell'economia e al completamento del mercato unico. Le parti sociali sono già impegnate in un ampio dibattito in una prospettiva volta a concordare una dichiarazione comune sull'informazione e la consultazione per la riunione ad alto livello del dialogo sociale prevista per il giugno 1997. Successivamente alla comunicazione della Commissione sull'informazione e la consultazione dei lavoratori, del 14 novembre 1995, e alle reazioni ricevute dalle parti sociali e dalle altre istituzioni comunitarie, la Commissione ritiene necessario avviare iniziative in questo settore. Conformemente alle disposizioni dell'accordo sulla politica sociale che accompagna il protocollo sulla politica sociale, le parti sociali a livello europeo saranno consultate sulla necessità di un intervento comunitario sui meccanismi d'informazione e consultazione già esistenti a livello nazionale.	Completare la prima fase della consultazione entro <i>agosto 1997</i>. Commissione, parti sociali, Stati membri.
<i>b) Libro bianco della Commissione sui settori esclusi dalla direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro, in particolare nei servizi di trasporto</i>	
Questo Libro bianco permetterà di valutare l'adattamento alle esigenze delle diverse modalità di trasporto dei principi fissati nella direttiva 93/104/CE relativa a certi aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.	La Commissione pubblica il <i>Libro bianco nel giugno 1997</i>

Azione	Interventi richiesti
Azione 4: Promuovere la mobilità della manodopera nell'Unione <i>a) Direttiva sulle pensioni integrative</i> La libertà di circolazione dei lavoratori costituisce un principio fondamentale dell'Unione Attualmente questa libertà si trova ostacolata fra l'altro dall'appartenenza a regimi di pensione integrativa o complementare: questo fenomeno è stato messo in evidenza dalla relazione presentata dal Gruppo ad alto livello sulla libera circolazione delle persone. La Commissione intende proporre una direttiva volta ad abolire le restrizioni che pesano sui lavoratori distaccati temporaneamente in un altro Stato membro, consentendo loro fra l'altro, di restare affiliati al regime di pensione complementare del paese in cui lavoravano in precedenza. <i>b) Miglioramento e più ampio uso della base dati sull'occupazione EURES</i> EURES, che fornisce informazioni sulle opportunità di lavoro transfrontaliero nell'Unione, sarà ulteriormente sviluppata. Gli Stati membri dovranno integrarla pienamente nei servizi offerti dalle loro agenzie nazionali di collocamento, cosicché grazie a questo strumento tali agenzie possano diventare una forza più efficace per un mercato del lavoro flessibile. La Commissione promuoverà la consapevolezza di questo sistema e cercherà di rafforzare la cooperazione tra le agenzie di collocamento.	La Commissione presenta proposte <i>entro l'ottobre 1997</i>. Consiglio, PE. Commissione, Stati Membri

Azione	Interventi richiesti:
Azione 5.: Tutelare i diritti dei consumatori, la salute e l'ambiente. <i>(a) Direttiva sulla vendita dei beni di consumo e relative garanzie</i> Da un sondaggio sulle abitudini dei consumatori risulta che il 52% ha citato come ostacolo principale all'acquisto transfrontaliero l'esistenza di problemi relativi allo scambio o alla riparazione di merci acquistate in un altro Stato membro. La proposta di direttiva sulla vendita e le garanzie dei beni di consumo (COM(95)520) è intesa a conferire alcuni diritti fondamentali in tutta l'Unione ai consumatori insoddisfatti per un prodotto difettoso da loro acquistato: tale risultato è ottenuto mediante il ravvicinamento delle leggi nazionali vigenti in materia di garanzie. I risultati di un'analisi dell'impatto economico attualmente in corso dovrebbero permettere fra breve il raggiungimento di un accordo su questa proposta. <i>b) Comunicazione della Commissione sul mercato unico e l'ambiente</i> In questa comunicazione la Commissione definirà la propria impostazione circa la problematica del mercato unico e dell'ambiente, ponendo particolarmente l'accento sulle modalità atte a promuovere la sinergia tra le due politiche e a porre rimedio ad eventuali conflitti.	Consiglio, PE. Entro il 31 dicembre 1997 la Commissione pubblicherà la comunicazione.

Azione	Interventi richiesti:
Azione 6.: Istituire un dialogo con il cittadino Si tratta di istituire un meccanismo permanente di dialogo con il cittadino sui diritti e le opportunità offerti dal mercato unico, operativo dai primi del 1998. Sviluppando ulteriormente l'esperienza degli ultimi due anni (1996/1997), il meccanismo offrirà informazioni concrete e consulenze sollecite ai cittadini, incoraggiandoli a comunicare a loro volta le difficoltà incontrate nell'esercizio dei propri diritti. Questo elemento di "informazione di ritorno" del dialogo funzionerà mediante un servizio telefonico e un servizio di consulenza ("signposting"); un sito Internet servirà da centro di un "mercato unico virtuale", che consentirà ai cittadini di scambiare informazioni sulle proprie attività ed esperienze nel quadro del mercato unico.	Entro i primi del 1998 la Commissione istituisce il meccanismo.

PAGINA BIANCA



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 27.11.1996
COM(96) 583 def.

LIBRO VERDE

GLI APPALTI PUBBLICI NELL'UNIONE EUROPEA

SPUNTI DI RIFLESSIONE PER IL FUTURO

(presentato dalla Commissione)

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE

2. CONTESTO DEL DIBATTITO

I. Obiettivi della politica dell'Unione in materia di appalti pubblici

II. L'impatto attuale

III. Quesiti

3. APPLICAZIONE DEL DIRITTO DEGLI APPALTI PUBBLICI - SITUAZIONE ATTUALE E TENDENZE

I. Introduzione

II. Obbligo di recepire le direttive nell'ordinamento giuridico nazionale

III. Obbligo di applicare correttamente il diritto degli appalti pubblici

A Problemi di non corretta applicazione delle direttive

a) Definizioni contenute nelle direttive

b) Ricorso eccessivo alla procedura negoziata

c) Qualità insufficiente dei bandi e degli avvisi

d) Ricorso eccessivo alla procedura accelerata e previsione di termini di partecipazione troppo brevi

e) Criteri di selezione e di aggiudicazione

B Problematiche connesse a situazioni che non rientrano nella sfera d'applicazione delle direttive

a) Concessioni o contratti analoghi

b) Appalti pubblici di importo inferiore alle soglie previste dalle direttive

c) Modifiche delle regole in corso di procedura

C Conclusioni preliminari

IV. Controllo dell'applicazione del diritto degli appalti pubblici

- A Le direttive "Ricorsi"**
- B Sanzioni adeguate**
- C Reclami**
 - a) A livello comunitario**
 - b) A livello nazionale**
- D Altre modalità di composizione delle controversie**
 - a) Attestazione**
 - b) Conciliazione**

V. Quesiti**4. MIGLIORARE L'ACCESSO AGLI APPALTI PUBBLICI - MONITORAGGIO, INFORMAZIONE, FORMAZIONE, PROCEDURE ELETTRONICHE**

- I. Monitoraggio degli appalti pubblici**
- II. Informazione**
 - a) Maggiore trasparenza della disciplina giuridica**
 - b) Diffusione dei bandi ed avvisi**
- III. Formazione**
- IV. Procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti**
 - a) Situazione attuale**
 - b) Pubblicazione elettronica**
 - c) Diffusione elettronica**
 - d) Sistema di aggiudicazione degli appalti interamente elettronico**
 - e) Esperienze al di fuori dell'Unione europea**
 - f) Conclusione**
- V. Quesiti**

5. APPALTI PUBBLICI ED ALTRE POLITICHE COMUNITARIE

- I. Piccole e Medie Imprese (PMI)**
- II. Normalizzazione**
- III. Reti transeuropee (RTE) e trasporti in particolare**
 - a) Fase che precede il bando di gara**
 - b) Affidamento di concessioni ai consorzi**
 - c) Ricorso alla procedura negoziata**
- IV. Appalti finanziati con fondi dell'Unione**
 - a) I fondi strutturali e il Fondo di coesione**
 - b) Gli appalti aggiudicati dalle istituzioni europee o finanziati con risorse comunitarie**
- V. Appalti pubblici e aspetti sociali**
- VI. Appalti pubblici e ambiente**
- VII. Appalti pubblici nel settore della difesa**
- VIII. Appalti pubblici e politica dei consumatori**
- IX. Quesiti**

6. GLI APPALTI PUBBLICI NEI PAESI TERZI

- I. L'accesso agli appalti su scala mondiale: pervenire ad una nuova situazione vantaggiosa per l'Europa**
- II. Predisporre le basi per un'apertura degli appalti nei paesi dell'Europa centrale ed orientale e nei paesi mediterranei**
- III. Quesiti**

1. INTRODUZIONE

1.1 Per il successo del mercato interno nel suo insieme è fondamentale che la politica in materia di appalti pubblici sia efficace. Nell'Unione europea i pubblici poteri destinano ogni anno all'acquisto di beni e di servizi circa 720 miliardi di ECU che rappresentano l'11% del prodotto interno lordo dell'Unione. A seguito dell'instaurazione del quadro giuridico comunitario sugli appalti pubblici è opportuno avviare una riflessione ed un dibattito sul modo migliore di utilizzare pienamente tutte le potenzialità che esso offre e invitare gli Stati membri, il Parlamento Europeo, gli enti ed amministrazioni aggiudicatrici - il cui contributo è essenziale - ed i fornitori stessi a parteciparvi.

1.2 L'Unione europea ha già compiuto notevoli progressi nell'attuazione della sua politica in materia di appalti pubblici. Il quadro legislativo per liberalizzarli è ormai stabilito ed è in corso di recepimento negli Stati membri. I vari attori si stanno adeguando progressivamente alla nuova situazione. Questo quadro continuerà ad essere un fattore di trasformazione dei comportamenti nazionali tradizionali in materia di acquisti, contribuendo così alla creazione di un contesto favorevole allo sviluppo economico dell'intera Europa. Gli appalti pubblici sono fin d'ora più aperti alla concorrenza di quanto non lo siano mai stati. Una più ampia possibilità di accesso agli appalti pubblici di altri paesi, ivi compresi quelli al di fuori dell'Unione, offre già nuovi importanti sbocchi.

1.3 La politica comunitaria in materia di appalti pubblici, se da un lato schiude nuove possibilità, costituisce dall'altro una formidabile sfida. La messa in opera di nuove regole presuppone necessariamente un grosso sforzo d'adattamento dei metodi di lavoro tradizionali. Per un ente aggiudicatore o un'amministrazione aggiudicatrice questa evoluzione implica che si dovrà trattare fin dall'inizio con nuove imprese, spesso di altri Stati membri. Per i fornitori, il cambiamento comporta una maggiore esposizione alla concorrenza, la necessità di avventurarsi su nuovi mercati e l'esigenza assoluta di restare competitivi a livello internazionale. Anche per i governi degli Stati membri la sfida è impegnativa: essi devono conformarsi alle nuove regole in quanto principali acquirenti, sono responsabili della trasparenza del sistema e devono provvedere al recepimento delle direttive nelle rispettive legislazioni nazionali, conformemente agli impegni politici assunti.

1.4 Occorre ora fare il punto su quanto è stato fatto e su quel che resta da fare. La trasformazione è attualmente in corso. Con l'adozione e il recepimento, benché parziale, delle direttive comunitarie nel settore considerato, nonché grazie all'azione avviata dalla Commissione per la tutela dei diritti che da queste discendono, si stanno instaurando gli elementi essenziali di una politica di acquisti efficace. Tale processo è tuttavia difficile e talvolta doloroso, soprattutto laddove in precedenza predominavano relazioni fondate sulle abitudini, sui legami privilegiati e le preferenze nazionali. Constatiamo che prassi di acquisti radicate, ma inefficaci, vengono progressivamente abbandonate. Alcuni organismi acquirenti hanno già sperimentato che applicando le norme comunitarie ottengono una migliore qualità ad un prezzo più interessante. Gli appalti pubblici di altri Stati membri iniziano ad aprirsi, la concorrenza s'intensifica e le imprese sono sempre più preparate a cogliere le sfide a livello internazionale. Eppure occorre ancora compiere degli sforzi se si vuol trarre pieno vantaggio dalla politica comunitaria in materia di appalti pubblici.

1.5 Responsabili della riuscita del processo in corso sono in primo luogo gli organismi acquirenti ed i fornitori, indipendentemente dalla loro dimensione. Cionondimeno anche la Commissione e gli Stati membri hanno un ruolo importante da svolgere. Essi devono cooperare per instaurare condizioni atte a garantire il libero gioco della concorrenza negli appalti pubblici e la prosperità delle imprese europee. Le conseguenze benefiche in termini di crescita economica e, quindi, di posti di lavoro resteranno ampiamente inutilizzate se non si elimineranno gli ostacoli alla fornitura transfrontaliera di beni e di servizi. Il buon funzionamento del mercato interno nel settore degli appalti pubblici si inserisce così nel quadro del dibattito in corso su un Patto di fiducia per l'occupazione.

1.6 Il presente Libro verde è destinato a dar vita ad un ampio dibattito. Nei capitoli che seguono, è descritto il contesto sulla base del quale la Commissione elabora la sua riflessione su un certo numero di questioni essenziali per la politica attuale e futura dell'Unione in materia di appalti pubblici. I temi trattati sono i seguenti: recepimento ed effettiva attuazione della legislazione, mezzi per migliorare l'accesso agli appalti attraverso l'informazione, la formazione nonché l'elaborazione di procedure d'aggiudicazione informatizzate, modo di conciliare la corretta applicazione del diritto degli appalti pubblici con l'attuazione delle altre politiche comunitarie, segnatamente quelle riguardanti le piccole e medie imprese (PMI), le reti transeuropee (RTE), la normalizzazione, il Fondo di coesione e i fondi strutturali, gli appalti aggiudicati dalle istituzioni europee o finanziati da fondi comunitari, il settore sociale, l'ambiente, la politica dei consumatori e, infine, l'accesso agli appalti pubblici di altri paesi. Per agevolare il lettore, all'inizio ed alla fine di ogni capitolo, figurano una breve sintesi e una lista delle principali questioni da discutere.

1.7 La Commissione invita tutte le parti interessate (Consiglio, Parlamento europeo, Comitato economico e sociale, Comitato delle Regioni, organizzazioni professionali, enti ed amministrazioni aggiudicatrici, fornitori, consumatori) a fornire il loro contributo. Le risposte a tutti o parte dei quesiti posti dal Libro verde, vanno indirizzate per iscritto, al più tardi entro il 31 marzo 1997.

all'attenzione del Direttore generale - DG XV

Mercato interno e Servizi finanziari

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruxelles

Fax: (+32 2) 295.65.00

E-mail: John.MOGG@DG15.cec.be

Al termine della fase di consultazione scritta la Commissione deciderà se organizzare a Bruxelles un'audizione con le parti interessate.

1.8 In base ai contributi pervenuti sul Libro verde, nonché sulla base dell'analisi e delle riflessioni conseguenti alla comunicazione sull'impatto e l'efficacia del mercato interno¹, la Commissione elaborerà una comunicazione specifica sugli appalti pubblici. Tale comunicazione, che conterrà un piano d'azione, dovrà definire le misure da adottare per rafforzare l'efficacia del quadro giuridico e per pervenire ad una migliore realizzazione degli obiettivi della politica comunitaria in materia di appalti pubblici.

¹ Com. (96) 520.

2. CONTESTO DEL DIBATTITO

La politica dell'Unione in materia di appalti pubblici è volta ad instaurare in questo settore una concorrenza leale ed aperta, che permetta ai fornitori di trarre pieno vantaggio dal mercato unico ed alle amministrazioni aggiudicatrici di scegliere liberamente, tra una gamma di offerte più numerose e competitive, la migliore offerta disponibile. Il quadro giuridico comunitario di base necessario alla realizzazione di questi obiettivi è stato ora fissato: esso rappresenta un giusto equilibrio fra i principi della certezza del diritto e di flessibilità. Per ciò che concerne la trasparenza, risultati molto incoraggianti sono già stati ottenuti. Riguardo l'impatto economico, i dati disponibili sono, invece, meno positivi ed evidenziano ancora l'esistenza di problemi per quanto riguarda l'efficacia pratica della legislazione, anche se sviluppi positivi in tal senso cominciano a registrarsi.

I. Obiettivi della politica dell'Unione in materia di appalti pubblici

2.1 Le norme comunitarie sulla liberalizzazione degli appalti pubblici trovano la loro fonte nel Trattato, in particolare nelle disposizioni che garantiscono la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, le quali stabiliscono i principi fondamentali in materia (parità di trattamento, trasparenza e mutuo riconoscimento) e vietano, tra l'altro, ogni discriminazione fondata sulla nazionalità. Per rendere più efficaci tali disposizioni, era necessario un diritto derivato dettagliato (sotto forma di direttive). Queste direttive disciplinano l'aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni (settori classici) e degli enti che operano nei settori dell'acqua, dei trasporti e delle telecomunicazioni (settori speciali). Esse prevedono altresì mezzi di ricorso per i fornitori (per maggiori informazioni, vedasi l'allegato I).

2.2 Prima dell'entrata in vigore dell'attuale disciplina giuridica comunitaria, gli acquisti pubblici degli Stati membri si orientavano in genere verso il mercato nazionale. I fornitori nazionali beneficiavano talvolta di una protezione elevata e veniva loro attribuita una quota importante di appalti pubblici, spesso tenendo poco conto dei criteri volti ad ottenere il migliore rapporto qualità/prezzo. In siffatte condizioni i fornitori nazionali del settore pubblico non erano sufficientemente motivati a migliorare la loro competitività. Troppo spesso le politiche d'acquisto non tenevano infatti abbastanza conto di considerazioni di ordine commerciale, per cui il contribuente/consumatore doveva soltanto sopportare, probabilmente a sua insaputa, il sovraccosto e le inefficienze che ne risultavano.

2.3 E' in questo contesto che si inserisce l'azione comunitaria nel settore considerato, i cui obiettivi fondamentali rimangono immutati: predisporre le condizioni di concorrenza necessarie affinché gli appalti pubblici siano aggiudicati senza discriminazioni, pervenire ad un'utilizzazione razionale del pubblico denaro attraverso la scelta dell'offerta migliore, rendere accessibile ai fornitori un mercato unico che offra importanti sbocchi e rafforzare così la competitività delle imprese europee. È indispensabile realizzare una politica europea efficace in questo settore se si vuole che il mercato unico: generi una crescita sostenuta a lungo termine e crei occupazione; favorisca lo sviluppo di imprese in grado di sfruttare le possibilità offerte dal mercato unificato più vasto del mondo e di sostenere

efficacemente la concorrenza su mercati globali; consenta al contribuente e all'utente di usufruire di servizi pubblici di migliore qualità e a minor costo. I poteri pubblici e le imprese di servizi pubblici dell'Unione europea spendono ogni anno circa 720 miliardi di ECU in beni e servizi, ammontare che rappresentava nel 1994 l'11,5% del PIL dei 15 Stati membri ovvero, in altri termini, l'insieme delle economie belga, danese e spagnola, cioè quasi 2000 ECU pro capite. In ragione dell'entità degli appalti pubblici europei, la messa a punto di sistemi d'acquisto efficaci può determinare notevoli risparmi per i governi e quindi per i contribuenti. Considerazioni di tale natura sono particolarmente importanti nel quadro delle politiche di riduzione dei disavanzi pubblici dettate dai criteri di convergenza fissati dal trattato di Maastricht.

2.4 Una politica più aperta in materia di appalti pubblici comporta, ovviamente, molti altri vantaggi, forse meno evidenti. Procedure di aggiudicazione leali, non discriminatorie e trasparenti riducono il rischio di frode e di corruzione nelle amministrazioni. Se la trasparenza, da sola, non basta a sradicare le frodi e la corruzione, un meccanismo di monitoraggio, di controllo delle procedure e di sanzioni proporzionate, effettive e dissuasive, aiuta nondimeno a prevenire il rischio di pregiudizi al pubblico interesse. Per di più, è d'uopo notare che per ciò che attiene alla problematica delle frodi e della corruzione, esistono già degli strumenti² che fissano degli standard di protezione allorché vengono impiegati fondi comunitari. In tale prospettiva, tali strumenti potrebbero costituire utili elementi di riflessione per dare vita ad un dibattito approfondito.

II. L'impatto attuale

2.5 Secondo il rapporto Cecchini sul costo della non-Europa³, i risparmi derivanti da una maggiore trasparenza e da un'accresciuta apertura degli appalti pubblici potevano calcolarsi intorno ai 22 miliardi di ECU. Attualmente non si hanno prove tangibili che si siano realizzati risparmi di tale entità. Lo stesso dicasi per quanto riguarda la convergenza dei prezzi o la crescita dei flussi commerciali intracomunitari legati agli appalti pubblici in settori sensibili. Una metodologia d'indagine per misurare in maniera comparabile ed armonizzata l'importanza e la struttura degli appalti pubblici nei 15 Stati membri, è stata elaborata in collaborazione con Eurostat. Questa metodologia, già sperimentata in due Stati membri volontari (Portogallo⁴ e Grecia⁵), ha consentito di quantificare l'importanza degli appalti pubblici in questi due paesi, grazie alla raccolta di un certo numero di informazioni (importo e numero degli appalti aggiudicati dagli enti pubblici, tipo di procedura di aggiudicazione utilizzata, prodotti acquistati, caratteristiche delle imprese aggiudicatrici degli appalti...). Un sondaggio analogo dovrebbe essere condotto in Germania da qui alla fine dell'anno in corso.

² Vedasi, in materia di sanzioni amministrative comunitarie, il regolamento relativo alla protezione degli interessi finanziari, n° 2988/95, GUCE n° C 132, 8.12.1995, p.1 e, per quanto riguarda le sanzioni penali, la convenzione relativa alla protezione degli interessi finanziari comunitari (contro le frodi), del 26.7.95, GUCE n° C 316, 27.11.1995, p. 48, nonché il primo protocollo addizionale (in tema di corruzione) del 27.9.1995, GUCE n° C 313, 23.10.1996, p.1.

³ "The cost of non-Europe in Public Sector Procurement", WS Atkins Management Consultants, 1987.

⁴ Instituto Nacional de Estatística, Portugal, marzo 1995.

⁵ National Statistic Service of Greece, febbraio 1995.

2.6 La Commissione ha presentato una comunicazione sull'impatto e l'efficacia della legislazione relativa al Mercato interno ("1996 Review"⁶). La liberalizzazione degli appalti pubblici è uno dei temi affrontati. Si tratta di accertare se nel settore considerato si sono ottenuti alcuni dei vantaggi attesi, analizzando in particolare gli effetti della legislazione sull'offerta e sulla domanda, la penetrazione delle importazioni, l'evoluzione dei prezzi e le stime dei risparmi realizzati. I risultati dello studio indicano che gli appalti pubblici registrano in tutt'Europa un'evoluzione significativa, benché la politica comunitaria in materia di appalti pubblici non abbia ancora dato tutti i suoi frutti, segnatamente a causa del mancato recepimento delle direttive da parte degli Stati membri.

2.7 L'effetto più tangibile delle direttive è senz'alcun dubbio quello di assicurare una migliore trasparenza delle procedure di aggiudicazione. Il numero dei bandi di gara pubblicati nel supplemento della Gazzetta Ufficiale (e nella sua versione elettronica, Tenders Electronic Daily) ha continuato ad aumentare. Il totale dei bandi di gara pubblicati è passato da 12.000 nel 1987 a 95.000 nel 1995. Le proiezioni per i prossimi due anni indicano altri aumenti che dovrebbero portare il numero annuale di bandi a 200.000. Questi dati sono di per sé un utile indicatore degli effetti delle direttive sugli appalti pubblici in termini di trasparenza delle procedure di aggiudicazione degli stessi. Inoltre, un'indagine condotta su 1600 fornitori ha evidenziato tassi elevati di risposta alle nuove opportunità presentatesi (90% per gli appalti locali e 70% per gli appalti aggiudicati al di là delle frontiere nazionali). Nondimeno, occorre aggiungere che, tra i circa 110.000 enti ed amministrazioni aggiudicatrici soggetti alle direttive sugli appalti pubblici, circa l'85%, soprattutto a livello delle autorità locali, non si conformerebbe alle regole previste da dette direttive in tema di pubblicità e di trasparenza.

2.8 Le imprese che forniscono attrezzature destinate ai trasporti, alle telecomunicazioni, al settore dell'elettricità e ai servizi sanitari - che vantano tutti grossi clienti nel settore pubblico - hanno realizzato trasformazioni strutturali dovute a vari fattori tra i quali, è legittimo supporre, che figurino le norme comunitarie relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici. Si è assistito alla costituzione di imprese comuni ed a fusioni, operazioni, queste, che permettono di svolgere in comune attività di ricerca e di sviluppo. Il risultato globale è senz'alcun dubbio un'industria europea più efficiente, posta in condizioni migliori per trarre vantaggio dalle economie di scala rese possibili dal mercato interno e più preparata a sostenere la concorrenza mondiale.

2.9 Malgrado alcuni segnali incoraggianti, sussiste tuttavia un grave problema di inosservanza delle norme dovuto al mancato recepimento delle direttive da parte degli Stati membri. A tale riguardo, giova rammentare come solo 3 Stati membri abbiano provveduto ad un recepimento completo di tutte le direttive esistenti in materia. Vale la pena segnalare che la Commissione ha avviato 39 procedure per inadempimento nei confronti degli Stati membri in causa per il mancato recepimento delle direttive. Trattasi di un problema connesso ai mezzi atti ad assicurare un miglior rispetto della legislazione comunitaria, problema che sarà affrontato nel capitolo successivo.

2.10 Inoltre, sembra che in un certo numero di settori, gli enti e le amministrazioni aggiudicatrici non avvertano i benefici che giustificano gli sforzi richiesti per adempiere agli obblighi imposti dalle direttive e rilevino una certa riluttanza nei fornitori potenziali (in particolare di altri Stati membri) a partecipare alle loro gare d'appalto. Ciò indica forse che

⁶ Vedasi nota n° 1, p. 6.

gli operatori economici impiegano un certo tempo ad adeguare il loro comportamento per tener conto delle nuove norme e sfruttare in tal modo i nuovi sbocchi offerti. È quindi possibile che alcuni operatori economici abbiano reagito alle minacce concorrenziali di cui hanno constatato o percepito l'esistenza difendendosi anziché cercando, con una strategia di sviluppo, d'introdursi in altri Stati membri e ivi conquistarsi una quota di mercato.

2.11 Infine, la parte importata degli acquisti pubblici in Europa è rimasta modesta, passando dall'1,4% nel 1987 al 3% nel 1995 per le transazioni transfrontaliere dirette e dal 4% al 7% per gli acquisti realizzati tramite importatori o filiali locali.

III. Quesiti

1. Siete in possesso di altri dati economici, utili alla valutazione dell'impatto delle direttive e della loro incidenza sull'occupazione?
2. Per quale motivo gli operatori economici esitano a presentare offerte negli appalti lanciati in altri Stati membri ?

3. APPLICAZIONE DEL DIRITTO DEGLI APPALTI PUBBLICI- SITUAZIONE ATTUALE E TENDENZE

Una disciplina normativa per gli appalti pubblici è stata messa in opera. La Commissione riconosce la necessità che essa rimanga stabile per un certo periodo e non prevede pertanto di modificarne la struttura fondamentale. Ovviamente essa non rinuncia al proprio diritto d'iniziativa ed è disposta ad adottare o a proporre le misure più adeguate, qualora ciò dovesse risultare necessario.

La Commissione sottolinea la necessità di adoperarsi maggiormente per quanto riguarda sia il recepimento che l'applicazione della disciplina giuridica comunitaria affinché tutti gli operatori dell'Unione possano partecipare agli appalti pubblici in condizioni di parità.

Nell'espletamento della propria funzione di controllo dell'applicazione del diritto comunitario, la Commissione ha rilevato vari problemi tanto di recepimento delle direttive che d'applicazione delle norme da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori. Si tratta dei primi elementi da inserire nel contesto dell'esame specifico dell'applicazione delle norme in vigore cui essa è tenuta conformemente agli obblighi previsti dalle direttive.

Per garantire la corretta applicazione del diritto degli appalti pubblici, è necessario che i mezzi di ricorso siano rapidi ed efficaci sia a livello comunitario che nazionale. Le modalità con cui i ricorsi vengono esperiti non sempre soddisfano tali condizioni. Ora che le direttive "Ricorsi" sono in vigore, i problemi dovrebbero essere risolti per la maggior parte a livello nazionale.

Figurano parimenti tra le questioni fondamentali da trattare, quella di incoraggiare la prassi dell'attestazione e quella di rendere più accessibile la procedura di conciliazione.

I. Introduzione

3.1 Una disciplina normativa per gli appalti pubblici a livello dell'Unione (vedasi allegato I) è stata posta in essere. Allo stato attuale, la Commissione riconosce la necessità che tale disciplina, benché non abbia ancora potuto produrre tutti i suoi effetti, rimanga per un certo periodo stabile. Tale stabilità dovrebbe lasciare a tutti gli attori interessati il tempo necessario per adeguarsi alle nuove norme e prassi in materia di appalti pubblici. Per questo, pur non rinunciando al proprio diritto d'iniziativa, la Commissione non prevede modifiche fondamentali del regime vigente e conferma la propria volontà di proseguire la sua azione in questo settore basandosi sui principi già stabiliti per quanto attiene al metodo scelto e al contenuto della regolamentazione. Beninteso, se dovessero registrarsi dei problemi in particolari settori o se dovessero evidenziarsi lacune nel regime vigente, la Commissione non esiterebbe ad adottare i provvedimenti più adeguati per fare in modo che gli acquirenti europei continuino a beneficiare di un'offerta aperta e competitiva ed i fornitori di un autentico accesso agli appalti pubblici, intensificando così la loro competitività. Nel settore delle telecomunicazioni, così come negli altri settori cosiddetti "speciali", una liberalizzazione è in corso. Quanto all'applicazione delle direttive sugli appalti pubblici, la Commissione verificherà se tale liberalizzazione conduce

all'instaurazione di condizioni di effettiva concorrenza nel settore considerato. In tale ipotesi, essa valuterà i mezzi più appropriati per far fronte a tale situazione. Occorre inoltre rilevare che la maggior parte delle direttive obbliga la Commissione ad un riesame dell'applicazione della legislazione, riesame dettagliato cui la stessa dovrà prossimamente procedere. Il dibattito suscitato dal presente Libro verde dovrebbe fornire elementi utili a tal fine.

3.2 Le direttive comunitarie devono essere recepite nel diritto nazionale. Occorre evitare che la loro applicazione - da parte delle amministrazioni nazionali, regionali o locali ovvero da parte degli enti aggiudicatori nei settori speciali - comprometta l'obiettivo globale consistente nell'applicare a tutti, in tutta l'Unione, le stesse regole in materia di appalti pubblici. L'idea che le regole del gioco non siano uguali per tutti può costituire infatti un potente freno alla liberalizzazione degli appalti pubblici.

II. Obbligo di recepire le direttive nell'ordinamento giuridico nazionale

3.3 Le direttive costituiscono lo strumento principe del nostro sistema di appalti pubblici: esse consentono di migliorare l'efficienza economica e il buon funzionamento del mercato interno. La Commissione pubblica regolarmente delle relazioni sullo stato d'avanzamento dell'attuazione della normativa sul Mercato interno e le esamina con gli Stati membri, anche a livello ministeriale. A più riprese la Commissione ha manifestato la sua preoccupazione in merito al livello ancora insufficiente di recepimento delle direttive sugli appalti pubblici (cfr. tabella 1). Gli appalti pubblici costituiscono infatti uno dei settori del Mercato interno in cui si riscontrano le maggiori difficoltà quanto alla comunicazione degli atti e alla qualità del recepimento. La direttiva "Servizi" e le direttive rielaborate "Forniture" e "Settori speciali" sono quelle che sollevano le maggiori difficoltà.

3.4 Sebbene la maggior parte delle disposizioni delle direttive abbia un effetto diretto sul piano giuridico, il mancato e/o l'inesatto recepimento delle stesse impediscono ai cittadini e alle imprese comunitarie di beneficiare pienamente, come dovrebbero, della realizzazione del Mercato interno nel settore degli appalti pubblici. Si possono infatti constatare notevoli disparità fra, da un lato, la quota relativa nel prodotto nazionale lordo della Comunità di alcuni degli Stati membri che non hanno correttamente recepito le direttive e, dall'altro, il numero di bandi pubblicati sul totale dei bandi nella Comunità. In altri termini, negli Stati membri di cui trattasi, il numero di bandi pubblicati è modesto rispetto alla loro importanza economica. Di conseguenza la Commissione invita ancora una volta gli Stati membri a vigilare affinché la normativa sugli appalti pubblici sia in primo luogo recepita. Di fatto la mancanza di misure di recepimento può costituire, per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori, un "alibi" sin troppo comodo per sfuggire all'applicazione delle norme vigenti.

3.5 Inoltre gli Stati membri devono prestare la massima attenzione ad una formulazione delle disposizioni nazionali in modo tale che la qualità del recepimento sia sufficientemente elevata da garantire la piena realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla legislazione comunitaria. Un recepimento poco corretto può, infatti, sia attenuare i diritti che discendono dalle direttive a favore degli operatori, sia porre gli organismi preposti ad applicare le norme in una situazione di conflitto fra la legislazione comunitaria e quella nazionale inducendoli, di conseguenza, ad applicare in modo non corretto la vigente regolamentazione comunitaria. Tale situazione è altrettanto grave quanto il mancato

recepimento perché in pratica l'effetto è equivalente. Occorre quindi che, indipendentemente dal metodo di recepimento delle disposizioni delle direttive negli ordinamenti giuridici nazionali, gli Stati membri si adoperino per eliminare ogni incompatibilità fra le norme nazionali preesistenti ed i principi e le disposizioni comunitarie, in modo tale da garantire una corretta interpretazione ed applicazione delle stesse da parte degli operatori. A sua volta la Commissione invita gli Stati membri a provvedere affinché, nella misura del possibile, i contesti normativi nazionali in cui si inseriscono le direttive siano resi più chiari, ad esempio limitando i rinvii ad altri testi normativi e cercando di incorporare in un unico testo tutte le disposizioni pertinenti in materia. In questo modo l'applicazione delle norme da parte degli organismi acquirenti e l'accesso agli appalti per gli operatori interessati sarebbero facilitati.

3.6 La Commissione è consapevole della complessità dei testi comunitari. Tale complessità è forse all'origine di talune difficoltà di recepimento e, soprattutto, d'applicazione, ma essa è una conseguenza diretta del fatto che le questioni da risolvere per conseguire gli obiettivi perseguiti sono altrettanto complesse. La Commissione è disposta ad offrire agli Stati membri che lo chiedono tutta l'assistenza necessaria per agevolare la comprensione e la semplificazione dei testi esistenti nell'ambito del recepimento delle direttive.

3.7 In ogni modo, secondo alcune informazioni a disposizione della Commissione, l'adozione dei testi di recepimento, seppur preparati per tempo, viene rinviata senza motivo apparente. In altri casi si osserva un rifiuto di recepire talune disposizioni del diritto comunitario. La Commissione si interroga sulle relative giustificazioni e, in ogni caso, manifesta il suo interesse a conoscere tutti gli altri eventuali motivi all'origine delle difficoltà incontrate.

3.8 La Corte di giustizia delle Comunità europee si è pronunciata in varie cause concernenti la tutela dei diritti dei privati cittadini nel quadro del diritto comunitario, quando gli Stati membri vengono meno ai loro obblighi, in particolare in materia di recepimento delle direttive. Nella sentenza Francovich⁷, la Corte ha stabilito il principio secondo il quale gli Stati membri sono responsabili dei danni subiti dai singoli a causa del mancato recepimento di una direttiva le cui disposizioni possono essere invocate dai singoli, pur non avendo quest'ultime necessariamente un'efficacia diretta. Nella sentenza Brasserie du Pêcheur-Factortame⁸, la Corte è andata ancora oltre riconoscendo che in talune condizioni la responsabilità dello Stato può essere riconosciuta per i danni causati da ogni violazione del diritto comunitario, quale che sia l'organismo pubblico il cui atto o la cui omissione sia all'origine dell'inadempimento. E' quindi probabile che i singoli invochino tale giurisprudenza di fronte ai giudici nazionali per ottenere una riparazione dei danni subiti, compreso il lucro cessante, e beneficiare di conseguenza di una tutela effettiva dei loro diritti.

⁷ Sentenza del 19.11.91, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Racc. 1991 - I, 5403.

⁸ Sentenza del 5.3.96, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Racc. 1996-I, 1029. Vedasi anche la sentenza British Telecom del 26.3.96, causa C-392/93, Racc. 1996- I, 1631.

III. Obbligo di applicare correttamente il diritto degli appalti pubblici

3.9 Se è indispensabile che la disciplina normativa sia correttamente messa in opera mediante un fedele recepimento delle direttive, è altrettanto fondamentale che l'applicazione che ne viene fatta dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori sia corretta.

3.10 Nell'adempiere al suo compito di custode del rispetto del diritto comunitario, in applicazione dell'articolo 155 del Trattato CE, la Commissione ha individuato alcuni casi che evidenziano difficoltà d'applicazione delle norme da parte degli organismi acquirenti. Senza pretendere di essere esaurienti, le parti che seguono presentano, raggruppandoli, alcuni casi esemplificativi dei problemi causati dalla non corretta applicazione del diritto comunitario.

A Problemi di non corretta applicazione delle direttive

a) Definizioni contenute nelle direttive

3.11 Un primo tipo di problemi riscontrati riguarda la corretta interpretazione della portata delle varie nozioni che figurano nelle direttive. Ad esempio, la Corte di giustizia è intervenuta per definire in modo più compiuto il concetto di "amministrazione aggiudicatrice" contenuto nelle direttive (sentenza *Beentjes*⁹), affermando la necessità di darne un'interpretazione funzionale. Inoltre, la pratica ha dimostrato che è difficile delimitare la nozione di "ente aggiudicatore" ai sensi della direttiva sui settori speciali, in quanto la stessa fa riferimento sia alla natura soggettiva degli enti che all'attività da questi svolta in uno dei settori speciali. La direttiva prevede, infatti, tutta una serie di casi particolari nei quali gli organismi acquirenti, pur potendo essere ricompresi nella nozione di enti aggiudicatori, non sono tuttavia soggetti alle regole di tale direttiva.

3.12 Parimenti, in vari casi, non è stato facile circoscrivere la nozione di "appalto pubblico". Nelle direttive essa è infatti definita con termini aventi una portata piuttosto ampia, in modo da assoggettare al regime comunitario ogni sorta di contratto, concluso per iscritto e a titolo oneroso, fra un'amministrazione aggiudicatrice ed un imprenditore. Malgrado ciò, alcune amministrazioni aggiudicatrici hanno tentato di eludere le procedure previste dalle direttive.

3.13 Analoghe considerazioni valgono anche per altre nozioni contenute nelle direttive, in particolare per la nozione di "opera", alcuni elementi d'interpretazione della quale si trovano nel testo legislativo, ma, in casi specifici, sembrano suscettibili di interpretazioni diverse. Per altre nozioni, quali quelle di "fornitura" e di "servizi", la Commissione rileva che, avvalendosi della loro indeterminatezza, vari organismi acquirenti tentano di eludere le norme delle direttive scindendo artificialmente appalti che pur costituiscono un insieme.

3.14 La natura in certo qual modo generica di tali nozioni deriva necessariamente dal fatto che esse devono applicarsi in situazioni ed ordinamenti giuridici nazionali molto diversi. Il legislatore comunitario ha dovuto compiere uno sforzo per tener conto di tale eterogeneità. Occorre quindi interpretare tali nozioni restando fedeli all'intento del legislatore e cercando di conseguire gli obiettivi dallo stesso stabiliti.

⁹ Sentenza del 20.9.88, causa 31/87, Racc. 1987, 4635.

b) Ricorso eccessivo alla procedura negoziata

3.15 Un secondo tipo di problemi riguarda la scelta della procedura di aggiudicazione e, segnatamente, il ricorso alla procedura negoziata. Nelle direttive relative ai settori classici, la procedura negoziata, in particolare quella senza la previa pubblicazione del bando, è una procedura eccezionale, la cui utilizzazione è possibile unicamente nei casi tassativamente elencati. La Corte di giustizia ha precisato (sentenza Commissione contro Italia¹⁰) che le disposizioni che disciplinano la procedura negoziata devono essere interpretate in modo restrittivo e che incombe a chi intende avvalersene l'onere di provare che le circostanze eccezionali giustificatrici della deroga esistono effettivamente. Ora, numerose procedure per inadempimento avviate dalla Commissione così come varie sentenze pronunciate dalla Corte, dimostrano che le amministrazioni aggiudicatrici si sono avvalse di tali procedure ben al di là dei limiti tassativi esistenti, segnatamente invocando motivi imperativi d'urgenza inesistenti ovvero ad esse imputabili, oppure argomenti non fondati sull'esistenza di un solo imprenditore in grado di eseguire gli appalti in questione.

3.16 Nei casi in cui è ammessa, la procedura negoziata sembra condurre ad un risultato economicamente più soddisfacente dell'asta tradizionale, rivelandosi quindi un mezzo razionale per diminuire i costi dell'acquirente pubblico, pur realizzando gli obiettivi perseguiti. È tuttavia vero che la procedura negoziata è meno adeguata al conseguimento dell'obiettivo della trasparenza degli appalti.

c) Qualità insufficiente dei bandi e degli avvisi

3.17 Un terzo tipo di problemi riguarda la pubblicità degli appalti pubblici. In numerosi bandi di gara pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee non figurano alcune informazioni richieste dai modelli di bando contenuti nelle direttive. Inoltre, controlli incrociati dei bandi pubblicati hanno consentito di evidenziare la frequente inosservanza dell'obbligo di pubblicare gli avvisi di pre-informazione e quelli di aggiudicazione.

3.18 Eppure la trasparenza comporta bandi di gara completi ed è necessaria per liberalizzare gli appalti pubblici. L'assenza di pubblicità rende impossibile ogni concorrenza effettiva ed i vantaggi che ne derivano. Ogni categoria di avviso prevista dalle direttive risponde ad una logica ben precisa. Gli avvisi di pre-informazione (o quelli indicativi periodici della direttiva "Settori speciali") sono destinati a far conoscere alle imprese, in particolare alle PMI, abbastanza per tempo, i bisogni degli organismi acquirenti in modo che le stesse si possano organizzare di conseguenza per presentare offerte qualitativamente migliori. I bandi di gara propriamente detti devono fornire tutti i dati necessari agli operatori economici affinché questi possano decidere se e come partecipare ad un determinato appalto. Gli avvisi di aggiudicazione, da un lato, permettono alle imprese che hanno partecipato ad una procedura di verificare se i loro diritti sono stati rispettati e, dall'altro, forniscono informazioni utili per analizzare le tendenze del mercato nei vari settori.

¹⁰ Sentenza del 10.3.87, causa 199/85, Racc. 1987, 1039.

d) Ricorso eccessivo alla procedura accelerata e previsione di termini di partecipazione troppo brevi

3.19 Un quarto tipo di difficoltà riguarda l'utilizzazione di termini abbreviati attraverso l'applicazione della procedura accelerata. L'esame dei bandi pubblicati nel supplemento S della Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee ai sensi della direttiva 92/50/CEE indica che un'elevata percentuale degli appalti oggetto dei bandi è aggiudicata con procedura accelerata e quindi i termini di ricezione per le domande di partecipazione e per le offerte vengono notevolmente ridotti. Essendo infatti questi rispettivamente di 15 giorni e di 10 giorni minimo, risulta molto difficile alle imprese degli altri Stati membri partecipare a tali procedure. Le direttive relative ai settori classici, a differenza di quelle per i settori speciali, non permettono, nel quadro delle procedure ristrette e negoziate, di abbreviare i termini, salvo che l'urgenza renda impraticabili i termini normali. Ciò significa, quindi, che la procedura accelerata ha carattere eccezionale. Alla luce di quanto sopra rilevato, la stessa non sembra essere considerata tale dalle amministrazioni aggiudicatrici.

3.20 Un problema analogo, ma ancora più grave, si presenta nei casi, abbastanza numerosi, in cui gli organismi acquirenti fissano dei termini di partecipazione inferiori a quelli minimi previsti dalle direttive. È chiaro che siffatto comportamento, in contrasto con il quadro normativo in vigore, limita sensibilmente o addirittura impedisce totalmente una vera concorrenza tra tutti i fornitori interessati.

e) Criteri di selezione e di aggiudicazione

3.21 Un quinto tipo di problemi riguarda i criteri utilizzati dalle amministrazioni aggiudicatrici per verificare l'idoneità dei candidati nelle procedure d'aggiudicazione (criteri di selezione), e per attribuire gli appalti (criteri di aggiudicazione).

3.22 In alcuni casi la Commissione ha contestato, e la Corte di giustizia ha condannato, (sentenza *Transporoute*¹¹) il fatto che le amministrazioni aggiudicatrici stabiliscano criteri relativi alla capacità tecnica dei candidati diversi da quelli tassativamente elencati dalle direttive. Si è inoltre constatato che in alcune procedure di aggiudicazione, l'idoneità dei candidati veniva accertata sulla base di clausole che non potevano considerarsi quali criteri di selezione.

3.23 Inoltre, pur essendosi la Corte già chiaramente pronunciata sul fatto che la fase di selezione si differenzia nettamente da quella di aggiudicazione e che, di conseguenza, le norme ed i criteri impiegati nelle due fasi non vanno confusi (sentenza *Beentjes*¹²), la pratica dimostra che molte amministrazioni aggiudicatrici continuano a prendere in considerazione, nella fase di aggiudicazione, elementi attinenti ai criteri di selezione, con la conseguenza che a volte succede che un appalto non viene attribuito all'offerta che sembra la migliore in relazione all'appalto stesso, bensì all'offerta presentata dal candidato che ha maggiore esperienza o più peso finanziario degli altri. Problemi analoghi si presentano quando gli organismi acquirenti, talvolta in base a disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario, applicano criteri di aggiudicazione fondati su elementi assolutamente estranei a quelli previsti dalle direttive e, pertanto, inaccettabili. I casi in cui i criteri di aggiudicazione si basano, senza molte precisazioni, su aspetti regionali, sociali o ambientali consentono di illustrare il problema¹³ in causa.

¹¹ Sentenza del 10.2.82, causa 76/81, Facc. 1982, 471.

¹² Vedasi nota 1.

¹³ Tali questioni sono esaminate successivamente nel capitolo 5.

B Problematiche connesse a situazioni che non rientrano nel campo d'applicazione delle direttive

3.24 Il diritto degli appalti pubblici si fonda su un insieme di norme e di principi tra cui figurano in primo luogo quelli di non discriminazione, di parità di trattamento, di trasparenza e di mutuo riconoscimento. Le direttive, come sottolineato dalla Corte di giustizia (sentenza Commissione contro Italia¹⁴), intendono dare efficacia pratica a tali principi ma va da sé che, considerata la loro natura, tali principi si applicano in tutte le situazioni che si riferiscono agli appalti pubblici e a contratti simili, in particolare a quelle che non sono disciplinate dalle direttive. Si citano qui di seguito, a titolo d'esempio, alcune situazioni particolarmente significative.

a) Concessioni o contratti analoghi

3.25 Per la realizzazione e/o la gestione di grandi infrastrutture, nonché per la fornitura di alcuni servizi, gli enti aggiudicatori e le amministrazioni aggiudicatrici ricorrono sempre più spesso a strumenti giuridici quali le concessioni o contratti analoghi, oppure ad altre modalità di concessione di diritti speciali od esclusivi. Il ricorso a tali strumenti, se in molti casi è dovuto ai vincoli di bilancio cui sono soggette le amministrazioni aggiudicatrici, risponde anche all' intento di queste ultime di assicurare una gestione migliore dei servizi stessi. Ne sono un esempio numerosi progetti relativi alle reti transeuropee¹⁵. In ogni caso, parecchi reclami pervenuti alla Commissione riguardano concessioni, contratti analoghi ovvero altri meccanismi di concessione di diritti speciali od esclusivi.

3.26 Le amministrazioni aggiudicatrici sembrano ritenere che il diritto comunitario non sia applicabile alla conclusione di questo tipo di contratti o alla concessione di tali diritti e pertanto, in molti casi, le stesse non applicano le disposizioni atte a garantire la trasparenza e l'apertura alla concorrenza. In realtà, in tali circostanze, le amministrazioni aggiudicatrici devono rispettare le disposizioni del trattato CE, in particolare le norme sulla libera circolazione dei beni e dei servizi, nonché i principi fondamentali di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e mutuo riconoscimento. Inoltre, in virtù della direttiva "Lavori", gli Stati membri devono anche attenersi alle norme previste in tema di pubblicità qualora ricorrano alla concessione di lavori pubblici. La Commissione ritiene che l'inosservanza dei menzionati principi fondamentali del Trattato sia tanto più inaccettabile in quanto essa costituisce una turbativa per il corretto funzionamento del Mercato interno e per la liberalizzazione degli appalti (o dei diritti) in cui sono in gioco importanti interessi economici.

3.27 In un'ottica futura e in vista di intensificare ulteriormente l'apertura alla concorrenza, si potrebbero prevedere forme di gara per accordare diritti esclusivi di prestazione dei servizi pubblici attraverso un sistema di concessioni. L'introduzione di tali regole, salvaguardando la possibilità di ricorrere alla concessione di diritti esclusivi quando questi siano necessari per assicurare la migliore gestione di un servizio pubblico o di interesse economico generale, avrebbe lo scopo di facilitare l'accesso di nuovi operatori, pubblici o privati, agli appalti dei servizi e d'introdurre presso gli operatori esistenti una

¹⁴ Vedasi nota 7.

¹⁵ Vedasi anche il capitolo 5, punto III.

dinamica aziendale più rispondente alle richieste degli utenti. Tale approccio permetterebbe agli Stati membri di scegliere, a vantaggio dei cittadini, gli operatori di servizi pubblici più efficienti, sia sotto il profilo della redditività che della qualità. Quanto ai servizi di trasporto terrestre, la Commissione ha già illustrato questa impostazione nel Libro verde "La rete dei cittadini"¹⁶.

b) Appalti pubblici di importo inferiore alle soglie previste dalle direttive

3.28 Le procedure previste dalle direttive comunitarie sono applicabili esclusivamente agli appalti pubblici il cui importo stimato sia superiore alle soglie dalle stesse fissate. Secondo alcune amministrazioni aggiudicatrici gli appalti pubblici di importo inferiore alle soglie non sono soggetti ad alcuna disposizione comunitaria, con la conseguenza che a volte questi vengono aggiudicati senza pubblico incanto. Si tratta spesso di appalti di notevole importanza, in particolare per le piccole e medie imprese. L'aggiudicazione di questi appalti deve avvenire, come per le concessioni e contratti analoghi, nel rispetto delle disposizioni del trattato CE in materia di libera circolazione delle merci e dei servizi, nonché dei principi fondamentali di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza che ne costituiscono il corollario.

c) Modifiche delle regole in corso di procedura

3.29 Vari casi sottoposti alla Commissione illustrano la situazione in cui i comportamenti tenuti o le decisioni adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori, nell'ambito di appalti pubblici di importo superiore alle soglie delle direttive, sono contrari al diritto comunitario, anche se la regola da applicare o il divieto da rispettare non figurano esplicitamente nelle direttive. Trattasi ad esempio delle modifiche sostanziali apportate al capitolato d'onori in corso di procedura. Ad esempio, un'amministrazione aggiudicatrice aveva cambiato l'ubicazione dell'opera da realizzare nel corso della procedura d'aggiudicazione. In un altro caso aveva soppresso una parte importante dei lavori inizialmente previsti. In un altro caso ancora venivano modificate le condizioni di finanziamento. La Commissione ha sostenuto trattarsi di modifiche sostanziali che dovevano pertanto comportare l'annullamento della procedura in corso e l'avvio di una nuova, previa pubblicazione di un nuovo bando di gara. Alcuni casi hanno evidenziato un altro problema inerente al ricorso alla trattativa con uno o più candidati, nell'ambito delle procedure aperte o ristrette. La Commissione ha affermato a questo proposito che una simile trattativa deve considerarsi inammissibile in quanto contraria al principio della parità di trattamento. Va segnalato che le suddette interpretazioni fornite dalla Commissione sono confermate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁷. Per questi casi valgono le stesse considerazioni già svolte a proposito delle concessioni e degli appalti di importo inferiore alle soglie, in quanto, pur non essendo regolamentati dalle direttive, tali fattispecie sono nondimeno soggette alle norme ad ai principi generali del diritto comunitario.

¹⁶ COM 95 (601) def., del 29.11.95.

¹⁷ Cfr. le sentenze Commissione contro Danimarca del 22.6.93, causa C-243/89, Racc.1993-I,3385 e Commissione contro Belgio del 25.4.96, causa C-87/94, non ancora pubblicata.

C Conclusioni preliminari

3.30 Gli esempi citati indicano come l'applicazione della disciplina giuridica comunitaria negli Stati membri manchi ancora di coerenza. Si rivela pertanto evidente la necessità di spiegare e chiarire maggiormente le norme applicabili. A tal fine la Commissione ritiene che sia giunto il momento di chiarire alcuni dei punti sopra menzionati intervenendo con comunicazioni interpretative e/o linee direttrici, senza peraltro escludere l'elaborazione di altri strumenti o nuove norme.

3.31 Questa situazione non è ovviamente soddisfacente in quanto l'obiettivo di ottenere un recepimento completo e qualitativamente accettabile delle direttive sarebbe vano se l'applicazione pratica non fosse altrettanto soddisfacente. La Commissione non intende restare passiva di fronte a questi problemi. Nel prosieguo del presente Libro verde (e più in particolare nel presente capitolo e in quello successivo), verranno presentate alcune possibilità di soluzione al fine di consentire una migliore applicazione delle norme sugli appalti pubblici. La Commissione intende conoscere se gli ambienti interessati ritengono che tali possibilità siano atte a risolvere i problemi citati ovvero se siano prospettabili altre soluzioni.

IV. Controllo dell'applicazione del diritto degli appalti pubblici

3.32 Per far fronte ai problemi di recepimento e d'applicazione del diritto comunitario e conseguire quindi gli obiettivi perseguiti, è indispensabile che tutte le istanze interessate svolgano il loro ruolo e adottino le iniziative più adeguate innanzitutto per quanto riguarda i sistemi di vigilanza e di controllo dei comportamenti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori nonché per quanto attiene ai mezzi di intervento rapidi per ristabilire una situazione conforme al diritto comunitario. Tali sistemi e mezzi, pur esistendo già sia a livello comunitario che a livello nazionale, dovrebbero tuttavia essere potenziati.

3.33 Gli Stati membri e la Commissione europea devono assumersi le proprie responsabilità: gli uni assicurando l'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto comunitario (articolo 5 del Trattato CE), segnatamente attraverso sistemi di controllo e di sanzioni che siano efficaci ed abbiano un effetto dissuasivo; la Commissione, vigilando, in virtù dell'articolo 155 del Trattato CE, a che gli Stati membri osservino pienamente tali obblighi non solo alla lettera, ma anche nello spirito. Gli atti di esecuzione devono migliorare il rispetto delle norme e consolidare la fiducia dei fornitori nel buon funzionamento del sistema.

A Le direttive "Ricorsi"

3.34 Le reazioni dei fornitori sono, con ogni evidenza, il modo più sicuro per assicurarsi che le amministrazioni aggiudicatrici ricorrano a procedure aperte e concorrenziali per l'aggiudicazione degli appalti. I fornitori si trovano nella posizione migliore per verificare se le norme applicabili agli appalti pubblici sono rispettate o meno e, se del caso, possono segnalare rapidamente agli organismi acquirenti le violazioni commesse. A volte le inadempienze vengono immediatamente corrette quando sono segnalate all'ente o all'amministrazione aggiudicatrice. In caso contrario ci si può avvalere degli strumenti di tutela formali, ivi compresa l'azione giurisdizionale.

3.35 Con l'introduzione delle direttive "Ricorsi", gli operatori economici possono promuovere, in ogni Stato membro, un ricorso dinanzi ad un giudice nazionale - o ad un'istanza le cui decisioni possono formare oggetto di ricorso giurisdizionale - per la violazione delle direttive da parte degli organismi acquirenti. Le direttive "Ricorsi" esigono che tali istanze abbiano il potere di adottare provvedimenti provvisori (destinati, ad esempio, a sospendere la procedura di aggiudicazione dell'appalto), di pronunciarsi sulla compatibilità delle procedure degli appalti con le norme e, se del caso, di annullare o di fare annullare le decisioni illegali, di disporre la soppressione di alcune condizioni contenute nei bandi di gara e di accordare il risarcimento dei danni. A motivo dell'ampiezza dei mezzi di cui i fornitori possono beneficiare, il ricorso a tali istanze dovrebbe essere la via più sicura per tutelare i diritti dei partecipanti agli appalti pubblici.

3.36 I fornitori devono ricevere tutte le informazioni necessarie sui diritti di cui godono a norma delle direttive "Ricorsi" riguardo alle procedure d'aggiudicazione degli appalti che si svolgono in altri Stati membri. La Commissione pubblicherà delle "guide informative" per portare a conoscenza degli operatori economici i mezzi di ricorso esperibili in caso di presunta violazione delle norme in altri Stati membri, ivi comprese le procedure esistenti, il modo di avvalersene e gli eventuali diritti accordati a riparazione dei fornitori danneggiati. Al riguardo si dovrebbero anche menzionare le possibilità offerte dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia in caso di lesione dei diritti dei singoli derivanti dalle violazioni del diritto comunitario commesse dagli Stati membri (cfr. il precedente paragrafo 3.3).

B Sanzioni adeguate

3.37 Un elemento essenziale della messa in opera della disciplina giuridica sugli appalti pubblici da parte delle autorità nazionali è costituito dalla previsione di sanzioni adeguate. Nella sua comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sul ruolo delle sanzioni¹⁸, la Commissione ha già indicato gli appalti pubblici come uno dei settori in cui si potrebbe instaurare un sistema di sanzioni comuni per garantire l'integrità della legislazione, in considerazione del fatto che la disparità delle sanzioni applicate nei vari Stati membri in caso di violazione del diritto comunitario, può nuocere all'efficacia di tale politica. Da parte sua, nella risoluzione del 29 giugno 1995 sulle sanzioni applicabili alle violazioni del diritto comunitario¹⁹, il Consiglio ha parimenti riconosciuto l'importanza della questione, incoraggiando la Commissione a vigilare sull'attuazione effettiva della legislazione comunitaria, anche in materia di sanzioni e ad includere, se necessario, nelle future proposte disposizioni relative alle sanzioni. Inoltre il Consiglio ha chiesto agli Stati membri di sostenere attivamente l'azione avviata dalla Comunità in questo campo.

3.38 La Commissione manifesta la propria preoccupazione riguardo al fatto che, nella pratica, l'applicazione delle direttive "Ricorsi" può variare notevolmente da uno Stato membro all'altro e, a volte, persino all'interno di uno stesso Stato membro. Essa ha parimenti soffermato la sua attenzione sulle considerevoli differenze esistenti fra gli Stati membri, in particolare per quanto concerne l'obbligo a carico dell'attore di fornire la prova dell'inadempimento per ottenere la riparazione, nonché l'importo del risarcimento danni accordato. In alcuni casi i tribunali hanno riconosciuto al vincitore del ricorso un

¹⁸ COM (95) 162 def. del 3.5.95.

¹⁹ GUCE n° C 188 del 22.7.95 pag. 1.

risarcimento puramente simbolico; in altri, è stato accordato al ricorrente un importo corrispondente ai costi sostenuti per la preparazione dell'offerta (tali costi possono essere elevati, ma il loro rimborso non costituisce assolutamente una riparazione integrale del danno che può rappresentare la perdita di un appalto). La Commissione invita gli Stati membri e gli altri soggetti interessati a presentare le loro osservazioni sull'efficacia dei ricorsi esistenti negli Stati membri e sull'esistenza di qualsiasi eventuale disparità in materia di sanzioni applicate. Oltre all'obbligo di prevedere in tutti i casi un indennizzo completo dei danni subiti, la Commissione sarebbe inoltre interessata ad ottenere una risposta alla questione se la concessione, a titolo di risarcimento danni, di un ammontare dissuasivo, che vada al di là del mero pregiudizio subito, sia auspicabile o meno.

C Reclami

a) A livello comunitario

3.39 La Commissione, nella sua qualità di custode del Trattato, istruisce i ricorsi presentati da operatori che si ritengono lesi e cerca di pervenire ad una soluzione dei problemi posti. Molti casi sono stati quindi risolti grazie all'intervento della Commissione, evitando così ricorsi in Corte di giustizia. Tuttavia, quando la Commissione si trova nelle condizioni di dover adire la Corte, l'esperienza dimostra che la procedura per inadempimento di cui all'articolo 169 del trattato CE non garantisce una soluzione rapida ed efficace. Mentre la Commissione si è impegnata ad accelerare le proprie procedure interne, le diverse tappe della procedura che culminano con una sentenza della Corte (che comprende, dapprima, l'invio di una lettera di costituzione in mora alle autorità dello Stato membro interessato e poi, un parere motivato) possono durare fino a tre anni e, a volte, di più a causa, in particolare, della difficoltà di ottenere le necessarie informazioni per tempo. Nel settore degli appalti pubblici procedure così lunghe rischiano spesso di essere inefficaci.

3.40 Così come sostenuto nel suo parere sulla conferenza intergovernativa "Rafforzare l'Unione politica e preparare l'ampliamento", la Commissione ritiene che si dovrebbero rendere più efficaci gli strumenti per assicurare l'osservanza del diritto comunitario, in particolare per quanto concerne il Mercato interno, e che si dovrebbe rafforzare il ruolo della Corte di giustizia, soprattutto in relazione all'esecuzione delle sue sentenze.

3.41 In questa prospettiva vari autori ritengono che a tal fine si potrebbero esplorare varie possibilità. Una di esse consisterebbe nell'attribuire alla Commissione poteri d'indagine più incisivi di quelli di cui essa dispone attualmente, i quali limitano in modo considerevole l'efficacia e la rapidità del suo intervento nel settore degli appalti pubblici. Il sistema fondato sul regolamento (CEE) n° 17/62 in materia di concorrenza potrebbe costituire un valido esempio di quest'approccio. Analogamente, alcuni osservatori hanno suggerito di estendere agli appalti pubblici le procedure ed i mezzi di controllo previsti nel regolamento (Euratom, CE) n° 2185/96²⁰ per la protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee. In effetti, tali disposizioni si applicano agli appalti pubblici in cui intervengono dei finanziamenti comunitari, come ad esempio, le aste condotte nel quadro delle reti transeuropee (RTE), dei Fondi strutturali e di coesione o degli appalti aggiudicati con i paesi terzi (vedasi il capitolo 5).

²⁰ GUCE del 15/11/1996.

b) A livello nazionale

3.42 La Commissione non dispone delle risorse né delle informazioni necessarie per individuare e regolare ogni caso di violazione delle norme comunitarie su tutto il territorio dell'Unione. Da un punto di vista pratico, la maggior parte dei problemi incontrati dagli operatori economici dovrebbero essere regolati, a livello nazionale. E' palese tuttavia che la Commissione non esiterà ad intervenire ogniqualvolta ciò sarà necessario per garantire il rispetto del diritto comunitario degli appalti pubblici. La Commissione ribadisce altresì la sua volontà di assolvere il proprio compito di assicurare una piena attuazione della normativa comunitaria, in particolare nella soluzione dei casi in cui siano in gioco interessi economici e/o questioni giuridiche importanti.

3.43 La volontà della Commissione di porre l'accento sull'applicazione piena ed effettiva delle norme sugli appalti pubblici a livello nazionale ha già trovato eco in alcuni Stati membri. Così, ad esempio, la Svezia ha affidato il controllo delle sue amministrazioni aggiudicatrici ad un'autorità indipendente. L'esperienza sembra indicare che questa autorità non solo si occupa dei reclami, ma ha anche il merito di impedire, per il fatto stesso di esistere, che si verifichino fatti suscettibili di dare origine a dei reclami, riducendo così il potenziale carico di lavoro per i giudici nazionali e le istituzioni comunitarie. Per migliorare il controllo dell'applicazione delle norme a livello nazionale, potrebbe essere interessante estendere questa esperienza ad altri Stati membri.

3.44 Autorità di questo tipo per essere efficaci (ed essere riconosciute come tali) dovrebbero godere di una reale indipendenza ed avere il potere di costringere gli organismi acquirenti a correggere gli errori commessi in sede di applicazione delle procedure sugli appalti. Tuttavia il loro eventuale contributo non dovrebbe essere valutato, inizialmente, in termini di errori individuati quanto piuttosto in termini di miglioramenti apportati per garantire un più corretto funzionamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti. Tali autorità potrebbero svolgere un ruolo di prim'ordine per migliorare i sistemi di aggiudicazione: potrebbero fornire utili consigli agli organismi acquirenti, verificare le prassi d'aggiudicazione degli appalti sotto il profilo dell'efficacia ed avere la conferma che esiste un sistema di dichiarazioni obbligatorie che consentano agli Stati membri di fornire alla Commissione tutti i dati statistici necessari. Potrebbe anche essere utile prevedere uno scambio regolare di informazioni fra organismi analoghi. In tal modo si costituirebbe una rete amministrativa permanente fra gli Stati membri. La creazione di siffatte autorità non può nuocere all'attuale sistema di ripartizione dei poteri, si tratti di quelli della Commissione, custode del Trattato, o di quelli dei giudici nazionali incaricati, in particolare in virtù delle direttive "Ricorsi", di tutelare i diritti delle imprese. Ogni eventuale conflitto tra la Commissione e le predette autorità dovrebbe essere risolto dalla Corte di giustizia la quale, ai sensi dell'articolo 164 del trattato CE, assicura l'interpretazione uniforme e corretta applicazione del diritto comunitario.

3.45 La Commissione invita gli Stati membri a prendere in considerazione la creazione o l'individuazione di un'autorità indipendente di questo tipo. A suo avviso in alcuni casi tale funzione potrebbe essere svolta da organismi già esistenti. I compiti da svolgere potrebbero infatti figurare tra le funzioni assolve dalla Corte dei conti dello Stato membro o da un'autorità equivalente che goda di un'indipendenza effettiva ed incontestabile. La Commissione presterà una particolare attenzione alle reazioni di tutte le parti interessate in merito all'idea di designare autorità nazionali indipendenti per gli appalti pubblici. Essa invita tutti gli Stati membri interessati a mettere a punto un progetto pilota per verificare la fattibilità del sistema.

D Altre modalità di composizione delle controversie

a) Attestazione

3.46 Tra le misure in grado di garantire una migliore applicazione delle norme vigenti, la Commissione ritiene che occorrerebbe utilizzare maggiormente le due procedure dell'attestazione e della conciliazione le quali, benché già previste dalla direttiva "Ricorsi" per i settori speciali, non sono state tuttavia fin'ora utilizzate.

3.47 Gli enti appaltanti che adottano la migliore prassi in materia di appalti e stabiliscono regolari procedure interne hanno maggiori possibilità di trarre il massimo vantaggio dal regime comunitario in vigore. Per questo motivo la direttiva "Ricorsi" per i settori speciali prevede la creazione di un sistema di attestazione nell'ambito del quale gli enti aggiudicatori possono fare esaminare le loro procedure di aggiudicazione degli appalti da un attestatore indipendente, incaricato di verificarne la conformità alla direttiva e l'impiego razionale del denaro pubblico. Così come avviene per i controlli finanziari, questo esame è effettuato da un organismo indipendente, qualificato e abilitato a tal fine. La direttiva "Ricorsi" applicabile ai settori classici non contiene invece disposizioni simili.

3.48 Per ottenere un attestato di "buona prassi" in materia di appalti, gli enti aggiudicatori devono dimostrare di applicare procedure che si sono rivelate, alla luce dell'esperienza, conformi alle norme comunitarie. L'ente aggiudicatore potrà così aver fiducia nella validità delle procedure da esso seguite anche se la correttezza dei comportamenti passati non costituisce una garanzia assoluta per quelli futuri. La pubblicazione dell'attestazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee potrebbe contribuire a convincere i potenziali fornitori dell'utilità di presentare un'offerta, dal momento che l'ente appaltante ha dato prova di seguire procedure di aggiudicazione aperte e competitive. Gli enti aggiudicatori che accettano le norme comunitarie ad essi prescritte e alle stesse si conformano, potrebbero così beneficiare di una gamma di fornitori più ampia e di offerte più concorrenziali, ottenendo in questo modo la migliore qualità possibile in rapporto al prezzo pagato.

3.49 Conformemente al mandato conferito dalla Commissione agli organismi europei di normalizzazione CEN e CENELEC, nel giugno 1995 è stata approvata una norma europea concernente l'attestazione²¹. Gli Stati membri devono ora adottare le disposizioni necessarie affinché gli attestatori siano designati e possano quindi mettersi all'opera. La Commissione tiene molto a che gli enti dei settori speciali sollecitino l'attestazione. Inoltre, considerati i vantaggi che le procedure d'attestazione comportano, la Commissione ritiene utile che tali disposizioni siano rese egualmente applicabili alle amministrazioni aggiudicatrici al di fuori dei settori speciali e auspica che si svolga un dibattito su tale questione. Analogamente, la Commissione considera prioritaria l'applicazione di un regime d'attestazione alle amministrazioni che aggiudicano appalti finanziati in parte con fondi comunitari (vedasi capitolo 5 qui di seguito).

²¹ Norma EN 45503 : 1996, pubblicata da CEN/CENELEC il 24.1.1996.

b) Conciliazione

3.50 Risolvere le controversie in via non contenziosa è sempre la soluzione migliore. La direttiva "Ricorsi" per i settori speciali prevede a questo proposito una procedura di conciliazione secondo la quale i fornitori e gli enti aggiudicatori possono convenire di esaminare e regolare le controversie che intervengono tra gli stessi sull'applicazione del diritto comunitario ricorrendo a dei conciliatori indipendenti. In tre anni di esistenza, tuttavia, tale procedura non è mai stata utilizzata. Ciò può spiegarsi in parte a causa della mancanza di informazioni tra i fornitori e gli enti aggiudicatori circa le modalità di funzionamento di tale procedura. La Commissione auspica che si svolga un dibattito fra gli Stati membri, i conciliatori professionali, gli enti aggiudicatori e le imprese sui miglioramenti da apportare alla procedura di conciliazione e sul modo di renderla più accessibile ed operativa.

V. Quesiti

1. Avete dati o commenti sull'efficacia del recepimento delle direttive da parte degli Stati membri? Quali sono a vostro avviso i motivi all'origine delle difficoltà di recepimento incontrate dagli Stati membri?
2. Siete d'accordo sulle tipologie di difficoltà di applicazione della legislazione comunitaria indicate nel presente Libro verde? Conoscete altri tipi di applicazione non conforme? Ritenete che all'origine dei problemi incontrati vi siano motivi diversi da quelli indicati nel testo?
3. Quali sono, a vostro giudizio, i punti sui quali sarebbero utili comunicazioni interpretative o linee direttrici per spiegare e chiarire maggiormente le norme applicabili?
4. Qual è il grado di efficacia dei mezzi di ricorso esistenti negli Stati membri? Vi consta che esistano divergenze nell'applicazione dei mezzi di ricorso e delle sanzioni all'interno di uno stesso Stato membro e da uno Stato membro all'altro, tali da compromettere il buon funzionamento del mercato interno in questo settore? In caso affermativo, occorre adottare dei provvedimenti?
5. Potrebbe essere utile prevedere un risarcimento danni che vada oltre il mero pregiudizio subito?
6. Ritenete che per svolgere con maggiore efficacia e rapidità la sua funzione di controllo del rispetto del diritto comunitario la Commissione debba disporre di poteri d'indagine più incisivi di quelli di cui dispone attualmente, come ad esempio quelli previsti dal regolamento 17/62 in materia di concorrenza?

7. L'istituzione di un'autorità di controllo indipendente in ogni Stato membro potrebbe migliorare i sistemi di aggiudicazione degli appalti pubblici e favorire l'effettiva applicazione delle norme? Ritenete che la Commissione dovrebbe provvedere ad introdurre a livello comunitario dei meccanismi di cooperazione tra le suddette autorità indipendenti, in modo da favorire un'applicazione uniforme delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici e un accesso alle commesse pubbliche più equo per tutti?
8. Convenite che il sistema di attestazione dovrebbe essere incoraggiato come mezzo efficace per garantire regolari procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici? L'attestazione dovrebbe essere estesa anche alle amministrazioni aggiudicatrici diverse da quelle dei settori speciali? In caso affermativo, quale sarebbe il miglior modo per introdurla (ad esempio, su base volontaria)?
9. Per quali motivi, secondo voi, la procedura di conciliazione prevista dalla direttiva "Ricorsi" per i settori speciali non è stata ancora utilizzata?

4. **MIGLIORARE L'ACCESSO AGLI APPALTI PUBBLICI -
MONITORAGGIO, INFORMAZIONE, FORMAZIONE, PROCEDURE
ELETTRONICHE**

Ora che la disciplina normativa è stata posta in essere, le amministrazioni aggiudicatrici ed i fornitori devono sfruttare le possibilità che essa offre e trarne il massimo vantaggio. Il monitoraggio del mercato deve servire, da un lato, a raccogliere le informazioni necessarie per valutare l'impatto economico del regime applicato, oltre che per consentire ai fornitori di analizzare le specificità della domanda in materia di appalti pubblici in tutta l'Unione. Dall'altro lato, tale monitoraggio costituisce peraltro il presupposto affinché la Commissione possa procedere ad un controllo coerente dell'applicazione delle norme. L'informazione e la formazione possono contribuire in maniera decisiva a garantire condizioni ottimali, in termini di efficacia e di costo, alle procedure di acquisto pubblico. Si constata infatti che numerosi acquirenti pubblici sembrano non avere una conoscenza particolareggiata dei loro obblighi e che i fornitori, specialmente le piccole e medie imprese, sembrano spesso ignorare il potenziale offerto dal mercato. È proprio a questo livello che le possibilità offerte dalla formazione e dall'informazione devono essere pienamente sfruttate. Grazie alla formazione, le vecchie abitudini possono essere modificate per aprirsi ad una cultura che consenta di applicare, in materia di appalti pubblici, sia la trasparenza e l'apertura nella scelta dei fornitori che più rigorosi criteri commerciali. L'informazione è il motore dell'efficacia: se si migliora la sua qualità, le amministrazioni aggiudicatrici, come pure i loro fornitori, potranno più facilmente sfruttare le possibilità che si presentano. Se si guarda ora al futuro, lo sviluppo delle procedure elettroniche dovrebbe svolgere un ruolo chiave per accrescere la trasparenza e migliorare l'accesso agli appalti pubblici.

I. **Monitoraggio degli appalti pubblici**

4.1 Il controllo della corretta applicazione della legislazione in vigore deve essere completato da un monitoraggio permanente degli appalti pubblici, in maniera tale da disporre di una conoscenza approfondita delle realtà economiche sottostanti all'aggiudicazione degli stessi. La normativa comunitaria, che è relativamente omogenea, si applica infatti ad appalti che sono sempre più eterogenei. Questo monitoraggio è particolarmente necessario per gli appalti pubblici di servizi i quali solo da poco sono assoggettati alle norme comunitarie. Un tale monitoraggio potrebbe avere come oggetto, ad esempio, la raccolta di informazioni regolari sulla classificazione di tali appalti secondo gli allegati IA e IB della direttiva 92/50/CEE e sul comportamento delle amministrazioni aggiudicatrici in tale settore. Se si vuole che questo monitoraggio permetta di valutare l'impatto economico della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici, converrà basarsi, da una parte, su un'analisi della concorrenza e dei prezzi pagati dalle amministrazioni aggiudicatrici e, dall'altra, su una migliore comprensione delle dimensioni e della struttura della domanda nonché delle esigenze d'informazione dell'offerta. Su questa base, sarà possibile valutare in quale misura il sistema attuale corrisponda ai bisogni delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici.

4.2 La Commissione si propone di introdurre un dispositivo di monitoraggio sull'impatto economico degli appalti pubblici e sta attualmente studiando i mezzi atti ad assicurare a tal fine un uso ottimale dei dati attinti dalle varie fonti (bollettino quotidiano dei bandi di gara - TED, Eurostat). In concreto, questa operazione di monitoraggio dovrebbe condurre all'elaborazione di indicatori di prezzo applicabili ad un paniere rappresentativo dei beni acquistati dagli enti sottoposti alle regole comunitarie. Come è già stato segnalato, solo scegliendo i fornitori più qualificati e più competitivi, le amministrazioni aggiudicatrici saranno in grado di offrire al pubblico un servizio migliore.

4.3 La Commissione ribadisce il proprio impegno a vigilare costantemente sul rispetto delle direttive comunitarie conformemente ai principi sanciti dal Trattato. A tale riguardo, il monitoraggio economico deve permettere di procedere anche ad analisi di mercato riguardanti taluni settori specifici in tutti gli Stati membri. Su questa base, la Commissione sarà in grado di identificare sistematicamente i settori in difficoltà e di esercitare il suo controllo in modo più coerente anziché limitarsi a reagire alle denunce individuali. Le banche dati (compreso il bollettino quotidiano dei bandi di gara - TED) costituiscono preziosi strumenti di raccolta, di analisi e di diffusione dell'informazione e possono svolgere un ruolo utile nell'attività di vigilanza sull'applicazione del diritto. È stato inoltre introdotto un sistema di controlli periodici volto a identificare i più importanti casi di mancata pubblicazione dei bandi di gara. Tuttavia, a motivo dell'enorme quantità di appalti pubblici che vengono aggiudicati (come pure del numero e della diversità degli acquirenti pubblici), la Commissione non è in grado di condurre, da sola, un monitoraggio dettagliato. Ciò vale in particolar modo quando si tratta di accertare se gli acquirenti pubblici pubblicano effettivamente le informazioni su tutti gli appalti pubblici. In questo contesto, la Commissione sarebbe interessata a ricevere ogni suggerimento inteso a migliorare il monitoraggio delle procedure degli appalti pubblici, tanto a livello comunitario che nazionale. Essa auspicherebbe inoltre raccogliere osservazioni sull'eventuale possibilità di riesaminare il problema del funzionamento dell'osservatorio europeo. Tale osservatorio, creato nell'ambito del Comitato consultivo per gli appalti pubblici allo scopo di vigilare sulla corretta applicazione delle norme sugli appalti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici degli Stati membri, non è ancora divenuto pienamente operativo. Ciò nondimeno, questa iniziativa non è affatto destinata ad approdare ad un ufficio di assistenza tecnica o ad un'agenzia. Anche l'idea di predisporre procedure di verifica incrociate potrebbe essere utilmente sfruttata in tale prospettiva.

II. Informazione

4.4 Sia che verta sulle norme giuridiche applicabili, sia che riguardi i dati relativi ai vari appalti pubblici ovvero le irregolarità o disfunzioni accertate, l'informazione è un elemento vitale che permette di garantire che le procedure di appalto si svolgano in condizioni ottimali di correttezza, di efficacia e di costo.

a) Maggiore trasparenza della disciplina giuridica

4.5 È essenziale che gli sforzi volti a migliorare le pratiche in materia di appalti pubblici siano sostenuti da progressi realizzati a livello della trasparenza e della diffusione dell'informazione. La Commissione ha già adottato un certo numero di misure destinate a migliorare, sia qualitativamente che quantitativamente, l'informazione relativa alle regole comunitarie che definiscono i diritti dei fornitori e gli obblighi delle amministrazioni

aggiudicatrici. Benché tutte le direttive comunitarie riguardanti gli appalti pubblici siano state raggruppate e pubblicate in un unico volume, le norme stesse sarebbero di più facile comprensione se ciascuna direttiva fosse oggetto di una codificazione comprensiva di tutte le disposizioni applicabili agli appalti pubblici in un determinato settore. Per gli appalti di forniture e di lavori, come pure per quelli riguardanti i settori speciali, l'adozione delle direttive 93/36/CEE, 93/37/CEE e 93/38/CEE ha permesso di giungere ad una codificazione formale. Non è certo però che una simile codificazione possa essere operata ogni qualvolta venga modificata una direttiva "appalti pubblici": in caso di impossibilità, si devono prendere in considerazione altri mezzi.

4.6 Per facilitare la comprensione delle norme sugli appalti pubblici, la Commissione si è impegnata a pubblicare vademecum o comunicazioni interpretative che forniranno un certo numero di spiegazioni e di chiarimenti su questioni connesse all'applicazione delle direttive. Taluni di questi vademecum aggiorneranno il vademecum che è stato pubblicato per la prima volta nel 1987 (direttive "Lavori" e "Forniture"), mentre altri proporranno testi equivalenti per le direttive applicabili ai servizi e ai settori speciali. La Commissione riafferma inoltre la propria intenzione di pubblicare delle guide che informino sulle procedure nazionali di ricorso e sui mezzi di cui i fornitori dispongono per far valere i loro diritti.

b) Diffusione dei bandi ed avvisi

4.7 Se è importante fornire informazioni per chiarire la normativa applicabile, è altrettanto importante fare in modo che i fornitori dispongano delle informazioni e dei dati necessari alla presentazione delle offerte. Per poter sfruttare le possibilità offerte dagli appalti pubblici, è essenziale disporre di dati affidabili e facilmente accessibili. Più di 130 mila bandi di gara sono infatti pubblicati attualmente, ogni anno, nel supplemento S della Gazzetta ufficiale delle Comunità e di fronte ad una tale quantità di dati non è certo facile per i fornitori selezionare le gare alle quali sono interessati. La Commissione è consapevole della difficoltà di diffondere un simile volume di informazioni in modo trasparente mediante il supplemento cartaceo della Gazzetta ufficiale. Si prevede pertanto di modificare in futuro il sistema di pubblicazione in modo da economizzare il supporto cartaceo.

4.8 La Commissione ha già svolto uno studio di mercato presso un certo numero di abbonati al supplemento della Gazzetta ufficiale ed alla base TED, in modo da avere un'idea più esatta dei miglioramenti che potrebbero essere apportati al contenuto e alla presentazione delle informazioni. Lo studio ha indicato che solo una piccola parte degli abbonati preferisce le attuali modalità di pubblicazione alle altre opzioni prospettabili. Per la maggior parte, essi preferirebbero che l'informazione fosse disponibile sul World Wide Web o su un CD-ROM dotato di sussidi alla ricerca. Si possono anche prevedere abbonamenti selettivi al supplemento, in modo tale che gli utenti ricevano informazioni solo sugli appalti ai quali sono interessati. Anche se questi miglioramenti possono rendere gli appalti pubblici più aperti alle imprese, è bene mirare più in alto e fare in modo che ogni progresso tecnologico si traduca in un miglioramento dell'accesso all'informazione.

4.9 Oggi, inoltre, la qualità dei bandi di gara lascia spesso a desiderare. Benché varie direttive comportino l'obbligo di descrivere la natura dell'appalto ricorrendo alla nomenclatura della CPA (classificazione dei prodotti associata alle attività) o a quella della

CPC (classificazione centrale dei prodotti), il numero delle amministrazioni aggiudicatrici che si avvalgono di tali nomenclature è esiguo. Ciò provoca conseguenze onerose per il contribuente europeo. La Commissione ha elaborato un vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) che ha assunto la forma di un elenco di codici ispirato alla CPA, ma adattato alle esigenze specifiche delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Una versione riveduta del CPV è stata recentemente pubblicata²² insieme ad una raccomandazione²³ che sollecita le amministrazioni aggiudicatrici ad utilizzarla, in modo che l'oggetto dell'appalto possa essere definito, al livello di competenza, con i termini ripresi dal CPV. Se l'utilizzazione del CPV sarà estesa a tutti gli enti ed a tutte le amministrazioni aggiudicatrici, le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici nell'Unione guadagneranno in trasparenza ed il contribuente potrebbe fruire dei notevoli risparmi derivanti dalla semplificazione del processo di pubblicazione, specialmente per quel che riguarda la traduzione nelle undici lingue ufficiali. A tale riguardo, la Commissione sarebbe interessata a conoscere il parere di tutte le parti interessate sull'opportunità di rendere obbligatorio l'uso del CPV. Un'altra soluzione potrebbe consistere nell'imporre, alle amministrazioni aggiudicatrici che non impiegano il CPV ed i formulari elettronici standardizzati per descrivere l'oggetto dei loro appalti, il pagamento di una somma il cui importo sarebbe proporzionale ai costi aggiuntivi derivanti dall'adattamento dei loro bandi di gara.

III. Formazione

4.10 Le prassi tradizionali in materia di appalti pubblici potranno essere modificate soltanto se si riuscirà a provocare una "trasformazione culturale" in seno alla pubblica amministrazione, affrancando quest'ultima dagli stretti legami che la vincolano ai fornitori nazionali e facendola entrare in una nuova ottica di trasparenza, di scelte basate su motivazioni commerciali, di apertura verso altri offerenti in cui l'obiettivo primario sia quello di ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo. Non è da escludere che la maniera migliore - e meno costosa - di operare questa trasformazione sia quella di privilegiare uno sforzo di formazione incentrato sulle regole di aggiudicazione degli appalti pubblici e sulle prassi consigliate in materia. Sembra però che taluni governi ritengano che si tratti di un lusso costoso e che i fondi di bilancio destinati a questi tipi di formazione siano i primi a subire gli effetti negativi dei periodi di austerità finanziaria. Ora, le nuove tecniche nel settore degli appalti pubblici, come ad esempio le procedure elettroniche di pubblicazione e di aggiudicazione degli appalti, potranno esplicitare tutto il loro potenziale, in termini di efficacia e riduzione dei costi, solo a condizione che i responsabili dell'aggiudicazione degli appalti sappiano utilizzarle.

4.11 Segnali di cambiamento incoraggianti cominciano a riscontrarsi. Le attuali discussioni sul miglioramento della competitività europea pongono sempre più l'accento sull'importanza della formazione permanente e dell'applicazione delle conoscenze acquisite. Nel settore degli appalti pubblici, ciò presuppone sforzi ancora più sostenuti per garantire una formazione sistematica e rigorosa del personale interessato, onde fornirgli gli strumenti necessari per assicurare l'efficacia delle procedure di aggiudicazione.

²² GUCE S 169 del 3.9.1996.

²³ GUCE L 222 del 3.9.1996.

4.12 A prescindere dall'urgenza dei bisogni, sarebbe illusorio credere che prassi tradizionali ben consolidate possano essere cambiate da un giorno all'altro. Per poter attuare una politica ottimale in materia di appalti pubblici, occorre essere pienamente coscienti di ciò che implica effettivamente la ricerca dei criteri commerciali più rigorosi. Per tale motivo, la Commissione ritiene che sia venuto il momento di adottare misure di incoraggiamento per la formazione dei responsabili incaricati degli appalti pubblici, onde dotarli delle nuove competenze di cui necessitano ed aiutarli a comprendere meglio il nuovo ruolo che saranno chiamati a svolgere. Tuttavia, se si vuole provocare un vero cambiamento, occorrerà attuare un programma che garantisca la diffusione di questa formazione in tutta la Comunità, programma incentrato sull'apprendimento delle prassi migliori in materia di appalti pubblici e non limitato dunque a prevedere una semplice formazione ad hoc. Potrebbero essere coperti dei campi quali l'applicazione delle tecnologie dell'informazione al settore degli appalti pubblici e gli scambi di informazioni sulle migliori prassi applicabili. L'elaborazione di un simile programma presupporrebbe la partecipazione di numerosi attori quali la Commissione, gli Stati membri, gli organismi nazionali del settore, le imprese, le università ed altre parti interessate.

IV. Procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti

4.13 Le attuali procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici si fondano sul ricorso a certe prassi amministrative ed a mezzi di comunicazione tradizionali: si tratta essenzialmente di un sistema di pubblicazione/diffusione dei bandi e di presentazione delle offerte su supporto cartaceo. Ora, grazie ai progressi compiuti nel campo dell'informatica e delle telecomunicazioni, non è più necessario procedere come in passato: è tempo di orientare la politica comunitaria degli appalti pubblici verso il futuro e di farla beneficiare di tutte le possibilità offerte dai progressi delle tecnologie dell'informazione. A breve termine, queste nuove tecnologie permetteranno di introdurre procedure elettroniche per la pubblicazione dei bandi di gara e la diffusione dell'informazione ai fornitori. A più lungo termine le telecomunicazioni ed i sistemi informatizzati dovrebbero consentire di rivoluzionare le modalità con cui vengono aggiudicati gli appalti pubblici. Si potrebbe prevedere di sviluppare un "appalto elettronico" nel quale i fornitori potrebbero indicare la gamma ed i prezzi dei prodotti che essi propongono in dei cataloghi elettronici, il che permetterebbe agli organismi acquirenti di confrontare i prezzi e le condizioni prima di ordinare gli articoli cercati al prezzo più interessante. In ultima analisi, tutti beneficerebbero di questa diffusione dell'elettronica nel settore degli appalti pubblici: rispetto al sistema attuale su supporto cartaceo, le procedure saranno più trasparenti, più aperte al dialogo con i fornitori e molto più efficaci.

4.14 L'Unione europea non può permettersi di accumulare ritardi in questo campo. Nelle raccomandazioni al Consiglio europeo, presentate nella relazione del gruppo presieduto dal commissario Bangemann²⁴, gli appalti pubblici figuravano fra le applicazioni prioritarie delle tecnologie dell'informazione nel settore pubblico. La relazione proponeva come obiettivo che almeno il 10% di tutte le amministrazioni aggiudicatrici si dotasse di procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti nel giro di due o tre anni. Due anni dopo, appare chiaramente che sono necessari sforzi notevoli a tutti i livelli per raggiungere questo obiettivo. Nel 1995, durante la conferenza del G 7 sulla società

²⁴ L'Europa e la società dell'informazione planetaria - raccomandazioni presentate al Consiglio europeo di Corfù, Bruxelles 26.5.94.

dell'informazione, i partecipanti hanno invitato il settore privato a prendere iniziative in questo campo e si sono impegnati ad appoggiare gli sforzi per sviluppare delle reti d'informazione e per fornire nuovi servizi connessi a quest'ultima.

a) Situazione attuale

4.15 Nel settore degli appalti pubblici, è a livello delle procedure di pubblicazione e diffusione dei bandi di gara che si rivela più opportuno introdurre le tecnologie dell'informazione. In virtù delle direttive comunitarie, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a pubblicare i bandi gara nel supplemento alla Gazzetta ufficiale delle Comunità. Tale supplemento (S) contiene già ogni giorno oltre 300 pagine e si prevede che il suo volume aumenterà ancora nei prossimi 12 mesi. Non sorprende quindi che i fornitori abbiano qualche difficoltà a selezionare i bandi di gara che li interessano. Conviene quindi, semplicemente, rendere il sistema più efficace ed agevole da utilizzare.

4.16 Notevoli progressi in questo senso sono già stati realizzati. La banca dati TED è stata introdotta dieci anni or sono e, recentemente, è stata aggiornata con l'introduzione di un software più facile, del vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) e di un accesso ad Internet. Altri miglioramenti sono attualmente allo studio²⁵.

b) Pubblicazione elettronica

4.17 Le attuali tecnologie moltiplicano le possibilità di accrescere la trasparenza, di ridurre i costi di funzionamento e di accorciare i tempi. È per concretizzarle che la Commissione ha lanciato un programma ambizioso, chiamato SIMAP ("Sistema d'informazione per gli appalti pubblici"), che si avvale dell'esperienza acquisita nel quadro di TED ed include vari progetti diversi tra loro. Il suo obiettivo più immediato è quello di aumentare la capacità dell'attuale sistema di pubblicazione, di modo che lo stesso possa trattare senza problemi il crescente numero dei bandi di gara che debbono essere pubblicati. SIMAP dovrebbe effettivamente permettere di fornire una migliore informazione sui bandi di gara in tempi più brevi: si tratta di un progresso che, oltre ad essere diventato urgente (tenuto conto della rapida crescita del numero dei bandi pubblicati), appare essenziale, se si vuole migliorare la trasparenza delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici in Europa. SIMAP consente di prospettare un miglioramento delle procedure di monitoraggio e di analisi degli appalti interessati, nonché lo scambio di una grande varietà di altre informazioni utili che permetteranno ai fornitori di individuare più facilmente gli appalti che li interessano.

4.18 Nel quadro di SIMAP, sono già stati varati un certo numero di progetti pilota con la partecipazione di un nucleo limitato di acquirenti pubblici e di fornitori d'informazioni. Questi progetti riguardano essenzialmente la comunicazione elettronica dei bandi di gara sulla Gazzetta ufficiale e sul TED da parte degli acquirenti pubblici e l'apertura ai fornitori di un accesso in linea alle informazioni. Se coronati da successo - ed i primi risultati in tal senso sono incoraggianti - questi progetti pilota potranno svilupparsi ulteriormente e dare vita ad un sistema elettronico di pubblicazione e diffusione veramente operativo, al quale potrebbero avere accesso tutti gli operatori interessati dell'Unione (tramite un chiosco elettronico sui bandi di gara di appalto che copra tutta la Comunità).

²⁵ Si vedano anche i paragrafi 4.7 - 4.9.

4.19 Grazie a tale sistema, le amministrazioni aggiudicatrici sarebbero in grado di trasmettere i loro bandi elettronicamente e non più tramite supporto cartaceo. Resta da risolvere la questione fondamentale relativa alle modalità di passaggio dal supporto cartaceo alla trasmissione elettronica. Le ultime modifiche apportate ai testi legislativi hanno già reso possibili meccanismi volti ad autorizzare la trasmissione elettronica dei bandi di gara. In un primo tempo, e per vari anni, il sistema cartaceo e quello elettronico coesisteranno. Occorre ora valutare se questi cambiamenti potranno essere apportati su base volontaria o se si debba prevedere, invece, una norma che vincoli gli acquirenti pubblici a trasmettere i loro bandi in forma elettronica. In quest'ultimo caso, è bene anche decidere se tale obbligo, prima di essere successivamente esteso, debba riguardare in un primo tempo solo le amministrazioni centrali ed i settori speciali. La pubblicazione elettronica dei bandi di gara potrebbe consentire inoltre di abbreviare i tempi necessari alla diffusione dell'informazione e forse, in prospettiva, i termini di presentazione delle offerte. La Commissione auspicherebbe ricevere osservazioni su tale questione.

c) Diffusione elettronica

4.20 Stante la continua crescita del numero di bandi di gara pubblicati, nonché i progressi delle tecniche elettroniche di pubblicazione, è chiaro che il supporto cartaceo del supplemento alla GUCE sarà, a termine, sostituito da versioni elettroniche. L'analisi di mercato condotta presso taluni abbonati ha confermato che la maggioranza di essi preferirebbe che l'informazione fosse disponibile sul World Wide Web e che molti sarebbero interessati ad un CD-ROM. Un progetto di CD-ROM è già allo studio ed è innegabile che taluni miglioramenti alla banca dati TED, come ad esempio l'introduzione di un accesso tramite Internet, ne accrescerebbero l'interesse.

4.21 L'attuale numero di abbonati al supplemento alla Gazzetta ufficiale è di circa 13.000: si può affermare che si tratta unicamente di una piccola parte dei fornitori potenzialmente interessati. Conviene quindi ideare versioni elettroniche o telematiche sia per richiamare nuovi abbonati che per sostituire la versione cartacea che gli attuali abbonati ricevono ed il cui utilizzo diventa sempre più difficoltoso.

4.22 Quando questi sistemi alternativi diventeranno operativi e saranno accettati dagli abbonati, le disposizioni che prevedono un obbligo di pubblicazione nel supplemento cartaceo della Gazzetta ufficiale potrebbero essere modificate tramite l'introduzione di un riferimento agli strumenti elettronici, di modo che la versione cartacea possa essere progressivamente abbandonata al crescere del disinteresse nei suoi confronti.

4.23 Sulla base dei risultati dell'indagine di mercato, la Commissione prevede di pubblicare soltanto brevi riassunti dei bandi di gara in un supplemento alla GUCE molto meno voluminoso, mentre le informazioni complete resteranno disponibili su di un'unica banca dati che sarà proposta anche sotto forma di CD-ROM o accessibile via Internet. La Commissione sta esaminando anche la possibilità di produrre solo la versione "banca dati" e di fornire l'informazione unicamente tramite terzi appositamente autorizzati a tale effetto.

4.24 La Commissione auspicherebbe che tutte le parti interessate, Stati membri, amministrazioni aggiudicatrici e fornitori, le facessero conoscere le loro opinioni o i loro commenti sulle diverse opzioni prospettate.

d) Sistema di aggiudicazione degli appalti interamente elettronico

4.25 Le possibilità offerte dalla tecnologia sono molto più ampie delle applicazioni, relativamente semplici, che riguardano la trasmissione e la diffusione elettronica dei bandi di gara. A lungo termine, il futuro dell'informatizzazione degli appalti pubblici passerà inevitabilmente per la predisposizione di un sistema di aggiudicazione degli appalti interamente elettronico. L'impiego di procedure elettroniche potrebbe non soltanto essere esteso per soddisfare tutti gli obblighi attualmente imposti dalle direttive (ad esempio, obbligo di pubblicazione), ma anche, in maniera molto più radicale, a tutte le altre fasi dell'aggiudicazione e dell'esecuzione degli appalti pubblici. Un sistema interamente elettronico potrebbe così svolgere la funzione di comunicare i capitoli d'onere e di presentare le offerte dei candidati nonché di scambiare le informazioni nelle more dell'esecuzione del contratto (ivi comprese le fatture e i pagamenti). Va comunque osservato che, contrariamente alla pubblicazione dei bandi di gara, queste applicazioni non rientrano direttamente nel settore di competenza della Commissione. Tali questioni sono lasciate alla libera valutazione commerciale delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici. La Commissione intende, beninteso, restare strettamente associata allo sviluppo di queste applicazioni: esse incideranno certamente in modo rilevante sulla normativa comunitaria nel settore degli appalti pubblici, ed è bene non trascurare il pericolo reale che dei sistemi nazionali incompatibili vengano ad introdurre nuovi e maggiori ostacoli agli scambi interni (ed esterni).

4.26 Il sistema da attuare deve essere munito di una flessibilità tale da permettergli di raccogliere la sfida rappresentata dalla costante evoluzione del settore degli appalti pubblici. Poiché le direttive sugli appalti pubblici non contengono disposizioni che riguardino in modo specifico la tecnologia dell'informazione, ogni qual volta ciò sia possibile, le norme esistenti saranno interpretate in modo tale da adeguarne l'applicazione alle eventuali innovazioni. Anche se la Commissione non intende per il momento proporre nessuna modifica della disciplina normativa degli appalti pubblici, non è escluso che, in taluni campi, alcune evoluzioni di natura tecnica, che non rimettano in causa i principi fondamentali del sistema attuale, rendano comunque necessario presentare delle proposte legislative specifiche. Le procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti pubblici potrebbero essere uno di tali settori.

e) Esperienze al di fuori dell'Unione europea²⁶

4.27 Anche se non esiste alcuna certezza sul modo in cui le tecnologie dell'informazione saranno integrate nel settore degli appalti pubblici negli anni futuri, si può tuttavia fare riferimento a taluni esempi importanti. È così che l'amministrazione americana ha affidato la diffusione dell'informazione sui bandi di gara ad una dozzina di società private, all'uopo autorizzate, che hanno sviluppato le cosiddette reti a valore aggiunto (o RVA). Tali reti forniscono informazioni di eccellente qualità sulle possibilità offerte dagli appalti pubblici negli Stati Uniti e all'estero. Un'analoga partecipazione del settore privato si riscontra in Canada. Tenuto conto del valore commerciale dei dati sugli appalti pubblici, anche in Europa il settore privato potrebbe essere interessato alla loro diffusione, anche se il multilinguismo nell'Unione potrebbe costituire un freno a tale evoluzione. A questo riguardo, la Commissione accoglierà favorevolmente ogni segnale d'interesse manifestato

²⁶ Vedasi anche capitolo 6.

da parte degli operatori del settore privato. Occorre riflettere sui mezzi atti a migliorare le informazioni disponibili sui potenziali fornitori di prodotti e servizi, nonché sul modo in cui il settore privato potrebbe essere sollecitato a fornire l'infrastruttura necessaria affinché le relazioni commerciali con le amministrazioni aggiudicatrici vengano condotte per via elettronica. Tali questioni richiedono una riflessione approfondita ad opera di tutte le parti interessate, in particolar modo per definire le modalità di una cooperazione a livello dell'ideazione degli strumenti e dei servizi necessari.

4.28 L'introduzione dell'elettronica nel settore degli appalti pubblici è un fenomeno di scala mondiale. Tutti i nostri principali partners commerciali hanno già varato programmi ambiziosi per mettere a punto dispositivi elettronici integrati di accesso alle informazioni sui loro appalti pubblici e per generalizzare, per i loro acquisti, il ricorso alle procedure elettroniche onde favorire il libero gioco della concorrenza. Come numerose innovazioni recenti ed appassionanti, questi sviluppi sono al tempo stesso ricchi di possibilità e gravidi di rischi. Nel novero delle possibilità, va citata in particolar modo la maggiore disponibilità delle informazioni relative agli appalti pubblici: un software sofisticato permette ormai ai fornitori di ottenere tutte le informazioni che desiderano premendo semplicemente un tasto, qualunque sia la loro localizzazione geografica. Per quel che riguarda i rischi, c'è da temere che le considerazioni di politica nazionale e gli interessi nazionali gravino troppo pesantemente sui governi. Ciò potrebbe comportare la predisposizione di sistemi tecnicamente incompatibili che renderebbero più difficile la comunicazione ed impedirebbero di raccogliere i benefici attesi dalle procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti. Con l'appoggio della Commissione, il Comitato degli appalti pubblici dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) - che si occupa delle questioni riguardanti l'applicazione dell'accordo sugli appalti pubblici (AAP) - ha iniziato ad esaminare la questione relativa all'applicazione delle tecnologie dell'informazione nel settore degli appalti pubblici. Si registrano inoltre le sollecitazioni da parte del settore industriale a considerare la possibilità di introdurre un sistema di acquisti pubblici per via elettronica che sia compatibile tra l'Unione europea e gli Stati Uniti. Le discussioni avviate in seno al comitato AAP mirano anche a suscitare un consenso sui sistemi compatibili tra tutti i paesi firmatari dell'AAP. Saranno quindi affrontate le questioni essenziali attinenti alla definizione delle norme e delle procedure tecniche internazionalmente accettate.

f) Conclusione

4.29 Dopo aver analizzato le reazioni al presente Libro verde, la Commissione si propone di pubblicare un documento di orientamento sulle procedure elettroniche in materia di appalti pubblici il quale terrà in particolar conto le riflessioni svolte sul commercio elettronico e sulla società dell'informazione. Lo scopo è quello di elaborare, con l'aiuto degli Stati membri, un programma di azione che precisi le modalità secondo le quali queste procedure elettroniche potrebbero essere sviluppate nel corso dei prossimi 5 anni.

V. Quesiti

1. Ritenete che sia stata attribuita un'importanza sufficiente al controllo della corretta applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in quanto strumento atto a prevenire i problemi ovvero a scoprire eventuali inadempimenti? Vi sono suggerimenti intesi a migliorare il sistema di monitoraggio della Comunità e degli Stati membri? L'idea di un monitoraggio transfrontaliero merita di essere sfruttata in futuro, ad esempio nella forma di un osservatorio europeo che valuti in quale misura gli appalti sono aggiudicati conformemente alla normativa sugli appalti pubblici?
2. È essenziale disporre di misure di incentivazione per promuovere l'efficacia delle procedure di monitoraggio nel settore. Quali sono, a vostro avviso, i tipi di misure (verifiche incrociate, pubblicazione dei risultati ottenuti, premi, ecc.) che potrebbero essere applicati a livello nazionale?
3. Siete soddisfatti delle informazioni fornite dalla Commissione o dagli Stati membri sulle questioni relative agli appalti pubblici? A vostro parere, quale sarebbe l'utilità di un bollettino di informazioni che facesse regolarmente il punto sugli sviluppi recenti del settore e stimolasse gli scambi di opinioni e di esperienze a livello europeo?
4. Quali sono le altre fonti d'informazione esistenti? Quali sono le informazioni di carattere statistico che potrebbero soddisfare il bisogno d'informazione e di trasparenza?
5. Esistono attualmente, nel quadro della normativa in materia di tutela degli interessi finanziari, delle disposizioni regolamentari che impongono a carico degli Stati membri l'obbligo di comunicare regolarmente alla Commissione i casi di frode o di irregolarità accertati. Tali obblighi sono già applicati nei casi degli appalti pubblici finanziati con fondi comunitari. Ritenete che tale sistema d'informazione potrebbe essere esteso all'insieme degli appalti pubblici?
6. Il vostro Stato membro ha preso iniziative in materia di formazione? (con preghiera, in caso affermativo, di fornire i dettagli). Si dedica sufficiente attenzione alle azioni di formazione riguardanti l'applicazione delle tecnologie dell'informazione agli appalti pubblici?
7. È necessario predisporre un programma comunitario per promuovere le attività di formazione e garantire la generalizzazione delle pratiche più appropriate in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici? Quale forma dovrebbe assumere e quale dovrebbe esserne la durata? Cosa occorre per far sì che gli Stati membri, i professionisti del settore, le università e le imprese partecipino a pieno titolo a tale programma?
8. Quali sono i miglioramenti che occorre apportare al supplemento alla Gazzetta ufficiale e al bollettino quotidiano dei bandi di gara (TED)?

9. Le procedure elettroniche di notifica e di diffusione dei bandi di gara consentono di rafforzare l'efficacia delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e da rendere questi ultimi più accessibili ai fornitori? Ritenete che le stesse possano contribuire alla liberalizzazione degli appalti pubblici?
10. Qual è il mezzo migliore per incoraggiare le amministrazioni aggiudicatrici a trasmettere i loro bandi di gara per via elettronica (libera scelta dell'Amministrazione oppure decisione vincolante)? Quali incentivi possono essere prospettati a questo livello?
11. Quali sono i fattori che considerate essenziali per sfruttare il potenziale offerto dalle procedure elettroniche in materia di appalti pubblici? Quale deve essere rispettivamente, il ruolo della Commissione, degli Stati membri, delle amministrazioni aggiudicatrici, dei fornitori e degli elaboratori di software?
12. Il settore privato è interessato alla prestazione di servizi d'informazione sugli appalti pubblici dell'Unione?
13. Si deve accordare una particolare priorità alle discussioni volte a raggiungere un accordo con i nostri principali partners commerciali sulla compatibilità tecnica dei sistemi elettronici di aggiudicazione degli appalti pubblici?

5. APPALTI PUBBLICI ED ALTRE POLITICHE COMUNITARIE

La politica degli appalti pubblici ha un'incidenza positiva sulle altre politiche comunitarie. Ad esempio, rendendo più trasparente l'accesso al mercato, essa apre alle PMI nuovi sbocchi potenziali. Ciondimeno, queste imprese incontrano ancora un certo numero di difficoltà nel partecipare efficacemente agli appalti pubblici. La Commissione propone in questa sede delle misure che potrebbero essere atte a migliorare la situazione.

Nel settore della normalizzazione, la Commissione pensa di intensificare, di concerto con le imprese, gli sforzi necessari affinché gli organismi di normalizzazione elaborino norme europee da utilizzare nei capitolati d'oneri, le quali consentano una effettiva liberalizzazione degli appalti pubblici.

L'ingente impegno finanziario necessario alla realizzazione delle reti transeuropee è incoraggiato dalle procedure di aggiudicazione degli appalti previste dalle direttive che garantiscono agli investitori un'accettabile redditività. La Commissione è disponibile a chiarire il quadro normativo qualora ciò si rivelasse necessario per assicurare in tale campo la compartecipazione tra pubblico e privato.

La corretta applicazione delle norme comunitarie consente inoltre di attribuire nel modo più efficace le risorse comunitarie provenienti dai fondi strutturali e regionali. In questa prospettiva, la Commissione propone un certo numero di misure atte a migliorare il rispetto di tali norme nelle procedure di aggiudicazione degli appalti cofinanziati da tali fondi. Il Libro verde illustra la situazione relativa agli appalti aggiudicati dalle istituzioni comunitarie o dai paesi terzi che beneficiano di risorse comunitarie.

La normativa sugli appalti pubblici può contribuire alla realizzazione degli obiettivi della politica sociale e di quella ambientale. In questo capitolo figura una descrizione delle possibilità offerte a tale scopo dalle direttive. In seguito al dibattito sollevato dal Libro verde, la Commissione valuterà come convenga integrare maggiormente gli aspetti sociali e ambientali nell'applicazione della suddetta normativa.

Infine, la Commissione accoglierà favorevolmente ogni iniziativa volta a rafforzare la concorrenza nel settore degli appalti della difesa, onde garantire un'identità europea nel campo della politica di sicurezza e di difesa, migliorando al tempo stesso la competitività della nostra industria.

I. PICCOLE E MEDIE IMPRESE (PMI)

5.1 La maggior parte delle nostre grandi imprese ha ormai acquisito un'esperienza considerevole nell'aggiudicazione degli appalti pubblici all'estero. Esse sono generalmente ben attrezzate per procurarsi delle informazioni sull'una o l'altra gara d'appalto ed hanno sufficiente esperienza per parteciparvi. Le stesse continuano spesso a presentare offerte tramite le loro filiali o consorzi il cui capofila proviene dallo stesso Stato membro dell'organismo acquirente. L'aggiudicazione diretta di un appalto ad un'impresa di un altro Stato membro resta pertanto limitata. Quest'ultima constatazione vale anche per le piccole e medie imprese, le quali incontrano maggiori difficoltà a motivo delle loro

dimensioni. Infatti, anche se un'indagine condotta nel 1994 dagli Eurosportelli sulle PMI²⁷ ha permesso di identificare alcune imprese risultate vincitrici di gare in altri Stati membri, si tratta solo di casi isolati che non consentono generalizzazioni.

5.2 Eppure, una più ampia partecipazione delle PMI agli appalti pubblici sarebbe necessaria in considerazione della loro importanza nell'economia europea: queste imprese realizzano infatti oltre il 65% del fatturato prodotto dal settore privato nell'Unione. Questa maggiore partecipazione condurrebbe alla costituzione di un nucleo di PMI in grado di cogliere le opportunità offerte dall'apertura degli appalti pubblici non soltanto nell'ambito dell'Unione europea, ma anche nei paesi che hanno sottoscritto l'accordo del GATT sugli appalti pubblici (vedasi capitolo 6), di contribuire maggiormente alla crescita, alla competitività ed all'occupazione. Gli obiettivi fondamentali di un mercato interno nel settore degli appalti pubblici (allargamento dello spettro dei fornitori validi cui le amministrazioni aggiudicatrici possono fare ricorso e potenziamento della competitività dell'industria comunitaria) potranno essere raggiunti solo se anche le PMI disporranno di un reale accesso ai mercati europei.

5.3 Avvalendosi dei lavori avviati sulla base di varie comunicazioni o risoluzioni destinate alle PMI e al mercato interno²⁸, è stato possibile individuare tutta una serie di ostacoli incontrati dalle PMI, non solo durante la procedura di aggiudicazione degli appalti, ma anche a monte e a valle di quest'ultima.

5.4 In particolare, già nella fase di programmazione della loro attività aziendale, le PMI incontrano difficoltà non trascurabili ad organizzarsi in vista di una partecipazione efficace agli appalti che le interessano. Ciò è dovuto alla difficoltà di adattare le loro attività ai bisogni del mercato, alla mancanza di informazioni pratiche sugli appalti esistenti nel settore in cui operano, alla carenza di personale competente, così come alla mancanza dell'assistenza tecnica necessaria per gestire con competenza le procedure di prequalificazione, in particolare nei settori speciali nonché, eventualmente, la preparazione delle offerte; ciò è dovuto altresì ai problemi incontrati per adempiere agli obblighi imposti in materia di certificazione di qualità, come pure al fatto che spesso esiste una notevole sproporzione fra le dimensioni di tali imprese e quelle degli appalti contemplati dalle direttive, per i quali scatta il gioco della concorrenza comunitaria. A quest'ultimo problema si aggiunge la difficoltà di realizzare forme di collaborazione efficaci e vantaggiose tra PMI.

²⁷ Indagine sugli effetti del mercato interno realizzata presso più di 140 PMI in 12 Stati membri. Vedasi comunicato stampa della Commissione IP (95) 364 del 10.4.95.

²⁸ Si vedano, ad esempio, le comunicazioni della Commissione: COM (90) 166 del 7.5.90, "Promuovere la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici nella Comunità"; SEC (92) 722 dell'1.6.92, "La partecipazione delle PMI agli appalti pubblici nella Comunità"; SEC (92) 1052, del 3.6.92, "Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa ai principi informativi per i provvedimenti a favore delle industrie fornitrici degli enti che gestiscono i servizi di pubblica utilità adottabili nelle regioni meno favorite della Comunità"; SEC (92) 2214, del 18.11.92 "Il problema dei termini di pagamento nelle transazioni commerciali"; COM (93) 632, del 22.12.93, "Valorizzare al massimo il mercato interno: programma strategico"; COM (94) 207, del 3.6.94, "Programma integrato a favore delle PMI e dell'artigianato"; le risoluzioni del Consiglio del 22.11.93, GU n. C 326/1, "Sul rafforzamento della competitività delle imprese, specialmente delle piccole e medie imprese e dell'artigianato; e lo sviluppo dell'occupazione" e del 22.4.96, GU n. C 130/1, "Sul coordinamento delle attività comunitarie a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigianato"; la risoluzione del Parlamento del 21.4.93, GU n. C 150/71, sulle comunicazioni della Commissione al Consiglio "Verso un mercato europeo della sub-fornitura" e "Partecipazione delle PMI agli appalti pubblici nella Comunità".

5.5 Nella fase di aggiudicazione degli appalti, le PMI si trovano inoltre a dover affrontare un certo numero di problemi tra cui, ad esempio, la difficoltà di accedere rapidamente alle informazioni necessarie per la determinazione delle offerte, in particolare per quel che riguarda l'individuazione e l'interpretazione dei bandi di gara che possono interessare, nonché dell'oggetto dell'appalto, delle normative applicabili (comprese le disposizioni nazionali) e delle norme e delle specifiche tecniche da rispettare. Da uno studio recente²⁹ risulta, in particolare, che la spedizione tardiva dei capitolati di oneri da parte delle amministrazioni aggiudicatrici costituisce un vero e proprio ostacolo alla partecipazione delle PMI, giacché in numerosi casi (oltre il 50% di quelli esaminati) essa comporta l'impossibilità di presentare un'offerta valida entro i termini prescritti. I costi di presentazione delle offerte, così come la ricerca di garanzie finanziarie a tassi concorrenziali, costituiscono altrettanti e non trascurabili ostacoli per queste imprese.

5.6 Anche nella fase di esecuzione degli appalti, le PMI incontrano difficoltà particolari ad esempio, nel soddisfare alla richiesta di garanzie di corretta esecuzione dell'appalto che esse hanno accettato al momento della conclusione del contratto, nell'ottenere tempestivamente il pagamento delle loro prestazioni o forniture, nel comporre eventuali controversie seguendo procedure rapide e poco costose ovvero nel disporre di una protezione adeguata nella loro veste di subfornitrici.

5.7 A fronte di questi problemi, sono già state avviate delle azioni sul piano comunitario. Per quel che riguarda l'aspetto "informazione", talune reti patrocinate dalla Comunità (compreso un nucleo di "Eurosportelli" specializzati negli appalti pubblici) offrono già dei servizi d'informazione e di assistenza, in cooperazione con dei consulenti privati. Queste reti, a cui si aggiunge un certo numero di servizi locali, settoriali o nazionali, forniscono informazioni anche sugli appalti d'importo inferiore alle soglie contemplate dalle direttive, nonché indicazioni aggiuntive sui progetti di appalti pubblici di talune amministrazioni aggiudicatrici. Inoltre, la nuova presentazione dei bandi di gara pubblicati ogni giorno nella Gazzetta ufficiale facilita certamente il compito delle PMI che vi hanno accesso per procurarsi informazioni sufficienti sulle opportunità di appalto, in particolare negli altri Stati membri.

5.8 La Commissione ha parimenti adottato un certo numero di misure volte a fornire informazioni ed assistenza tecnica alle PMI delle regioni sfavorite onde consentire loro di partecipare agli appalti pubblici europei. Tra queste misure figurano l'iniziativa PRISMA³⁰ (Preparazione delle imprese nella prospettiva del mercato interno) in corso fino al 1994 e le nuove iniziative PMI³¹ e INTERREG II³² nel cui campo di applicazione rientrano anche la promozione della collaborazione tra PMI di diversi Stati membri, oltre che la formazione specializzata.

5.9 La Commissione ritiene che debbano essere avviate ulteriori iniziative. Essa accoglie con interesse le osservazioni sulle possibilità di azione che, considerate in questa prospettiva, sono descritte qui di seguito.

²⁹ Euro Info Centre Aarhus County "Analisi delle irregolarità riscontrate nei bandi di gara pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee 1990-1993", studio presentato alla Commissione nel 1996.

³⁰ PRISMA (91/C 33/05), GU n. C 33/9 del 8.2.91.

³¹ Iniziative PMI (94/C 180/13), GU n. C 180/10, del 1.7.94.

³² INTERREG II (94/C 180/13), GU n. C 180/60 del 1.7.94.

5.10 A livello d'informazione generale, potrebbero rivelarsi utili la redazione di una guida pratica che spieghi alle PMI come prepararsi alla partecipazione agli appalti pubblici nonché l'elaborazione di documenti interpretativi di taluni aspetti relativi all'applicazione delle direttive che riguardano più in particolare tali imprese, quali ad esempio la divisione degli appalti in lotti, la pubblicazione di bandi indicativi e il problema dei termini per la diffusione della documentazione relativa agli appalti.

5.11 Quanto all'informazione sugli appalti specifici, si potrebbe prevedere l'adattamento di TED ai bisogni particolari delle PMI. Un'altra possibilità consisterebbe nell'avvalersi della crescente diffusione della rete Internet e del World Wide Web per consentire ad un pubblico molto più vasto di accedere a tali informazioni. Nulla si oppone veramente sul piano tecnico, ma il successo di simili iniziative richiederà senza dubbio un certo coordinamento a livello europeo. D'altro canto, potrebbe rivelarsi utile chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici maggiore trasparenza, incoraggiando, nei limiti del possibile, l'utilizzazione del vocabolario comune per gli appalti (CPV) e di formulari standard per i documenti della procedura, cosa che faciliterebbe lo scambio di dati informatizzati³³.

5.12 Per quel che riguarda la predisposizione delle procedure di appalto, l'apertura e la semplificazione delle prassi seguite dalle amministrazioni aggiudicatrici tramite la formazione del personale che lavora nel settore degli appalti pubblici, lo scambio di funzionari e di informazioni sulla buona prassi in questa materia, non potrebbero che rendere più agevole la partecipazione delle PMI.

5.13 Date le loro dimensioni, un'effettiva partecipazione delle PMI ad un mercato che diventa sempre più internazionale sarebbe più agevole, se tra queste imprese fossero instaurate forme di cooperazione. In tale quadro, potrebbe essere utile approfondire la questione dell'adeguamento del Gruppo europeo di interesse economico (GEIE) al fine di promuovere la cooperazione tra PMI, soprattutto nel settore degli appalti pubblici transfrontalieri.

5.14 Un aspetto molto importante per le PMI, di cui le direttive non si occupano in maniera diretta, è quello del subappalto. Occorre ricordare che la Commissione è chiamata "a proseguire, di concerto con gli Stati membri, il suo ruolo generale di impulso, di iniziativa e di coordinamento delle misure volte alla creazione di un contesto favorevole alla subfornitura"³⁴. In tale prospettiva, si potrebbero varare in questo settore delle azioni, come ad esempio il miglioramento della rete delle banche dati che esistono attualmente e che forniscono informazioni sul subappalto ovvero l'incoraggiamento all'elaborazione di codici riconosciuti di buona prassi e di clausole contrattuali tipo. Al fine di valutare l'importanza economica del fenomeno del sub-appalto in Europa, sono state realizzate delle inchieste pilota in 10 Stati membri seguendo una metodologia comune elaborata da Eurostat. Tali indagini, i cui risultati sono in corso di pubblicazione, sono state condotte su imprese subappaltatrici ovvero subappaltanti operanti nei tre settori economici dell'automobile, dell'elettronica e del tessile-abbigliamento.

³³ Confronta al riguardo gli argomenti sviluppati nel capitolo 4.

³⁴ Vedasi risoluzione del Consiglio del 26 settembre 1989, relativa allo sviluppo della subfornitura nella Comunità, GU n. C 254/1, del 7.10.89.

5.15 Un altro aspetto che interessa da vicino le PMI è quello dei termini di pagamento. Dopo aver proceduto ad ampie consultazioni, la Commissione ha adottato al riguardo una raccomandazione³⁵ agli Stati membri. Questi ultimi sono invitati a garantire il rispetto, da parte delle loro amministrazioni aggiudicatrici, di una certa disciplina in materia di pagamento. È così previsto, ad esempio, un termine allo scadere del quale dovranno essere effettuati non solo i pagamenti, ma anche i versamenti degli interessi di mora. Gli Stati membri dovranno inviare una relazione sull'attuazione di questa raccomandazione entro la fine del 1997. Su tale questione, la Commissione sarebbe già fin d'ora interessata a conoscere le opinioni degli operatori interessati.

5.16 In maniera più generale, la Commissione ritiene che l'accesso effettivo delle PMI agli appalti pubblici potrebbe essere realizzato grazie ad una serie di misure concrete fondate su un'analisi approfondita dei bisogni e delle possibilità pratiche di tali imprese e, in special modo, grazie allo sviluppo di reti di servizi che sostengano la loro attività fornendo le informazioni necessarie, oltre che un'assistenza tecnica ed una formazione adeguata. Sulla scia della consultazione avviata dal Libro verde, la Commissione intende presentare una comunicazione sulle misure che essa propone in tale campo.

II. Normalizzazione

5.17 Le norme e le specifiche tecniche che descrivono le caratteristiche delle opere, delle forniture e dei servizi oggetto degli appalti svolgono un ruolo cruciale nell'ambito degli sforzi compiuti per liberalizzare gli appalti pubblici. Il ricorso a norme nazionali può restringere notevolmente l'accesso agli appalti dei fornitori non nazionali. Al riguardo, le direttive dispongono che le amministrazioni aggiudicatrici si avvalgano di una definizione delle specifiche tecniche che faccia riferimento alle norme o alle omologazioni tecniche europee, fatte salve le norme tecniche nazionali le quali rimangono vincolanti nella misura in cui sono compatibili con il diritto comunitario. Nelle direttive, ci si è sforzati di risolvere questo problema, obbligando le amministrazioni aggiudicatrici a fare riferimento a norme europee, laddove queste esistano. Avvalendosi dei mandati conferiti dalla Commissione, nel quadro della risoluzione del Consiglio del 1985 sul nuovo approccio in materia di armonizzazione tecnica e di normalizzazione³⁶, gli organismi europei di normalizzazione (CEN, CENELEC, ETSI) hanno elaborato numerose norme europee che vengono quindi recepite sul piano nazionale. In un certo numero di casi, inoltre, sono stati conferiti mandati in relazione agli appalti pubblici. Questo sforzo deve essere intensificato, giacché si constata ancora oggi una compartimentazione de facto di taluni appalti, imputabile essenzialmente alle carenze in tema di normalizzazione. La Commissione sta esaminando, di concerto con le imprese, in quali settori si rendano necessari nuovi mandati. Essa accoglierà con interesse ogni suggerimento delle parti interessate sulla questione generale della normalizzazione e delle specifiche tecniche nel settore degli appalti pubblici nonché ogni osservazione intesa ad individuare i settori in cui la mancanza di norme europee rende problematica la liberalizzazione degli appalti pubblici.

³⁵ Raccomandazione della Commissione sui termini di pagamento nelle transazioni commerciali,

GU n. L 127/19 del 10.6.95 e n. C 144/3 del 10.6.95.

³⁶ Risoluzione del 7.4.85 GUCE n. C 136/1 del 4.6.85.

III. Reti transeuropee (RTE) e trasporti in particolare

5.18 Il trattato di Maastricht dispone che l'Unione europea debba promuovere la realizzazione di un complesso di reti transeuropee (RTE) nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni. Se si conduce in porto questa azione, si contribuirà a sfruttare in maniera ottimale le occasioni offerte dal mercato interno: investire nelle RTE significa investire nel nostro futuro. Questa politica è d'importanza cruciale per la competitività generale dell'economia dell'Unione e, sia direttamente che indirettamente, per la creazione di posti di lavoro. Sono già in corso vari grandi progetti, quali la costruzione del ponte ferroviario e stradale dell'Øresund che collega la Danimarca alla Svezia, l'ammodernamento dell'aeroporto della Malpensa a Milano e la costruzione di un collegamento ferroviario fra Cork e Stranraer. Tuttavia, i progressi realizzati sono stati lenti in relazione ad altri progetti prioritari.

5.19 Nel quadro di bilanci nazionali sempre più austeri, il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza dei finanziamenti privati, nell'ambito degli sforzi compiuti dall'Unione per accrescere gli investimenti nelle infrastrutture RTE. È sempre più improbabile che progetti d'investimento siano finanziati unicamente dalle amministrazioni locali o nazionali. Poiché tali progetti richiedono massicci impegni finanziari, occorre trovare nuovi modi per procurarsi i capitali. Numerose organizzazioni del settore privato hanno chiaramente affermato di essere sempre più disposte ad investire in maniera considerevole nei progetti RTE e di essere pronte a farlo fornendo capitali di rischio, a condizione che vengano superati un certo numero di ostacoli ancora esistenti.

5.20 Nella sua relazione al Consiglio europeo di Madrid (dicembre 1995), la Commissione indicava vari mezzi per eliminare gli ostacoli al finanziamento privato dei progetti RTE. Oltre alla difficoltà di garantire una redditività accettabile, veniva menzionato anche il problema dei rischi extra-commerciali connessi al cambiamento di politica da parte delle pubbliche autorità. La questione è attualmente all'esame della Commissione. Dal canto suo, il settore privato si è mostrato preoccupato per l'applicazione delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici ed in alcuni ambienti si ritiene che le direttive possano ostacolare la partecipazione del settore privato.

5.21 L'obiettivo finale delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici è quello di creare i presupposti indispensabili per promuovere una concorrenza leale e aperta in questo settore. Il loro scopo è quello di facilitare, non già di ostacolare, la partecipazione del settore privato ai progetti. La Commissione ritiene che le norme comunitarie sugli appalti pubblici siano tali da facilitare la partecipazione di questo settore alle reti transeuropee, senza che sia necessario, allo stato attuale delle cose, modificare la disciplina giuridica vigente. Qualora comunque si rivelasse necessario chiarirla, la Commissione è pronta ad esaminare con le parti interessate i problemi che si pongono e fare in modo che non venga frapposto alcun ostacolo alla collaborazione fra il settore pubblico e quello privato. Inoltre, come indicato nella sua relazione al Consiglio europeo di Madrid, la Commissione ha aperto uno sportello di informazione speciale "RTE", in grado di rispondere a tutte le domande dei partners privati che partecipano alle RTE.

5.22 Nella situazione attuale, le imprese hanno individuato tre grandi problemi i quali, pur non essendo esclusivamente legati ai progetti RTE, rivestono certamente una grandissima importanza in questo settore particolare. Essi riguardano rispettivamente la fase che precede l'emissione dei bandi di gara, l'assegnazione delle concessioni ai consorzi ed il ricorso alla procedura negoziata³⁷.

a) Fase che precede il bando di gara

5.23 Nel timore di una potenziale violazione del principio della parità di trattamento, il settore privato ha manifestato la propria reticenza ad impegnarsi in qualsiasi tipo di studio o di discussione prima della pubblicazione del bando di gara, senza avere la garanzia di non essere successivamente escluso dalle procedure di aggiudicazione. La Commissione riconosce che, data la complessità della maggior parte dei progetti - alcuni dei quali possono richiedere soluzioni mai prima prospettate - anteriormente alla pubblicazione dei bandi di gara può rivelarsi necessario un dialogo tecnico fra amministrazioni aggiudicatrici e partners privati interessati. Il principio della parità di trattamento non sarà infranto se, mediante la predisposizione di specifiche garanzie - riguardanti tanto il merito quanto la procedura - le amministrazioni aggiudicatrici eviteranno di sollecitare o di accettare informazioni che avrebbero l'effetto di restringere la concorrenza.

b) Affidamento di concessioni ai consorzi

5.24 Come precedentemente accennato, l'assegnazione di una concessione di lavori pubblici è la via abituale attraverso la quale il settore privato è indotto a partecipare, a proprio rischio, alla costruzione e alla gestione di infrastrutture, in collaborazione con il settore pubblico. La Commissione osserva che, conformemente alle norme comunitarie applicabili in materia, è essenziale che i consorzi che partecipano a proprio rischio, possano presentare le offerte per le concessioni, sapendo che potranno stipulare i contratti con i loro soci per le necessarie forniture o prestazioni di servizi e di lavori. Le disposizioni della direttiva "Lavori", applicabili all'attribuzione di concessioni per la costruzione di infrastrutture pubbliche di trasporto, autorizzano il consorzio che ha ottenuto l'appalto a procedere in tal senso.

c) Ricorso alla procedura negoziata

5.25 L'aggiudicazione di appalti di lavori e di servizi complessi può giustificare, in taluni casi, il ricorso alla procedura negoziata. Nella direttiva "Settori speciali", gli enti appaltanti possono già scegliere liberamente fra tre procedure (aperta, ristretta o negoziata), le quali implicano un previo ricorso all'asta. Per quel che riguarda i settori classici, invece, come è già stato sottolineato (vedasi capitolo 3), è possibile avvalersi della procedura negoziata solo in casi ben determinati e tassativamente enumerati. Così, ad esempio, la direttiva "Servizi" consente di assegnare un appalto tramite procedura negoziata quando un servizio è complesso e non può essere specificato con sufficiente precisione, in particolare nel settore dei servizi intellettuali. La direttiva "Lavori" autorizza, poi, il ricorso alla procedura negoziata in taluni casi eccezionali quando, ad esempio, si tratta di lavori la cui natura o aleatorietà non consente di fissare subito un prezzo globale.

³⁷ Cfr. quanto riportato al capitolo 3.

IV. Appalti finanziati con fondi dell'Unione

a) I fondi strutturali e il Fondo di coesione

5.26 Nel corso degli ultimi due anni i fondi strutturali e il Fondo di coesione hanno partecipato con oltre 50 miliardi di ECU agli investimenti dei poteri pubblici negli Stati membri. Altri trentaquattro miliardi di ECU sono stati erogati tramite diversi strumenti finanziari (fra cui i prestiti della Banca europea per gli investimenti e le sovvenzioni provenienti da altre fonti comunitarie). Inoltre, nei prossimi due anni l'Unione prevede di spendere 57 miliardi di ECU a valere sulle risorse dei fondi comunitari. È chiaro che gli Stati membri debbono nutrire fiducia nell'osservanza delle regole, essere convinti che il denaro del contribuente è speso nella maniera più efficace possibile e che il rischio di frodi è ridotto al minimo. Le norme comunitarie in materia di appalti pubblici e quelle relative alla tutela degli interessi finanziari della Comunità svolgono un ruolo essenziale a questo riguardo, fermo restando, beninteso, il divieto di ogni differenza di trattamento nell'applicazione delle stesse sia che si tratti di appalti finanziati con risorse nazionali, che di appalti per il cui finanziamento intervengono fondi strutturali e di coesione.

5.27 Il sistema attuale di controllo dei fondi strutturali si basa su una comunicazione del 1989 della Commissione al Consiglio³⁸ che precisa l'obbligo imposto agli Stati membri di verificare sistematicamente che le norme in materia di appalti pubblici siano state rispettate e di confermare tale osservanza per ogni domanda di contributo indirizzata alla Commissione. Tuttavia ben pochi Stati membri si sono dotati di un meccanismo di controllo sistematico e completo in materia. Da parte sua, la Commissione non può sbloccare i fondi se non dopo avere ricevuto esplicita conferma che tali norme sono state rispettate. In caso negativo (ad esempio se i bandi di gara non sono stati pubblicati secondo le regole in vigore) i finanziamenti possono essere prima sospesi e, quindi, se del caso, revocati ed è possibile avviare una procedura per inadempimento. Va precisato che per quanto riguarda il Fondo di Coesione, così come per i grandi progetti a titolo FERS, viene operata sistematicamente una verifica ex ante, al momento dell'esame della domanda di concessione dei cofinanziamenti.

5.28 La Commissione deve contare sempre più sugli Stati membri per l'adempimento degli obblighi loro imposti, considerato in particolare l'aumento costante del numero di progetti individuali. Il problema si è accentuato e richiede una soluzione. In effetti, dopo la riforma dei fondi strutturali, la gestione delle risorse (in particolare la selezione e il controllo dei progetti finanziati) spetta a ciascuno Stato membro. Ora, è chiaro che questo controllo più incisivo della gestione dei fondi deve accompagnarsi ad una maggiore responsabilità nei riguardi dell'osservanza delle norme in materia di appalti pubblici. È dunque essenziale migliorare i sistemi attuali di controllo a livello degli Stati membri. Giova ricordare che una riflessione di notevole rilievo è stata condotta nel quadro dell'iniziativa SEM 2000 sulla necessità di una più larga trasparenza e di un maggior rigore allorché si utilizzano fondi strutturali. Proposte concrete in tal senso saranno presentate al Consiglio europeo di Dublino, proposte miranti a chiarire taluni criteri che privilegiano sia la cooperazione e il dialogo tra gli Stati e la Commissione nel quadro del partenariato, che l'interesse dei beneficiari. Le condizioni di applicazione di strumenti di correzione finanziaria in caso di frode e di irregolarità sono parimenti affrontate, ivi compresa l'eventualità ultima di correzione netta quando uno Stato membro persista a non

³⁸ COM (88) 2510, GUCE n° 22 del 28.1.89.

conformarsi ai propri obblighi di controllo. I lavori proseguiranno nel 1997. Occorre parallelamente richiamare e sottolineare gli obblighi normativi in tema di trasparenza da adempiersi attraverso la comunicazione alla Commissione dei casi di frodi o di irregolarità accertati.

5.29 Benché in definitiva, la responsabilità di migliorare le procedure spetti agli Stati membri, la Commissione farà tutto il possibile perché siano istituiti quanto prima migliori sistemi di controllo. Qualsiasi soluzione deve andare al di là della semplice individuazione dei problemi specifici relativi ai singoli progetti. L'obiettivo deve essere quello di creare un regime che apporti un plusvalore. La giustificazione dell'impiego dei fondi, l'efficacia e i risultati devono essere gli aspetti chiave nella gestione dei fondi strutturali. I vantaggi sono evidenti: risparmi notevoli a tutti i livelli, un'utilizzazione più efficace di risorse limitate, il miglioramento della situazione dell'occupazione nelle regioni interessate, cittadini più fiduciosi che i fondi comunitari siano ben spesi, utenti soddisfatti dei progetti realizzati. Per provare quanto peso essa attribuisca alla buona utilizzazione del denaro pubblico e per conquistare il favore dell'opinione pubblica, la Commissione ritiene che gli Stati membri dovrebbero far sapere, per ciascun progetto realizzato, che è stato fatto il miglior uso possibile dei fondi spesi.

5.30 Modifiche relativamente lievi delle procedure consentirebbero di migliorare il regime stesso. Per ciascun progetto, ad esempio, si potrebbe prevedere che il funzionario nazionale responsabile firmi una dichiarazione attestante che le norme in materia di appalti pubblici sono state rispettate. Questo tipo di dichiarazione che impegna la responsabilità personale è già stata utilizzata sia in altri settori, sia in altri paesi non comunitari, come ad esempio negli Stati Uniti ed è risultata essere uno dei mezzi più efficaci per ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo e per prevenire le frodi. In maniera più generale si potrebbe prevedere l'elaborazione di un codice di buona condotta che i funzionari nazionali dovrebbero rispettare. Beninteso, la fattibilità di tali misure dovrebbe essere studiata alla luce delle diverse disposizioni nazionali relative allo statuto dei funzionari.

5.31 L'idea della responsabilizzazione individuale nasce dall'esigenza della prevenzione. Per la gestione dei Fondi strutturali la nostra politica deve essere quella di anticipare gli eventi: meglio prevenire che curare. L'applicazione del sistema di attestazione (vedasi capitolo 3) alle amministrazioni aggiudicatrici che beneficiano di fondi comunitari consentirebbe di migliorare notevolmente la situazione e assicurerebbe ai beneficiari di disporre di meccanismi che permettono di giustificare, come avviene nel settore privato, che il denaro è stato speso nel miglior modo possibile. Ne va del nostro interesse comune. La certificazione, per mezzo di un'attestato, dell'esistenza di un sistema efficace di aggiudicazione degli appalti non richiede molto ai poteri pubblici, a fronte del vantaggio rappresentato dai considerevoli risparmi realizzabili in termini di stanziamenti comunitari.

5.32 Ricorrere ad autorità indipendenti (vedasi capitolo 3) per vigilare sull'osservanza della normativa in materia di appalti pubblici per ciò che concerne i fondi comunitari rappresenterebbe una proposta di più ampio respiro. Senza interferire nelle competenze della Commissione, tali organismi potrebbero svolgere un ruolo più importante, non soltanto vigilando sul comportamento delle amministrazioni pubbliche, bensì anche coadiuvando quest'ultime nell'espletamento dei loro compiti. Tali funzioni potrebbero anche essere affidate ad una Corte dei conti nazionale o ad un'autorità indipendente analoga.

5.33 Non tutti i problemi potranno essere risolti con proposte riguardanti la semplice applicazione del regime vigente. Per riuscire a trasformare - in maniera permanente e strutturale - l'aggiudicazione degli appalti pubblici in cui intervengono finanziamenti comunitari è necessario che tali soluzioni specifiche siano accompagnate da un processo di adattamento permanente in stretta cooperazione con gli Stati membri. Per ottenere cambiamenti reali e duraturi sarà forse necessario ufficializzare tali iniziative (ad esempio applicando il principio della responsabilizzazione). Ciò si rifa' d'altronde allo spirito ed agli obiettivi perseguiti nel quadro del progetto della "buona e sana gestione finanziaria" (SEM 2000) condotto dalla Commissione e dai Rappresentanti personali degli Stati membri, sulla scia dell'impulso lanciato in proposito dal Consiglio europeo di Madrid. Le conclusioni svolte da tale gruppo, le quali mettono a confronto le preoccupazioni espresse in tema di rigore e di trasparenza nell'ambito di un corretto utilizzo dei fondi e della ripartizione delle responsabilità, saranno presentate al Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996.

5.34 Istituito a livello nazionale un sistema di controllo perfezionato, la Commissione potrebbe, da parte sua, concentrare gli sforzi su un controllo *ex post* dei progetti (ad esempio in stretta cooperazione con l'organismo indipendente designato in ciascuno Stato membro). Essa potrebbe parimenti essere invitata ad effettuare una verifica dei sistemi di controllo istituiti in ciascun paese. Inoltre, la Commissione cercherà di migliorare i flussi informativi fra i suoi servizi e gli Stati membri in merito ai progetti in corso, ricorrendo in particolare alle tecnologie dell'informazione.

b) Gli appalti aggiudicati dalle istituzioni europee o finanziati con risorse comunitarie.

5.35 Per gli appalti che esse aggiudicano per il proprio funzionamento, nonché per l'attuazione delle varie politiche di competenza della Comunità, le istituzioni europee devono conformarsi agli stessi obblighi imposti agli enti appaltanti degli Stati membri in forza delle direttive "appalti pubblici", conformemente alle disposizioni dell'articolo 56 del regolamento finanziario³⁹. Inoltre soltanto gli appalti aggiudicati dal Consiglio e dalla Commissione sono soggetti alle disposizioni dell'Accordo sugli appalti pubblici (AAP) dell'Organizzazione mondiale del commercio (vedasi capitolo 6). Le deroghe agli obblighi imposti da tali testi riguardano: a) per l'accordo AAP: gli appalti aggiudicati nel quadro dell'aiuto alimentare; b) per gli obblighi derivanti dall'articolo 56 del regolamento finanziario: i casi di deroga previsti dalle direttive, a cui vanno aggiunti, conformemente al titolo IX del regolamento finanziario, gli appalti aggiudicati nel settore degli aiuti esterni finanziati sui bilanci delle Comunità, ad eccezione degli appalti pubblici di servizi stipulati nell'interesse della Commissione, a cui si applica il regime normale. Beninteso, per tutti questi appalti finanziati con fondi comunitari (bilancio generale, FEAOG), nel quadro di programmi comunitari (come PHARE, TACIS, MEDA, ecc.) e nell'ambito del FES, i quali non rientrano nel campo d'applicazione delle direttive, restano applicabili le norme specifiche, nonché i principi fondamentali in materia di aggiudicazione di appalti, quali in particolare quelli della trasparenza e della parità di trattamento.

³⁹ Regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee. Ultima modifica: regolamento (CEE-Euratom-CECA) n° 2335/95 del Consiglio del 18 settembre 1995 (GUCE n° L 240 del 7.10.95).

5.36 Tali obblighi, di portata generale molto ampia, sono stati precisati con recenti modifiche al regolamento finanziario e lo saranno ulteriormente, con altre modifiche che la Commissione intende proporre al fine di definire le deroghe precitate, per darne un'interpretazione restrittiva. Queste iniziative della Commissione si iscrivono nella sua azione finalizzata al miglioramento della gestione finanziaria, conformemente agli orientamenti dell'operazione SEM 2000.

5.37 Favorendo il gioco della concorrenza, questa disciplina normativa mira a permettere un miglior utilizzo del bilancio generale delle Comunità e dei fondi di cooperazione. Di conseguenza, i servizi interessati devono fare del proprio meglio per attuare quest'ultimo nella maniera più completa. La Commissione sarebbe interessata a conoscere se le misure previste sono sufficienti ad assicurare un accesso equo sia agli appalti aggiudicati dalle istituzioni europee che a quelli aggiudicati da altri organismi o da paesi terzi sulla base di programmi e con le risorse comunitarie. A questo proposito, i paesi terzi beneficiari di aiuti finanziati sul bilancio delle Comunità, dovrebbero peraltro essere sollecitati al rispetto di determinati obblighi, tra i quali, in particolare, quelli in materia di controlli sul posto, al fine di individuare le irregolarità e le sottrazioni dei fondi, di recuperare le somme sottratte e di sanzionare quindi l'uso improprio dei fondi.

V. Appalti pubblici e aspetti sociali

5.38 La politica sociale dell'Unione europea contribuisce a promuovere un elevato livello di occupazione e di protezione sociale (articolo 2 del Trattato CE), la libera circolazione dei lavoratori, le pari opportunità per uomini e donne, il rafforzamento della coesione economica e sociale, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, un livello elevato di protezione della salute, la promozione di un'istruzione e di una formazione di qualità e l'inserimento sociale delle persone disabili e di altre categorie svantaggiate.

5.39 Le amministrazioni e gli enti aggiudicatori possono essere chiamati ad attuare i vari aspetti della politica sociale nel quadro dell'aggiudicazione dei loro appalti, in quanto gli acquisti pubblici possono effettivamente costituire un significativo mezzo di orientamento per l'azione degli operatori economici. Per illustrare questa situazione si possono citare ad esempio gli obblighi di legge in materia di tutela dell'occupazione e delle condizioni di lavoro da rispettare nel luogo in cui è eseguito un appalto di lavori, o anche ciò che viene indicato come "azione positiva", vale a dire il fatto di utilizzare un appalto pubblico come mezzo per raggiungere l'obiettivo perseguito, quale ad esempio la costituzione di un mercato specifico per un settore protetto che non potrebbe altrimenti sostenere la concorrenza di imprese commerciali tradizionali aventi un livello di produttività normale.

5.40 In queste situazioni resta d'applicazione il quadro giuridico risultante sia dal trattato CE che dalle direttive. Per questo motivo, fin dall'entrata in vigore delle direttive sugli appalti pubblici, si è costantemente posto il quesito se, e fino a che punto, tali obiettivi sociali potessero o dovessero essere perseguiti, tenuto conto dei limiti specifici imposti dalle direttive, per evitare che venga rimessa in causa la loro ragion d'essere.

5.41 Talune disposizioni contenute in tutte le direttive offrono una prima possibilità, consistente nel consentire l'esclusione degli imprenditori che sono stati condannati per reati attinenti alla loro moralità professionale o che, nell'esercizio della loro attività, hanno commesso una colpa grave. Ciò vale evidentemente anche quando il reato o la colpa grave discendono dalla violazione di una normativa intesa a promuovere obiettivi sociali. In questi casi, dunque, le citate disposizioni permettono indirettamente alle amministrazioni aggiudicatrici di perseguire obiettivi sociali escludendo dalle procedure di aggiudicazione i candidati che non abbiano rispettato tale normativa.

5.42 Una seconda possibilità consiste nel porre come condizione di esecuzione degli appalti pubblici aggiudicati il rispetto di obblighi di carattere sociale, volti ad esempio a promuovere l'occupazione femminile o a favorire la protezione di determinate categorie svantaggiate. A questo riguardo, la verifica dell'esistenza di una tale condizione dovrebbe avvenire al di fuori della procedura di aggiudicazione dell'appalto (vedasi la sentenza Beentjes, già citata, nonché la comunicazione della Commissione sugli aspetti sociali e regionali degli appalti pubblici⁴⁰). Beninteso, sono autorizzate soltanto le condizioni di esecuzione che non hanno un'incidenza discriminatoria diretta o indiretta per i candidati provenienti da altri Stati membri. Inoltre deve essere assicurata un'adeguata trasparenza, menzionando tali condizioni nei bandi di gara o nei capitoli d'oneri.

5.43 Al contrario, le disposizioni delle direttive non permettono, allo stato attuale, di tener conto delle preoccupazioni di ordine sociale nel quadro della fase di verifica dell'ammissibilità degli offerenti o dei candidati, sulla base dei criteri di selezione relativi alla capacità economica, finanziaria o tecnica, né nella fase di aggiudicazione degli appalti sulla base dei criteri all'uopo previsti che devono corrispondere alle qualità economiche inerenti alla prestazione oggetto dell'appalto. Va aggiunto che, per gli appalti inferiori alle soglie di applicazione fissate dalle direttive, gli organismi acquirenti possono introdurre, nei criteri di aggiudicazione, preferenze di carattere sociale, a patto che queste siano estese indiscriminatamente a tutti i soggetti comunitari aventi le stesse caratteristiche.

5.44 In questo contesto, si tratta anzitutto di sapere se occorra o meno chiarire - tramite una comunicazione interpretativa - quali sono le possibilità offerte per le varie categorie di persone potenzialmente coinvolte dal diritto degli appalti pubblici, al fine di realizzare gli obiettivi comunitari e nazionali di politica sociale. Bisognerà quindi accertare se queste possibilità sono sufficienti per rispondere ai menzionati bisogni o se siano necessarie invece altre misure per assicurare la realizzazione di tali obiettivi nell'applicazione delle norme comunitarie sugli appalti pubblici, salvaguardando al tempo stesso una concorrenza leale.

VI. Appalti pubblici e ambiente

5.45 La politica di protezione dell'ambiente è divenuta una delle politiche più importanti a livello comunitario a seguito delle modifiche apportate al trattato CE dall'Atto unico e, successivamente, dal trattato di Maastricht. Sono stati adottati più di 200 atti legislativi riguardanti, fra l'altro, la lotta contro l'inquinamento dell'atmosfera, delle acque e del suolo, lo smaltimento dei rifiuti, le norme sulla sicurezza dei prodotti, la valutazione dell'impatto ambientale, nonché la protezione della natura. Inoltre, l'articolo 130R del

⁴⁰ Comunicazione della Commissione del 22.9.89, COM (89)400 def. GUCE n°C311 del 12.12.89.

trattato CEE prevede che le esigenze in materia di protezione ambientale devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie. Alcuni Stati membri hanno sviluppato politiche di salvaguardia dell'ambiente molto avanzate.

5.46 In questo campo specifico gli Stati membri (ed i loro organi) prestano una sempre maggiore attenzione alle considerazioni di natura ambientale nell'ambito della stipulazione di appalti pubblici. In ragione delle loro dimensioni, tali appalti possono infatti avere ripercussioni molto importanti su talune attività economiche ovvero anche rivelarsi determinanti per lo sviluppo commerciale di taluni prodotti. Il governo danese, ad esempio, ha recentemente lanciato un "Piano d'azione per una politica "verde" nel settore degli appalti pubblici". Anche altri Stati membri stanno studiando i provvedimenti da adottare per promuovere l'acquisto di prodotti e servizi "verdi". Inoltre l'OCSE ha ultimamente emanato una raccomandazione sul miglioramento dei risultati conseguiti dai governi in materia di protezione dell'ambiente⁴¹, in virtù della quale gli Stati membri, ed in particolare i governi, dovrebbero elaborare ed attuare politiche di acquisto di beni e di servizi che siano rispettosi dell'ambiente.

5.47 Indubbiamente l'applicazione delle direttive in materia di appalti pubblici lascia ai poteri pubblici un margine di manovra per promuovere la difesa dell'ambiente. A questo proposito è opportuno chiarire le possibilità offerte dalle disposizioni di carattere generale previste dall'attuale legislazione per tener conto delle esigenze ambientali e, nello stesso tempo, precisare i limiti di tali possibilità.

5.48 Anzitutto, analogamente a quanto avviene per gli aspetti sociali, la salvaguardia dell'ambiente può essere assicurata mediante normative specifiche, la cui violazione comporta la condanna dell'imprenditore per un reato inerente alla sua moralità professionale o il riconoscimento di una sua colpa grave in campo professionale. In questi casi, le direttive consentono alle amministrazioni e agli enti aggiudicatori di escludere dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici tutti gli imprenditori che hanno violato tali norme.

5.49 In secondo luogo, la tutela dei valori ambientali può avvenire nel quadro delle prescrizioni tecniche riguardanti le caratteristiche dei lavori, delle forniture o dei servizi oggetto degli appalti, vale a dire delle specifiche tecniche che gli organismi acquirenti devono indicare nei documenti generali degli appalti ed alle quali i partecipanti devono conformarsi, secondo quanto disposto dalle direttive. Si dovrebbe cercare di sviluppare norme europee o specifiche tecniche comuni, al fine di includere e valorizzare gli aspetti ambientali, evitando al contempo implicazioni negative per il mercato interno risultanti dall'elaborazione di criteri troppo differenziati. Un esempio di tali specifiche tecniche potrebbe essere quella di un eco-marchio europeo che sia conforme al diritto comunitario. In ogni caso gli organismi acquirenti possono fin d'ora incoraggiare lo sviluppo di un approccio positivo da parte delle imprese nei riguardi dell'ambiente, evitando di rifiutare nei loro appalti - come è già accaduto in passato - le offerte di prodotti contenenti componenti o materiali riciclati, allorché le caratteristiche tecniche di tali prodotti rispondono alle prescrizioni indicate nei capitolati d'onere.

⁴¹ Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE C596/39/def. del 20.2.96.

5.50 In terzo luogo, le disposizioni delle direttive, consentono, a determinate condizioni, l'integrazione dell'obiettivo della tutela dell'ambiente nei criteri di selezione dei candidati agli appalti. Tali criteri mirano ad accertare le capacità economiche, finanziarie e tecniche dei candidati e, di conseguenza, possono includere le esigenze ambientali in funzione della capacità richiesta in occasione di appalti particolari.

5.51 In quarto luogo, nella fase di aggiudicazione degli appalti, gli elementi ambientali potrebbero svolgere un ruolo nell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma soltanto nel caso in cui il riferimento a tali elementi permetta di misurare un vantaggio economico, specifico alla prestazione oggetto dell'appalto, a beneficio diretto dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore. Per gli appalti inferiori alle soglie di applicazione delle direttive, gli elementi ambientali possono costituire un criterio di aggiudicazione a condizione che non siano discriminatori, bensì validi per tutti gli offerenti comunitari sulla base del principio del mutuo riconoscimento.

5.52 In quinto luogo, gli organismi acquirenti possono assicurare la protezione dell'ambiente tramite le condizioni di esecuzione imposte agli aggiudicatari degli appalti su base contrattuale. In altri termini, un'amministrazione aggiudicatrice può chiedere al fornitore la cui offerta è stata prescelta, che l'esecuzione della prestazione oggetto del contratto avvenga nel rispetto di determinati obblighi tesi a tutelare l'ambiente. Beninteso, tali condizioni di esecuzione non devono avere carattere discriminatorio né incidere in alcun modo sul buon funzionamento dei meccanismi del mercato interno. Inoltre, occorre assicurare che i partecipanti agli appalti dispongano di una conoscenza adeguata dell'esistenza di tali condizioni, attraverso la pubblicazione delle stesse nei bandi di gara o nei capitoli d'onere. Infine, la verifica della capacità dell'aggiudicatario di garantire l'esecuzione dell'appalto nel rispetto di tali condizioni dovrebbe aver luogo al di fuori della procedura di stipulazione del contratto.

5.53 Nel quadro delle possibilità qui sopra menzionate, la Commissione desidera ricevere informazioni dagli Stati membri o dalle amministrazioni aggiudicatrici stesse circa lo spazio riservato alle considerazioni di carattere ambientale nel quadro dei loro acquisti. La Commissione, nella sua proposta di decisione per la revisione del V° Programma d'azione per l'ambiente, ha già indicato che potrebbero essere necessarie alcune azioni complementari al fine di consentire una migliore integrazione delle considerazioni di natura ambientale nell'applicazione delle norme comunitarie sugli appalti pubblici, nel pieno rispetto, beninteso, della concorrenza.

VII. Appalti pubblici nel settore della difesa

5.54 Nel 1990, le spese sostenute dai ministeri della difesa nell'Unione europea nel quadro di appalti della difesa sono ammontate complessivamente a 65-70 miliardi di ECU. Benché gran parte (circa un terzo) di questi acquisti sia già soggetta alle direttive sugli appalti pubblici, i vantaggi derivanti dalla liberalizzazione degli appalti in questo settore non sono ancora pienamente sfruttati. Secondo uno studio condotto per conto della Commissione nel 1992 sui costi della "non Europa", per gli appalti nel settore della difesa, ivi compresi gli appalti di attrezzature militari, risultava che si potevano realizzare notevoli risparmi (dell'ordine, nel 1990, di 5-11 miliardi di ECU, a seconda delle diverse situazioni prevedibili). La Commissione accoglierà favorevolmente ogni iniziativa volta a rafforzare la concorrenza nel settore degli appalti della difesa, il che comporterà non soltanto

risparmi diretti, ma anche economie di scala, grazie all'allungamento delle serie di produzione e che condurrà, a lunga scadenza, ad un rafforzamento della competitività dell'industria europea nel settore della difesa. Per alimentare questo dibattito, la Commissione ha recentemente pubblicato una comunicazione intitolata "Le sfide cui deve far fronte l'industria europea legata al settore della difesa: contributo per un'azione a livello europeo"⁴². In considerazione del fatto che l'industria della difesa è quasi esclusivamente tributaria del committente pubblico, tale comunicazione tratta estesamente il problema degli appalti pubblici. Tuttavia, poiché un'industria europea competitiva nel settore della difesa è anche una condizione indispensabile per assicurare un'identità europea nella politica di sicurezza e di difesa, è necessario prendere in considerazione la natura particolare di questo settore. Ciò potrebbe richiedere alcune modifiche delle procedure previste nelle direttive "appalti pubblici". Non vanno inoltre trascurate le iniziative dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO) e di altre organizzazioni analoghe, operanti nel settore della cooperazione in materia di armamenti.

VIII. Appalti pubblici e politica dei consumatori.

5.55 L'attuazione di una politica efficace degli appalti pubblici che faciliti l'accesso agli stessi e aumenti la trasparenza, nel quadro di una crescente integrazione del mercato unico, può apportare dei benefici considerevoli per i consumatori in termini di migliore qualità dei servizi e delle infrastrutture di cui questi ultimi possono usufruire, nonché di una maggiore efficienza economica. A tale riguardo, si sottolinea l'importanza di pervenire ad una più stretta integrazione della politica dei consumatori nel contesto della politica dell'Unione in materia di appalti pubblici. In particolare, sarebbe auspicabile incoraggiare una maggior trasparenza e dialogo più aperto con le organizzazioni dei consumatori.

IX. Quesiti

1. Sul piano dell'informazione generale, sarebbe utile prevedere la redazione di una guida pratica che spieghi alle PMI come prepararsi a partecipare agli appalti pubblici, nonché l'elaborazione di documenti interpretativi su aspetti dell'applicazione delle direttive che interessano più in particolare tali imprese? Quali dovrebbero essere, a vostro avviso, i temi da approfondire in modo più specifico in questi documenti?
2. Dato che talune reti patrocinate dalla Comunità forniscono già informazioni complementari sugli appalti pubblici, in particolare dirette alle PMI, occorre rafforzare il loro ruolo e, in caso affermativo, come?
3. Qual'è la vostra opinione sulle opzioni prospettate (adattamento di TED, utilizzazione di Internet, del CPV e di formulari standardizzati) al fine di migliorare l'informazione delle PMI sugli appalti specifici? Ritenete che vi siano altre possibilità da esplorare a tale scopo?

⁴² Comunicazione della Commissione (COM (96)10 def. del 24.1.96.

4. Ritenete che il GEIE sia uno strumento adeguato per promuovere la cooperazione tra PMI soprattutto nel settore degli appalti pubblici transfrontalieri?
5. Per promuovere una più ampia partecipazione delle PMI agli appalti pubblici, è necessario lanciare altre azioni a livello comunitario, in particolare per quanto riguarda gli aspetti del subappalto e dei termini di pagamento?
In caso affermativo, che tipo di azioni? Ad esempio, si potrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di fissare dei termini di pagamento obbligatori, alla scadenza dei quali sarebbero dovuti gli interessi di mora e, se del caso, il risarcimento dei danni?
6. Quali sono i mezzi più adeguati per sviluppare reti di servizi di assistenza per le PMI? Che tipo di servizi in particolare dovrebbero fornire tali reti?
7. In che misura la politica di normalizzazione condotta dagli organismi di normalizzazione europei (CEN, CENELEC, ETSI) sulla base di mandati della Commissione, ha permesso di eliminare ostacoli all'apertura degli appalti pubblici?
8. A quali settori di prodotti sarebbe opportuno accordare la priorità per decidere nuovi mandati di norme europee?
9. Varie preoccupazioni espresse dal settore privato sono state prese in considerazione nella parte del presente capitolo relativa alle reti transeuropee (RTE). I chiarimenti apportati in merito alle disposizioni in questione sono sufficienti per rispondere a tali preoccupazioni o sarebbe opportuno prevedere nuove linee direttrici sull'applicazione delle direttive agli appalti riguardanti le RTE o altri grandi progetti (ad esempio mediante una comunicazione interpretativa)?
10. Vi sono altre questioni sulle procedure di aggiudicazione degli appalti che richiederebbero chiarimenti o soluzioni per facilitare la partecipazione di imprese private alle RTE o altri tipi di cooperazione fra il settore pubblico e il settore privato?
11. Per incoraggiare una gestione più efficace dei fondi strutturali, gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero dare ampia pubblicità al fatto che negli appalti riguardanti i progetti cofinanziati dall'Unione è stato conseguito il migliore rapporto qualità/prezzo?
12. Sarebbe utile esigere che i soggetti responsabili firmino una dichiarazione personale attestante che per un dato progetto è stato ottenuto il miglior rapporto qualità/prezzo e che sono state rispettate le norme in materia di aggiudicazione di appalti pubblici?
13. Quali altri incentivi si potrebbero prevedere per rendere più efficace l'applicazione delle norme di affidamento degli appalti pubblici che comportano l'intervento dei fondi strutturali?

14. Sarebbe opportuno incoraggiare le amministrazioni aggiudicatrici che ricevono fondi dall'Unione ad assoggettarsi ad una procedura di attestazione a garanzia che esse seguano un sistema efficace di aggiudicazione degli appalti?
15. Potrebbe essere utile ed efficace che, nel caso di appalti che beneficiano di finanziamenti comunitari, un'autorità nazionale indipendente assista le amministrazioni aggiudicatrici, in stretta cooperazione con la Commissione?
16. Ritenete che le disposizioni in materia di appalti aggiudicati dalle istituzioni comunitarie, nonché quelle riguardanti gli appalti aggiudicati da altri organismi o da paesi terzi, sulla base di programmi e con fondi comunitari, siano sufficienti per assicurare un accesso equo di tutti i soggetti interessati a tali appalti?
17. È necessario un chiarimento, ad esempio attraverso una comunicazione interpretativa, circa le possibilità offerte dalla normativa sugli appalti pubblici per realizzare gli obiettivi comunitari e nazionali in materia di politica sociale?
18. Tali possibilità sono sufficienti per rispondere alle esigenze esistenti? In caso di risposta negativa, quali misure potrebbero essere adottate per assicurare una più efficace realizzazione degli obiettivi della politica sociale nell'ambito dell'applicazione delle norme comunitarie sugli appalti pubblici, salvaguardando al tempo stesso una concorrenza leale?
19. Gli obblighi in materia di tutela della sicurezza e della salute sul posto di lavoro sono presi sufficientemente in considerazione all'atto dell'elaborazione dei bandi di gara e dei capitolati d'oneri? Quali miglioramenti si potrebbero apportare?
20. Qual'è la vostra esperienza in merito all'incentivo ad aggiudicare appalti pubblici oggetto delle direttive comunitarie, accordando la preferenza a prodotti e servizi "verdi"? Giudicate necessario che la Commissione apporti chiarimenti quanto alle possibilità di integrare la protezione dell'ambiente nell'ambito dell'applicazione delle direttive "appalti pubblici" (ad esempio con una comunicazione)?
21. Ritenete che le possibilità offerte siano sufficienti per raggiungere gli scopi perseguiti? In caso di risposta negativa, quali misure potrebbero essere adottate per assicurare una migliore protezione dell'ambiente nell'ambito dell'applicazione delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici, salvaguardando una concorrenza leale? In questa prospettiva l'inclusione dell'ecomarchio fra le specifiche tecniche che figurano nella documentazione generale degli appalti pubblici ovvero della domanda di registrazione al "Sistema comunitario di ecogestione e audit" fra i criteri di selezione, potrebbero essere considerate misure appropriate?
22. Considerata l'assenza di concorrenza nel settore dei prodotti militari, occorrerebbe prevedere una disciplina degli appalti pubblici in tale settore, così come auspicato da alcuni Stati membri?

6. GLI APPALTI PUBBLICI NEI PAESI TERZI

Con l'entrata in vigore del nuovo Accordo sugli appalti pubblici (AAP) dell'Organizzazione mondiale del commercio, la mondializzazione degli appalti pubblici è ormai ben avviata. Le imprese comunitarie devono raccogliere con risolutezza questa sfida. Di fronte ad una concorrenza internazionale sempre più agguerrita, il successo dipenderà dall'innovazione e da una visione internazionale della posta in gioco. L'apertura degli appalti alla concorrenza internazionale deve essere alacramente perseguita: è indispensabile instaurare un dialogo permanente e costruttivo con gli ambienti comunitari interessati, per trovare nuovi sbocchi commerciali e per poter definire obiettivi di ulteriori negoziati. La Commissione invita quindi gli Stati membri e gli ambienti interessati a fornirle informazioni su i problemi che potrebbero sorgere su determinati appalti ed a proporle soluzioni, in particolare sugli appalti per i quali accordi di liberalizzazione sono già in fase di negoziato.

Una delle principali priorità è costituita dalla preparazione all'adesione all'Unione dei paesi associati dell'Europa centrale ed orientale. Il Libro bianco della Commissione traccia le grandi linee delle politiche condotte nel quadro del mercato interno, specie in materia di appalti pubblici. La Commissione e gli Stati membri hanno già fatto molto per gettare le fondamenta di un sistema efficace di aggiudicazione degli appalti pubblici, ma è necessario moltiplicare queste azioni. È estremamente importante garantire una formazione sulle migliori prassi seguite in materia di stipulazione degli appalti pubblici ed un facile accesso ad utili consulenze giuridiche. Analogamente, sulla scia delle azioni avviate per rafforzare i legami con i paesi del bacino del Mediterraneo e, conformemente a quanto previsto negli accordi conclusi con la Turchia, il Marocco e la Tunisia, la Commissione analizzerà quali siano i mezzi migliori per aiutare tali paesi a sviluppare pratiche concorrenziali in materia di stipulazione degli appalti pubblici.

I. **L'accesso agli appalti su scala mondiale: pervenire ad una nuova situazione vantaggiosa per l'Europa**

6.1 La sempre crescente liberalizzazione degli appalti dell'Unione europea deve servire come modello, per quanto possibile, per tutti gli altri paesi, in modo da sfruttare al massimo i vantaggi che le imprese comunitarie potranno ottenere da appalti pubblici aperti alla concorrenza. L'Unione europea ha contribuito ad un'ampia liberalizzazione degli appalti pubblici con i suoi principali partners commerciali, innanzitutto siglando il primo accordo relativo agli appalti pubblici del GATT nel 1979, quindi con l'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), con gli accordi europei e, più recentemente, con l'Accordo sugli appalti pubblici (AAP) dell'OMC, concluso nel quadro dei negoziati dell'Uruguay Round.

6.2 L'AAP è entrato in vigore il 1° gennaio 1996. Oltre all'Unione europea sono firmatari dell'accordo gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, Israele, la Corea del Sud, la Norvegia e la Svizzera; Aruba, il Lichtenstein, Singapore ed Hong Kong vi hanno recentemente aderito. Il campo d'applicazione dell'AAP si estende agli appalti aggiudicati dalle amministrazioni periferiche (quali, ad esempio gli Stati federati di paesi federali, le

province e i comuni), nonché dagli enti che operano in determinati settori speciali (elettricità, trasporti urbani, acqua, porti ed aeroporti). Mentre l'accordo relativo agli appalti pubblici del 1979 si limitava agli appalti pubblici di forniture, il campo di applicazione dell'AAP si estende invece anche agli appalti pubblici di lavori e agli appalti pubblici di servizi. Un altro elemento degno di nota è il fatto che i fornitori avranno anche il diritto di contestare l'aggiudicazione degli appalti, nel caso in cui si ritengano vittime di una discriminazione. La Commissione ritiene che, globalmente, il nuovo accordo aprirà alla concorrenza internazionale appalti pubblici che rappresentano circa 450 miliardi di ECU all'anno, importo quasi dieci volte superiore al valore degli appalti aperti alla concorrenza in virtù dell'accordo del 1979.

6.3 All'inizio del 1996 sono state soppresse numerose disposizioni discriminatorie dei paesi terzi, che escludevano le imprese comunitarie da appalti pubblici relativi ad importi molto rilevanti. Si sono aperti nuovi sbocchi in settori quali i servizi bancari e l'ingegneria pesante. Negli Stati Uniti, la maggior parte delle disposizioni discriminatorie del c.d. "Buy American Act", alcune delle quali risalgono agli anni '30, sono state abrogate dal governo federale e da 39 dei 50 Stati federati (tra cui in particolare la California, lo Stato di New York, il Texas, l'Illinois e la Florida). Nuovi sbocchi saranno così aperti alle imprese dell'Unione europea, per un valore annuo di circa 100 miliardi di ECU. L'AAP costituisce inoltre un importante passo in avanti verso l'apertura degli appalti pubblici del Sud-Est asiatico. Il Giappone ha così accettato che l'accordo contempli gli appalti aggiudicati dalle sue 47 prefetture, appalti che sono all'origine della maggior parte degli acquisti pubblici, soprattutto nel settore dell'edilizia e del genio civile. In Corea del Sud, paese che applicherà l'AAP a partire dal 1997, le imprese comunitarie potranno partecipare agli appalti dell'intero settore pubblico, senza doversi assoggettare ad accordi vincolanti di trasferimento di tecnologia, di compensazione o di utilizzazione delle risorse locali, come invece avveniva in passato.

6.4 Ma non ci si può fermare qui, nonostante gli importanti passi in avanti compiuti fino ad oggi, non sono ancora state soppresse tutte le restrizioni alle possibilità di presentare offerte: ne sussistono ancora di importanti tra i paesi firmatari dell'AAP (il che ha indotto la Comunità ad applicare il principio della reciprocità). Inoltre, l'AAP, che per il momento è un accordo plurilaterale, dovrebbe diventare un accordo multilaterale: moltissimi paesi, infatti, devono ancora aderirvi. Poiché il mercato dell'Unione europea è, in linea di massima, aperto ai fornitori dei paesi terzi, è nell'interesse delle imprese comunitarie che l'Unione europea cerchi, nel quadro dei negoziati avviati con questi paesi, di stipulare accordi che garantiscano una liberalizzazione totale e reciproca degli appalti.

6.5 Il nostro primo obiettivo resterà quindi quello di ottenere, innanzitutto nel quadro multilaterale dell'OMC, una maggiore apertura degli appalti pubblici su scala mondiale tramite un'estensione del campo di applicazione dell'AAP tra i paesi già firmatari dell'accordo e grazie all'adesione di nuovi paesi. Si dovrebbe stabilire come principio che i futuri candidati all'adesione all'OMC, come Cina e Taiwan, debbano aderire all'AAP, eventualmente dopo un periodo transitorio (Taiwan ha già presentato la propria candidatura). La Commissione incoraggia vivamente gli attuali membri dell'OMC ad aderire all'AAP, in particolare quelli cui l'accordo conferisce lo status di osservatori. L'approccio multilaterale nell'ambito dell'OMC resta comunque il quadro prioritario in cui agire. Parallelamente, dovrebbero essere avviati negoziati per raggiungere un accordo sulla trasparenza, l'apertura e gli strumenti di tutela nel quadro degli appalti pubblici. L'obiettivo finale resta quello di garantire il "trattamento nazionale" e l'applicazione

• effettiva della clausola della nazione più favorita per tutti gli appalti pubblici dell'insieme dei paesi membri dell'OMC. Per favorire tale processo, l'Unione europea propone parimenti una revisione anticipata dell'AAP del 1994 che comporti l'estensione del campo di applicazione dell'accordo, l'eliminazione delle misure e delle pratiche discriminatorie nonché la semplificazione e il miglioramento dell'accordo stesso. Cionondimeno, non vanno trascurati i negoziati bilaterali. Su questo piano la Commissione ha già avviato negoziati con la Svizzera e la Corea del Sud. La Commissione, inoltre, cerca di ottenere per i fornitori dell'Unione europea un accesso ai mercati mediterranei. Nello spirito della dichiarazione di Barcellona, che mira all'instaurazione, per l'inizio del XXI secolo, di una zona di libero scambio tra la Comunità e i paesi mediterranei, è stato concluso con Israele un accordo euro-mediterraneo di associazione, che rientra nel campo d'applicazione dell'articolo XXIV dell'accordo OMC. L'accordo con Israele è completato da altri due accordi sugli appalti pubblici che non sono stati ancora ratificati, volti ad estendere le offerte presentate su base di reciprocità in virtù dell'AAP e ad aprire gli appalti per le telecomunicazioni delle due parti firmatarie. È stato concluso inoltre un accordo con la Turchia sul completamento di un'unione doganale, comportante la futura apertura degli appalti pubblici su base di reciprocità. I due accordi euro-mediterranei di associazione conclusi con il Marocco e la Tunisia si iscrivono anch'essi in questo contesto.

6.6 Le imprese europee sono già sufficientemente informate circa le difficoltà che le stesse possono incontrare quando intendono presentare offerte nei paesi terzi. Affinché la "strategia per l'apertura degli appalti" prospettata dalla Commissione nella sua comunicazione eponima⁴³ sia efficace, la Commissione deve disporre di informazioni aggiornate e di prima mano sui problemi incontrati dai fornitori nei paesi terzi, in modo da ottenere l'eliminazione degli ostacoli maggiormente lesivi per gli interessi europei. Sarebbe utile a questo proposito, conoscere esempi pratici precisi, indicati dalle imprese che li hanno direttamente vissuti. La nuova banca dati interattiva, accessibile su Internet, consente all'industria di informare la Commissione sui problemi incontrati nell'accesso agli appalti. Ciò permetterà alla Commissione di valutare tali problemi, nonché di studiare e dunque decidere quali azioni potranno essere avviate per risolvere gli stessi. D'altra parte, per individuare le difficoltà di accesso e contribuire a definire gli obiettivi per i prossimi negoziati con i paesi terzi, la Commissione ha avviato un ampio studio che riguarda i sistemi di aggiudicazione degli appalti pubblici in diciannove paesi dell'Asia, del Medio Oriente e dell'America Latina. I risultati dello studio saranno disponibili quanto prima e tutti i contributi che potranno essere forniti in merito da parte degli ambienti europei interessati saranno molto apprezzati.

6.7 Cionondimeno, la raccolta e l'analisi delle informazioni costituiscono soltanto una vittoria a metà. Gli accordi, infatti, sono utili solo nella misura in cui sono di fatto applicati. La Commissione adotterà quindi i provvedimenti necessari per far sì che l'AAP sia effettivamente attuato. Per adempiere questo compito, essa si avvarrà della propria rete di delegazioni nei paesi terzi. La Commissione invita parimenti gli Stati membri ad assisterla nelle sue iniziative volte ad ottenere una concreta ed effettiva parità di trattamento tra tutti i fornitori. Se necessario, la Commissione non esiterà a ricorrere alle procedure di consultazione previste dall'AAP. In caso di insuccesso di queste consultazioni, la Comunità potrebbe essere indotta ad avviare le procedure previste nel quadro dell'OMC in materia di composizione delle controversie.

⁴³ COM (96) 53 def.

6.8 La concorrenza non è comunque uno sforzo a senso unico. La Comunità e gli Stati membri possono contribuire a creare le condizioni necessarie affinché la concorrenza possa liberamente svolgersi, ma è anche necessario che le imprese europee siano disposte ad affrontare l'agguerrita concorrenza dei fornitori dei paesi terzi che ora possono avvalersi delle disposizioni dell'AAP per partecipare a gare di appalti pubblici nel territorio dell'Unione europea. I fornitori dovranno cercare, a tempo debito, di sfruttare al massimo gli sbocchi commerciali che l'accordo offre loro per incrementare le loro esportazioni verso i paesi terzi ed aumentare la loro quota parte di appalti pubblici aggiudicati in questi paesi. Logicamente, le imprese che riusciranno saranno quelle che sapranno adattarsi al cambiamento e cercare nuovi sbocchi, mentre quelle che non sapranno uscire dal loro immobilismo saranno le più vulnerabili.

II. Predisporre le basi per un'apertura degli appalti nei paesi dell'Europa centrale ed orientale e nei paesi mediterranei.

6.9 Dall'entrata in vigore degli accordi europei di cui all'articolo XXIV dell'accordo OMC, i fornitori di Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Romania, Slovenia (e fra breve degli Stati Baltici) hanno accesso alle gare d'appalto dell'Unione europea. Al termine di un periodo transitorio di dieci anni, i fornitori stabiliti nel territorio dell'Unione europea avranno anch'essi accesso agli appalti dei paesi associati. È quindi essenziale che i fornitori dei paesi associati raccolgano la sfida rappresentata dalla partecipazione agli appalti pubblici dell'Unione europea. Essi dovranno anche compiere notevoli progressi in termini di competitività, per poter affrontare, al termine del periodo transitorio, una effettiva concorrenza nei confronti delle imprese comunitarie nell'ambito delle procedure nazionali per gli appalti pubblici. Parimenti la Commissione, nell'ambito delle azioni avviate per rafforzare le relazioni con i paesi del bacino mediterraneo e conformemente a quanto previsto negli accordi conclusi con la Turchia, il Marocco e la Tunisia, analizzerà quali siano gli strumenti più idonei per aiutare questi paesi a sviluppare pratiche concorrenziali nel settore degli appalti pubblici.

6.10 Una delle sfide più importanti che l'Unione europea deve affrontare è quella di aiutare i paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO) a preparare la loro adesione all'Unione. Uno dei provvedimenti chiave della fase di preadesione è l'obbligo per i PECO di adeguare la loro legislazione alla normativa comunitaria relativa al mercato interno. Su richiesta del Consiglio europeo di Essen, la Commissione ha posto le basi della sua strategia nel Libro bianco intitolato "Preparazione dei paesi associati dell'Europa centrale ed orientale all'integrazione nel mercato interno dell'Unione"⁴⁴. Presentato al Consiglio europeo di Cannes nel giugno 1995, il Libro bianco contiene raccomandazioni sui provvedimenti legislativi da adottare per creare in tali paesi la struttura normativa necessaria prima della loro adesione all'Unione europea. Nel Libro bianco si precisa che, nel settore degli appalti pubblici, è necessario stabilire con atti legislativi le procedure amministrative atte a favorire l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza nonché a promuovere una leale competitività tra i fornitori nel quadro della loro partecipazione a tali appalti.

⁴⁴ COM (95)163 del 3 e 10.5.95.

6.11 L'applicazione di procedure di aggiudicazione di appalti pubblici aperte e concorrenziali è un fenomeno relativamente recente per la maggior parte dei fornitori e delle amministrazioni aggiudicatrici dei PECO. L'adeguamento della loro legislazione nazionale alla normativa in materia di mercato interno non sarà sufficiente, da sola, ad apportare i necessari cambiamenti perché i fornitori e le amministrazioni aggiudicatrici possano organizzare un efficace sistema di aggiudicazione degli appalti pubblici. La disciplina normativa attualmente in preparazione sarà potenziata grazie ad un'assistenza tecnica adeguata e mirata. I responsabili incaricati dell'aggiudicazione degli appalti dovranno seguire una formazione adeguata per poter definire nel modo più efficace possibile, con piena consapevolezza delle ripercussioni economiche e finanziarie che ne deriveranno, i prodotti e i servizi di cui prevedono l'acquisto. Questa formazione, inoltre, consentirà loro di arricchire le proprie competenze in materia di amministrazione e di management, onde poter gestire in maniera efficace il sistema degli appalti pubblici e dei contratti conclusi in questo contesto. Anche i fornitori dovranno adattarsi all'idea di fornire prodotti e servizi che rispondano alle aspettative dei loro clienti del settore pubblico ed alla necessità di migliorare la loro capacità di preparare e di presentare le offerte.

6.12 L'Unione europea sostiene già i PECO negli sforzi da questi promossi per porre le basi di un sistema di aggiudicazione degli appalti pubblici efficace ed aperto. Un aiuto prezioso viene loro apportato in particolare mediante l'elaborazione di leggi e la creazione di quadri amministrativi, grazie al programma PHARE e, in particolare, al programma SIGMA⁴⁵ il quale, finanziato quasi completamente con i fondi PHARE, opera sotto l'egida dell'OCSE. La Commissione ha parimenti creato un nuovo strumento multinazionale, l'Ufficio di scambio di informazioni per l'assistenza tecnica, che fungerà da ufficio centralizzatore delle richieste di aiuto e di consulenza rivolte alla Commissione nonché da "sportello unico" per la fornitura e lo scambio di informazioni sull'assistenza tecnica relativa al mercato interno.

III. Quesiti

1. Quali sono stati gli effetti dell'accordo sugli appalti pubblici in termini di apertura degli appalti? Sono necessarie ulteriori iniziative in merito?
2. Dal punto di vista delle imprese, a quali paesi (o a quale gruppo di paesi) e a quali settori di attività deve essere accordata la priorità nel quadro delle future iniziative da adottare per l'apertura degli appalti?
3. La fissazione e l'attuazione di una serie di principi generali (quali quelli della trasparenza e della non discriminazione) sarebbero sufficienti, a vostro avviso, per garantire in futuro una reale apertura degli appalti nei paesi in via di sviluppo?
4. Esistono altri ostacoli (normativi o di altro tipo) che impediscono una partecipazione fruttuosa ad appalti pubblici di paesi terzi e che non sono contemplati dall'AAP?

⁴⁵ Support for the Improvement of Governance and Management in Central and Eastern European Countries.

5. Ritenete opportuno che venga istituito un gruppo consultivo, composto da rappresentanti dei settori interessati, incaricato di assistere la Commissione per le questioni relative all'accesso agli appalti pubblici dei paesi terzi?
6. Quali altre misure la Comunità o gli Stati membri potrebbero adottare per aiutare i fornitori a far rispettare i diritti che l'AAP conferisce loro e per garantire che le altre parti contraenti applichino le regole del gioco?
7. Ritenete che la Comunità dovrebbe accordare la priorità all'assistenza ai PECO per aiutarli a potenziare le loro competenze in materia di appalti pubblici? In caso affermativo, quali sarebbero per questi paesi gli strumenti più idonei di formazione?
8. Gli esperti in appalti pubblici sarebbero disposti a partecipare attivamente all'assistenza ai PECO e a trasmettere loro le necessarie cognizioni in materia di appalti pubblici? Avete già partecipato ad un programma di formazione? In caso affermativo, quali conclusioni potete trarre dalla vostra esperienza per i programmi futuri?
9. Quali iniziative vi sembrano maggiormente idonee per incoraggiare la messa in opera di pratiche di aggiudicazione degli appalti pubblici nei paesi del bacino Mediterraneo, così come cerca di fare la Commissione?

Allegato I

Le prime direttive comunitarie sugli appalti pubblici, vale a dire le direttive "Lavori" (71/305/CEE) e "Forniture" (77/62/CEE) hanno apportato un contributo positivo, ma limitato, all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza. Il campo d'applicazione di queste direttive era troppo ristretto, poiché interi settori di appalti pubblici, quali quelli dell'acqua, dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni e dei servizi, non venivano contemplati. Non esisteva, peraltro, alcuna armonizzazione delle procedure di ricorso, con la conseguenza che i fornitori esclusi dagli appalti, in violazione delle disposizioni delle direttive, spesso non avevano modo di contestare le decisioni di aggiudicazione ritenute irregolari, né di chiedere il risarcimento danni. Le disposizioni comunitarie presentavano inoltre troppe lacune di cui le amministrazioni aggiudicatrici approfittavano per non ricorrere a procedure aperte, adducendo motivazioni oggettivamente non giustificate. Le disposizioni comunitarie in materia di appalti pubblici sono state quindi modificate per tener conto di reazioni del mondo politico e dei settori economici interessati di fronte ad abusi verificatisi in passato ed a lacune individuate nel sistema.

La disciplina normativa comunitaria applicabile agli appalti pubblici è stata completata tra il 1987 e il 1993 nell'ambito del programma di attuazione del mercato interno del 1985. Le direttive "Forniture" e "Lavori" sono state aggiornate rispettivamente nel 1988 e nel 1989, e quindi codificate nel 1993 (direttive 93/36/CE e 93/37/CE). Gli appalti pubblici di servizi sono stati inseriti nel sistema comunitario con la direttiva 92/50/CE in vigore dal primo luglio 1993. Nel 1990 è stata adottata dal Consiglio una direttiva sugli appalti di forniture e di lavori aggiudicati da enti che operano nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni (direttiva "Settori speciali" - 90/531/CE), che riguarda sia le imprese pubbliche che le imprese cui gli Stati membri accordano diritti speciali o esclusivi. Nel giugno 1993 è stata adottata una versione codificata di questa direttiva, che comprende gli appalti di servizi (direttiva 93/38/CE) e che ha sostituito la direttiva 90/531/CE a decorrere dalla sua entrata in vigore il 1° luglio 1994 (1° gennaio 1997 per la Spagna e 1° gennaio 1998 per Grecia e Portogallo). Sono state adottate inoltre due direttive specifiche sui mezzi di ricorso, una per i "Settori classici" (direttiva 89/665/CE, così come modificata dalla direttiva "Servizi" 92/50/CE) e l'altra per i "Settori speciali" (direttiva 92/13/CE). Le direttive "Ricorsi" impongono agli Stati membri di garantire gli strumenti di ricorso amministrativi o giudiziari per i fornitori lesi dalla mancata osservanza di disposizioni comunitarie relative all'apertura degli appalti pubblici.

Le direttive stabiliscono che gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari per garantire la trasparenza e l'apertura alla concorrenza degli appalti che superano determinate soglie. Esse contengono disposizioni sulla pubblicazione dei bandi di gara, sulle procedure da seguire in materia di aggiudicazione degli appalti (le specifiche tecniche, ad esempio, devono far riferimento alle norme europee quando esistono o, in mancanza di tali norme, a norme nazionali che facciano a loro volta riferimento a norme internazionali) e sui criteri di selezione e di aggiudicazione che possono essere applicati. Le soglie a partire dalle quali gli appalti pubblici rientrano nel campo d'applicazione delle direttive sono di 200 000 ECU per gli appalti di forniture e di servizi (400 000 ECU per gli appalti aggiudicati nei settori speciali e circa 130 000 ECU per gli appalti che rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo sugli appalti pubblici dell'Organizzazione

mondiale del commercio) e di 5 milioni di ECU per gli appalti di lavori. Queste soglie sono state fissate in modo tale che le disposizioni sugli appalti pubblici aperti alla concorrenza si applichino agli appalti che possono interessare fornitori di altri Stati membri e in modo da non aumentare le spese amministrative e procedurali che gravano sugli appalti di importo inferiore.

TABELLA I

RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE APPALTI PUBBLICI
SITUAZIONE AL 26/06/96

DIRETTIVE	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IRL	IT	LU	NL	PT	UK	AT	SF	SU
88/440/CEE Lavori del 13.7.1989 In vigore dal 19.7.1990 EL, ES, P: 1° 3.1992 AT, SF, SU: 1.1.1994 sostituita dalla 93/37/CEE															
88/295/CEE Forniture del 2.3.1988 In vigore dal 1° 1.1989 EL, ES, P: 1° 3.1992 AT, SF, SU: 1° 1.1994															
89/665/CEE Ricorsi del 21.12.1989 In vigore dal 21.12.1991 AT, SF, SU: 1° 1.1994															
90/531/CEE Settori speciali del 17.9.1990 In vigore dal 1° 1.1993 ES: 1° 1.1996 EL, P: 1° 3.1998 AT, SF, SU: 1.1.1994				D							D				
92/13/CEE Ricorsi settori speciali 25.2.1992 In vigore dal 1° 1.1993 AT, SF, SU: 1° 7.1994 ES: 30.6.1995 EL, P: 30.06.1997				D							D				
92/50/CEE Servizi del 13.6.1992 In vigore dal 1° 7.1993 AT, SF, SU: 1° 7.1994															
93/36/CEE Forniture del 14.6.1994 AT, SF, SU: 1° 7.1994															
93/38/CEE Settori speciali del 14.06.1993 In vigore dal 1° 7.1994 AT, SF, SU: 1° 1.1994 ES: 1° 1.1997 EL, P: 1° 1.1998				D	D						D				

Legenda:

	Mancata comunicazione delle misure nazionali di esecuzione (MNE) o comunicazione parziale
	MNE comunicate e verificate: avviata procedura d'infrazione per mancata conformità
	MNE comunicate
D	Deroga concessa allo Stato membro

Scheda finanziaria**1. DENOMINAZIONE DELL'AZIONE**

Libro verde " Gli appalti pubblici nell'Unione europea : Spunti di riflessione per il futuro ".

2. LINEA/E DI BILANCIO INTERESSATA/E

Vedasi il paragrafo 10 qui di seguito.

3. BASE GIURIDICA

Direttive 92/50/CEE, 93/36/CEE, 93/37/CEE, 93/38/CEE, 89/665/CEE, 92/13/CEE.

4. DESCRIZIONE DELL'AZIONE**4.1. Obiettivo generale dell'azione**

Un quadro legislativo esaustivo per gli appalti pubblici al livello dell'Unione è stato messo a punto grazie alle menzionate direttive, le quali costituiscono la base giuridica del Libro verde. L'applicazione completa ed efficace in vista della realizzazione degli obiettivi attesi è un processo difficile. Gli appalti pubblici degli Stati membri iniziano ad aprirsi, la concorrenza diviene sempre più agguerrita e le pratiche di acquisto delle amministrazioni aggiudicatrici divengono sempre più performanti. Tuttavia, è necessario che vengano fatti ancora degli sforzi da parte degli attori interessati, se si vuole trarre il massimo vantaggio dalla politica comunitaria nel suddetto settore.

Il presente Libro verde è destinato a fare da sfondo ad un ampio dibattito. La Commissione vi sviluppa la propria riflessione iniziale su un certo numero di questioni essenziali per la politica attuale e futura dell'Unione ed invita tutte le parti interessate (autorità degli Stati membri, istituzioni comunitarie, organizzazioni professionali, enti ed amministrazioni aggiudicatrici, fornitori) a fornire il loro contributo.

In considerazione della sua natura, il suddetto Libro verde non contiene, in linea di massima, delle proposte della Commissione suscettibili di avere un'incidenza diretta sul bilancio. Infatti, nella maggior parte dei casi, la Commissione si limita a considerare la possibilità di adottare o di patrocinare alcune iniziative soltanto se, dopo il dibattito con gli attori interessati, queste ultime dovessero rivelarsi utili ovvero essenziali per la realizzazione degli obiettivi della politica dalla stessa condotta in materia di appalti pubblici.

Nel Libro verde si parla di una sola azione avente ripercussioni finanziarie. Si tratta in particolare dell'organizzazione eventuale, sulla scia di una prima analisi delle risposte pervenute, di una riunione a Bruxelles con le parti interessate più rappresentative degli Stati membri.

4.2. Periodo previsto per l'azione e modalità di rinnovo.

Le spese derivanti dall'azione prevista al punto 4.1 (organizzazione di una riunione a Bruxelles), dovranno essere impegnate nell'anno 1997.

5. CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE/ENTRATE

- 5.1. SNO (spese non obbligatorie)
- 5.2. SND (stanziamenti non dissociati)
- 5.3. Tipi di entrate previste - Nessuna.

6. NATURA DELLE SPESE/ENTRATE

Le spese relative all'organizzazione eventuale, in seguito alla prima analisi delle risposte ricevute, di una riunione a Bruxelles con le parti interessate più rappresentative degli Stati membri, in particolare il rimborso delle spese di viaggio (e, se del caso, delle spese di soggiorno).

7. INCIDENZA FINANZIARIA SUI CREDITI OPERATIVI (PARTE B)

Nessuna.

8. DISPOSIZIONI ANTIFRODE PREVISTE

L'azione prevista al punto 4.1, sarà eseguita direttamente dai servizi della Commissione in applicazione della normativa relativa al rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno nonché delle spese incontrate durante il viaggio da parte dei soggetti estranei alla Commissione convocati nella loro qualità di esperti.

9. ELEMENTI D'ANALISI COSTO-EFFICACIA

9.1. Obiettivi specifici e quantificabili; beneficiari

L'obiettivo specifico è quello di far conoscere a tutti gli attori interessati le riflessioni e le opzioni prospettate dalla Commissione circa i diversi temi attinenti alla politica dalla stessa praticata in tema di appalti pubblici in vista di dar vita ad un ampio dibattito sugli orientamenti da seguire per il futuro. Se del caso, al termine della fase di consultazione scritta, potrebbe essere organizzata una riunione a Bruxelles, la quale potrebbe consentire ai rappresentanti degli attori maggiormente interessati, che hanno partecipato alla fase scritta, di precisare il loro punto di vista e di assistere la Commissione nel decidere il seguito più opportuno da dare al Libro verde.

I beneficiari sono rappresentati dagli interlocutori istituzionali negli Stati membri, nonché dagli organismi acquirenti, dalle organizzazioni professionali e dalle imprese operanti nel settore degli appalti pubblici.

9.2 Giustificazione dell'azione.

La Comunità ha la responsabilità della messa in atto della politica relativa al conseguimento e al funzionamento del Mercato interno, tra cui figura la politica in materia di appalti pubblici. Secondo quanto precedentemente riportato, il Libro verde mira a dar vita ad un dibattito che possa permettere di individuare le iniziative opportune ovvero necessarie per sfruttare appieno la politica comunitaria nella materia di cui si discute. In considerazione della natura delle iniziative puntuali prospettate nel Libro verde, deriva che queste ultime devono essere gestite direttamente dalla Commissione.

La pubblicazione e la diffusione di un Libro verde costituiscono lo strumento tipico utilizzato dalla Commissione per conseguire l'obiettivo di lanciare un dibattito su un determinato numero di questioni relative agli appalti pubblici.

Delle azioni di portata analoga a quella prospettate nel presente testo non sono state fino ad ora condotte sia a livello comunitario che nazionale.

Questa iniziativa è stata presa in considerazione in seguito alla constatazione della necessità della stessa manifestata in diverse maniere dagli attori interessati. Di conseguenza, si può

attendere una buona accoglienza del Libro verde da parte del pubblico ed un conseguimento degli obiettivi specifici perseguiti.

9.3. Controllo e valutazione dell'azione

Gli indicatori del successo delle azioni previste saranno i seguenti :

- a) l'apertura di un ampio dibattito sui temi affrontati nel Libro verde;
- b) una migliore applicazione della legislazione da parte degli attori interessati;
- c) una conoscenza più approfondita delle tendenze e delle strutture nell'ambito degli appalti pubblici;
- d) una maggiore efficacia delle regole esistenti.

Un esame approfondito delle reazioni al Libro verde e alle diverse iniziative già previste sarà assicurato dalla Direzione XV/B. Così come sopra riportato, al termine della fase di consultazione scritta con gli attori interessati, sarà valutata l'opportunità di organizzare un'audizione a Bruxelles con tutte le parti interessate.

Sulla base dei contributi pervenuti, la Commissione elaborerà una comunicazione sugli appalti pubblici indirizzata alle istituzioni comunitarie, che conterrà un piano d'azione e dovrà definire le misure da adottare per rafforzare l'efficacia del quadro giuridico e per pervenire ad una migliore realizzazione degli obiettivi della politica comunitaria in materia di appalti pubblici per il futuro.

10. SPESE AMMINISTRATIVE (SEZIONE III, PARTE A DEL BILANCIO)

Lo smobilizzo effettivo delle risorse amministrative necessarie dipenderà dalla decisione annuale della Commissione relativa alla distribuzione delle risorse, in considerazione soprattutto del personale e degli importi supplementari concessi dall'autorità di bilancio.

10.1 Incidenza sul numero dei posti

Natura dei posti		Personale da destinare alla gestione dell'azione		da finanziare		durata
		posti permanenti	posti temporanei	tramite le risorse disponibili presso la DG o il servizio interessato	tramite risorse supplementari	
Funzionario agenti temporanei	A	2		2		1 anno
	B	1		1		1 anno
	C	1		1		1 anno
Altre risorse						
Totale		4		4		

10.2 Incidenza finanziaria globale delle risorse umane supplementari (ecu)

(ecu)

	Importo	Metodo di calcolo
Funzionari	Nessuno	
Agenti temporanei		
Altre risorse (indicare linea di bilancio)		
Totale	Nessuno	

Le spese relative alla risorse umane necessarie alla realizzazione di tale azione saranno coperte attraverso il nuovo impiego delle risorse esistenti, nel modo seguente :

Funzionari (qualifiche A1, A2, A4 e A5) : 400.000 ecu per anno.

10.3 Aumento delle altre spese di funzionamento inerenti all'azione

Linea di bilancio (numero e titolo)	Importo	Metodo di calcolo
	Nessuno	
Totale		

(ecu)

A 250 Riunioni generali : 22.000 Ecu - esercizio 1997
(su una base di +/- 30 partecipanti a +/- 695 ecu per partecipante).

A 3410 Pubblicazione del Libro verde 12.130 Ecu - esercizio 1996
(su una base di più o meno 9.300 esemplari)

Le risorse necessarie per coprire le sovramenzionate spese amministrative saranno ottenute grazie allo smobilizzo delle risorse finanziarie esistenti; le suddette inoltre non comportano il ricorso a risorse supplementari.

PAGINA BIANCA

Groupe d'experts
"European Systems of Worker Involvement"
(with regard to the European Company Statute and the other pending proposals)

RAPPORT FINAL

MAI 1997

SOMMAIRE

I. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL, ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le contexte institutionnel

Le contexte économique et social

Mandat du groupe d'experts

Composition du groupe

Déroulement des travaux

II. DEMARCHE ET PROPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DE LA SOCIETE EUROPEENNE

La démarche sélective employée par le groupe d'experts

Une méthode de travail sélective

Le recherche d'un système adapté aux besoins et acceptable par l'ensemble des parties

Le choix de privilégier la négociation

La procédure de négociation envisagée

Moment et période de négociation

Conduite des négociations

Objet et portée des négociations

Parties à la négociation

Modalités de la négociation

Les dispositions applicables en l'absence d'accord

Compétence de la représentation des travailleurs

Représentation nationale des travailleurs

Information et consultation

Participation

Nombre

Voix consultative ou délibérative pour les membres représentant les travailleurs

Autres recommandations

III. CONCLUSIONS

ANNEXES

I. *Rappel historique*

II. *Définitions*

III. *Les formes nationales d'information, de consultation et de participation des salariés*

I. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL, ECONOMIQUE ET SOCIAL

1. Les travaux du groupe d'experts s'inscrivent dans un contexte institutionnel, économique et social qui les conditionne fortement et dont l'évolution, telle qu'appréhendée par le groupe, comporte des éléments favorables au succès de la tâche qui lui a été confiée.

2. Il importe donc de décrire brièvement ce contexte et son évolution.

Contexte institutionnel

3. Les débats intervenus depuis 1970 au sein des institutions de l'Union européenne sur le projet de Statut de la Société européenne ont été marqués par les difficultés inhérentes à toute tentative de créer une entité nouvelle, de droit communautaire, différente et s'ajoutant aux entités similaires prévues dans les droits nationaux (un bref rappel de ces débats figure à l'Annexe I du présent rapport).

4. Malgré l'intérêt indéniable que cette création présentait pour les entreprises européennes désireuses d'adapter leur structure à la dimension de plus en plus transnationale de leurs activités, les débats se sont éternisés autour de la nature spécifiquement communautaire des règles qui devaient régir ce nouveau type de société.

5. Dans ce contexte, les principaux obstacles relevant du droit des sociétés ont pu être réglés, souvent à travers le recours à des renvois aux droits nationaux. Cependant, cette méthode ne s'est pas avérée viable en ce qui concerne le principal élément de controverse, relatif au système d'implication des travailleurs dans la société européenne.

6. En effet, sur ce point précis, les discussions intervenues dans le cadre de la proposition de statut de la société européenne ont été tributaires, et le sont encore aujourd'hui, des conditions et des limites auxquelles l'Union européenne a été confrontée lorsqu'il s'agissait d'établir au niveau communautaire des règles en matière d'information, de consultation et de participation des travailleurs.

7. De manière générale, l'Union européenne a pu surmonter les divergences entre les Etats membres sur l'information et la consultation des travailleurs. Le droit communautaire établit aujourd'hui un certain nombre de dispositions en ce domaine qui sont largement consensuelles. En revanche, la simple mention à des règles en matière de participation des travailleurs dans les organes sociaux, même dans le cadre d'instruments à usage facultatif comme l'est le statut de la société européenne, n'a pu jusqu'à présent obtenir la majorité requise au sein du Conseil.

8. En effet, c'est paradoxalement dans le contexte d'instruments optionnels comme le statut de la société européenne que le besoin de ce type de règles a été affirmé avec le plus de vigueur par des Etats membres disposant de systèmes de participation; ces derniers craignant un

affaiblissement de leurs systèmes à partir du moment où un nouveau type de société, exempté de ces dispositifs, serait mis à la disposition des entreprises.

9. Malgré les efforts déployés pour rapprocher les positions des uns et des autres (d'un côté, "pas de société européenne sans participation", d'un autre côté, "non à l'exportation des modèles nationaux de participation"), une situation de blocage s'est installée.

10. Plus récemment, la nouvelle ronde de discussions ouverte par la Communication de la Commission du 14 Novembre 1995 a mis en évidence, encore une fois, la nécessité de surmonter ce conflit et de réexaminer la question de l'implication des salariés dans la société européenne sous un angle renouvelé. Les travaux du groupe d'experts s'inscrivent dans ce cadre.

Contexte économique et social

11. Comme le démontrent à l'évidence les 25 ans de débats sur le sujet, des enjeux fondamentaux, à la fois économiques et sociaux, confluent dans la proposition de statut de la société européenne.

12. Du point de vue économique, le statut a été conçu comme un outil permettant aux entreprises européennes, notamment à celles opérant dans plusieurs Etats membres, d'unifier leurs structures organisationnelles et de s'adapter à la dimension de plus en plus transnationale de leurs activités.

13. En effet, le statut de la société européenne est considéré comme une contribution importante pour l'exploitation ultérieure des possibilités du marché intérieur et, partant, pour l'amélioration de la compétitivité de l'économie européenne.

14. L'intérêt que pourrait représenter la constitution de sociétés européennes apparaît encore plus clairement aujourd'hui que lors des premiers projets, en raison notamment:

- de l'accomplissement du marché intérieur;
- de l'imminence de création de l'Union Economique et Monétaire;
- de l'approfondissement du processus d'internationalisation et de concentration des entreprises associé à une compétition accrue pour la recherche du capital;
- du décalage grandissant entre la réalité économique et la réalité juridique des sociétés de dimension européenne, et de la complexité, notamment en matière de fiscalité et de structures de décision, qui en résulte.

15. Concernant l'évaluation du besoin de société européenne, que le groupe d'experts «European Systems of Worker Involvement» n'a pas reçu pour mandat d'examiner, on pourra se référer utilement aux travaux du Groupe consultatif sur la compétitivité (Groupe Ciampi).

16. Mais le statut de la société européenne attire aussi un débat passionné sur des questions sociales essentielles, notamment celle du degré d'implication des travailleurs dans les affaires de l'entreprise¹.

17. Longtemps ce débat s'est cristallisé autour d'une controverse sur l'exercice du pouvoir au sein de l'entreprise et le rôle des représentants des travailleurs. De plus, les discussions portant sur ce sujet ne se sont pas nourries de l'évolution qui est intervenue, depuis la présentation des premières propositions de la Commission, dans le sens d'une implication effective des représentants des travailleurs dans le processus décisionnel au sein des entreprises, à travers des dispositifs dits de "participation", comme à travers d'autres voies d'intervention (cf Annexe III).

18. Cette évolution touche à tous les aspects et tous les acteurs des relations sociales en Europe. L'une des conséquences les plus visibles de l'internationalisation des marchés et de la mondialisation est qu'il faut optimiser toutes les ressources économiques et sociales dans les économies nationales. Seule la coopération entre tous les acteurs concernés permet de poursuivre cet objectif commun.

19. En effet, la mondialisation de l'économie et la place particulière de l'industrie européenne soulève des questions fondamentales en ce qui concerne les pouvoirs respectifs des partenaires sociaux au sein de l'entreprise. La main-d'oeuvre dont les entreprises européennes ont besoin, une main-d'oeuvre qualifiée, mobile, engagée et responsable, capable d'intégrer les innovations techniques et de s'associer aux objectifs d'augmentation de la compétitivité et de la qualité, ne peut pas être le simple destinataire d'instructions dictées par l'employeur. Elle exige une implication étroite et permanente au processus décisionnel à tous les niveaux de l'entreprise.

20. Comme le reconnaît le rapport Ciampi "une approche concertée à l'égard d'une organisation du travail au sein de l'entreprise améliorera les relations professionnelles, accroîtra la participation des travailleurs aux décisions et débouchera potentiellement sur une meilleure qualité des produits. Ce dernier aspect est en fait une composante essentielle du renforcement de la compétitivité dans l'économie européenne".

21. Dans ce contexte nouveau, la forme juridique que peut prendre cette implication ne constitue qu'un aspect secondaire du débat actuel sur l'implication des travailleurs dans l'entreprise moderne et qualifiante.

22. Par ailleurs, au moment où un intérêt public fort s'exprime pour les questions relatives à « l'Europe sociale », la persistance d'une situation de blocage sur les questions d'implication des salariés dans une société de droit communautaire apparaît particulièrement préjudiciable au bon fonctionnement et à l'image de l'Union européenne dans une période déterminante de son évolution.

Mandat du groupe d'experts

¹ La notion d' "implication des travailleurs", ainsi que d'autres notions fondamentales dans le cadre des travaux du groupe, telle que celle de "participation", sont définies à l'annexe II.

23. Suite aux demandes et propositions exprimées par le Conseil des Ministres, le Parlement Européen, le Comité économique et social et la Confédération européenne des-syndicats en faveur de la constitution d'un groupe d'experts, la Commission Européenne a établi comme suit son mandat :

1. Bilan et évaluation des systèmes de participation dans les organes des sociétés des Etats membres de l'Union européenne et leur équivalence avec d'autres formes d'intervention des représentants des salariés dans le processus décisionnel au sein des entreprises.

2. Evaluation du risque de fuite des systèmes nationaux par l'utilisation de la SE sans volet social adéquat.

3. Quel type de règles appliquer à la SE?

a) Approche législative ou priorité à la négociation?

b) En cas de priorité à la négociation :

- quels seront les acteurs de la négociation: le comité d'entreprise européen? les comités d'entreprise nationaux les syndicats? autres acteurs?

- à quel moment faut-il négocier?

- quelles seront les conséquences de l'absence d'accord: application de règles subsidiaires ou interdiction de la création d'une SE ?

Composition du groupe

24. Le groupe d'experts s'est réuni sous la présidence de Monsieur Etienne DAVIGNON, Président de la Société Générale de Belgique et ancien Vice-Président de la Commission Européenne.

25. Les autres membres du groupe sont :

- Monsieur Ernst BREIT, ancien président de la confédération syndicale allemande DGB et de la Confédération européenne des syndicats,
- Madame Evelyne PICHOT, consultant en relations sociales européennes, rapporteur des travaux du groupe d'experts,
- Professeur Silvana SCIARRA, professeur spécialisé en droit comparé et travail social européen à l'Université de Florence et à l'Institut Universitaire Européen de Florence,
- Monsieur Rolf THÜSING, membre du comité exécutif de la Confédération des employeurs allemands (BDA) et Vice-Président de la commission des affaires sociales de l'UNICE,

- Professeur Alain VIANDIER, professeur spécialisé en droit des sociétés à la faculté de droit de l'Université Paris V.

26. Le secrétariat du groupe a été assuré par M. Fernando VASQUEZ, fonctionnaire à la Commission européenne (DG V/D/2).

27. Une assistance technique a été fournie au groupe par la DG V/D et la DG XV/D qui ont également assisté à toutes ses réunions.

Déroulement des travaux

28. Les travaux du groupe se sont basés sur les données disponibles; ce qui a rendu superflue la réalisation de consultations nouvelles.

29. D'autre part, les positions exprimées par les membres du groupe l'ont été à titre personnel. En effet, dans le but de trouver une solution acceptable par l'ensemble des parties concernées et afin de permettre la tenue d'une réflexion autonome et libérée des contraintes propres aux débats institutionnels, le groupe en tant que tel et ses membres ont agi sans engagement vis à vis des institutions ou organisations. Dans ce contexte, les membres du groupe ont mis de côté leurs préférences sur des questions spécifiques, afin d'arriver à un rapport susceptible d'être partagé et soutenu par tout le groupe.

30. Le groupe s'est maintenu en relation avec la Commission des affaires sociales du Parlement Européen.

31. Le groupe a tenu 9 réunions à Bruxelles entre novembre 1996 et avril 1997, concentrant successivement ses travaux sur les questions suivantes:

- la démarche à adopter dans la recherche d'une solution;
- les systèmes nationaux de participation et d'implication des salariés;
- les structures des sociétés et les voies de création de SE;
- la place de la négociation;
- les problèmes posés par la création d'une SE dans différents cas;
- l'architecture des solutions envisageables;
- l'organisation de la négociation;
- les dispositions de référence;
- examen du rapport final.

II. DEMARCHE ET PROPOSITIONS RELATIVES AU STATUT DE LA SOCIÉTÉ EUROPÉENNE

La démarche employée par le groupe d'experts

Une méthode de travail sélective

32. Après avoir analysé la situation et afin de relancer, d'une manière crédible, le débat sur la SE, le groupe a estimé nécessaire d'adopter une démarche permettant de conduire à une contribution utile. Ce souci a conduit le groupe à centrer ses analyses et ses conclusions sur les questions essentielles susceptibles de faire progresser le débat, sans chercher à être exhaustif.

33. Cette démarche de base a conduit le groupe à sélectionner, tout d'abord, les formes de création de la SE, parmi celles visées dans les documents en discussion, qui semblent les plus importantes. Dans ce contexte, le groupe a abordé successivement les questions particulières posées en matière d'implication des salariés par les différentes voies de création d'une SE: holding, fusion et filiale commune.

34. Dans les trois cas de holding, fusion et filiale commune :

- La valeur ajoutée européenne de la SE est identifiable dans une période décisive d'europanisation des marchés, des monnaies et des capitaux: la SE résulte de l'implication de sociétés issues de plusieurs pays, permet d'assurer de nouvelles fonctions ou de structurer les activités à l'échelle européenne.
- Les questions posées en matière d'implication des salariés par la création de la SE peuvent être identifiées et analysées concrètement par la comparaison, dans différents cas et selon des hypothèses variées, entre la situation antérieure au sein des sociétés partie-prenantes et la situation induite par la constitution de la SE.

35. Les possibilités de création d'une SE par transformation d'une société nationale, sur lesquelles se portent des inquiétudes particulières, n'ont pas fait l'objet d'un examen de la part du groupe.

36. Ce choix se justifie pour des raisons à la fois économiques et politiques. Un instrument limité aux trois cas précités garde son intérêt pour les entreprises cherchant une structure plus cohérente pour leurs opérations au niveau européen. D'autre part, la crainte que les sociétés cherchent à se transformer en SE simplement pour échapper à des obligations imposées par la loi nationale n'est plus réaliste.

37. Ceci étant, les analyses faites sur chacune des trois possibilités de création d'une SE mentionnées ci-dessus ont porté sur des hypothèses qui ne prennent pas en compte le nombre de travailleurs employés.

38. En effet, dans un premier moment, le groupe a recherché si des solutions différenciées pouvaient être élaborées en fonction du nombre de salariés. A cet égard, les constats suivants ont été dressés:

- les seuils nationaux en matière de représentation et d'implication des travailleurs sont très divers: les formes de calcul de ces seuils varient en fonction des différents dispositifs d'implication des travailleurs; en particulier, le champ d'application de ces seuils diffère selon fonction de la nature et le niveau des dispositifs en question: information et consultation au niveau de l'établissement, de l'entreprise ou du groupe d'entreprises ou participation dans les organes sociaux;
- le statut de la SE présente un caractère optionnel;
- la question d'éventuelles réglementations d'exception pour les petites entreprises exige un examen complémentaire de la part des institutions communautaires.

39. Le groupe a donc considéré qu'il convenait, à ce stade, d'identifier des solutions applicables quel que soit le nombre de salariés concernés.

La recherche d'un système adapté aux besoins et acceptable par l'ensemble des parties

40. Les réflexions du groupe ont intégré les éléments suivants, qui ont orienté les principes de tous les débats et justifient les solutions retenues:

- a) La diversité des systèmes d'implication existant dans les pays européens et la spécificité des systèmes de participation excluent l'harmonisation générale dans ce domaine. Dans l'annexe III au présent rapport figure une description détaillée de ces différents systèmes d'implication des salariés d'où il ressort clairement la difficulté de toute tentative d'harmonisation.
- b) Compte tenu de cette diversité, le groupe considère que la solution la meilleure et la plus adéquate pour définir les modalités d'implication des travailleurs lors de la constitution d'une SE peut être recherchée par la voie de la négociation.
- c) La solution à appliquer à chaque SE dans le domaine de l'implication des salariés devrait prendre en compte les pouvoirs d'intervention des représentants des salariés au sein des sociétés participantes antérieurement à la constitution de la SE.
- d) Le caractère simultanément européen et optionnel de la SE permet d'envisager pour cette nouvelle entité un système propre d'implication des salariés (quel que soit le pays où la SE est constituée ou le nombre de travailleurs employés) qui doit concerner l'ensemble constitué par la SE et ses filiales et établissements, ce qui lui accorde une dimension nécessairement transnationale.
- e) L'adoption de ce nouveau cadre pour l'implication des travailleurs dans la SE rend nécessaire de clarifier le rapport entre celui-ci et d'autres dispositions dans ce domaine en vigueur dans le pays où la SE est située. Le groupe a estimé nécessaire d'éviter les doubles emplois ou la superposition d'instances de représentation des salariés aux compétences

similaires. De ce fait, le groupe propose d'exclure l'application de dispositions nationales dont l'objectif et le champ d'application sont identiques au système mis en place pour la SE. Ceci implique:

- que les règles propres à la SE priment sur les règles nationales en matière d'information et de consultation transnationales des travailleurs dont la SE, en tant qu'entreprise de contrôle, pourrait être le destinataire;
- que les règles adressées spécifiquement à la SE priment sur les règles nationales en matière de participation dans les organes existant, le cas échéant, dans le pays du siège de la SE.

f) Il y a lieu de distinguer le niveau de l'entreprise et celui des filiales ou établissements. L'identité et l'organisation interne des filiales ou établissements ne sont en principe pas liées à la forme juridique de l'entreprise. Même les filiales et établissements d'une SE sont ou restent régis totalement par le droit du pays dans lequel ils sont implantés. Les dispositions et procédures nationales sont donc d'application au niveau de ces filiales et établissements en ce qui concerne l'information et la consultation et, le cas échéant, la participation des travailleurs. Pour une SE, l'hétérogénéité de ces dispositions doit être considérée de façon aussi neutre que dans le cas des sociétés nationales actuellement. Aucune réglementation ou adaptation n'est nécessaire.

g) Les craintes qui ont pu être exprimées eu égard à un affaiblissement des systèmes nationaux de participation doivent être prises en compte dans le système d'implication des travailleurs envisagé pour la SE, tout en évitant de leur donner une importance disproportionnée. Il convient, dans ce contexte, de tenir compte des considérations suivantes:

- le caractère optionnel de la SE;
- le fait que les dispositions envisagées pour la SE concernent le niveau transnational et ne modifient pas les autres dispositions relatives à l'implication des salariés, qui restent régies par les droits nationaux;
- la place donnée à la négociation dans les propositions formulées;
- la nature des dispositions de référence applicables en l'absence d'accord et le fait que celles-ci établissent un système unique, applicable à toute SE, partout dans l'UE, en cas d'échec des négociations.

Le choix de privilégier la négociation

41. Considérant qu'il n'existe pas de système idéal d'implication des salariés et que le système le plus efficace est celui qui s'adapte le mieux aux acteurs concernés et aux conditions particulières dans lequel il s'exerce, le groupe juge essentiel d'inciter les partenaires sociaux à élaborer des solutions négociées en matière d'implication des salariés dans la SE.

42. Les propositions du groupe sur un système de dispositions de référence propre à la SE et unique à l'intérieur de l'Union européenne ne seraient pas adéquates si la priorité n'était pas donnée à la négociation, dans la mesure où celle-ci permet:

- de prendre en compte la diversité des systèmes nationaux de relations sociales et d'implication des salariés dans les entreprises;
- d'assurer une cohérence entre les systèmes en vigueur au sein des sociétés participantes avant la constitution de la SE et celui qui s'appliquera à la SE, une fois celle-ci constituée;
- d'adapter le mode d'implication des salariés au mode de création de la SE (holding, fusion, filiale commune) et aux conditions particulières de l'entreprise ou du secteur;
- d'encourager l'existence d'un climat social favorable, l'implication des travailleurs étant une condition importante de l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

43. Ce choix fait, le groupe reconnaît la difficulté d'établir un ensemble complet de dispositions de référence permettant de rencontrer toutes les hypothèses et de répondre à tous les besoins. D'où l'intérêt pour les parties à trouver, par la négociation, le système qui leur convient et qui correspond le mieux à la culture nationale et à l'entreprise concernée.

44. La démarche consiste à fixer un cadre en laissant aux partenaires le soin des modalités pour le compléter et prendre en compte la situation dans laquelle les parties ne sont pas parvenues à conclure un accord.

45. Le groupe d'experts a examiné attentivement l'éventualité d'un échec des négociations et s'est déterminé sur l'application, en ce cas, de dispositions de référence afin que la priorité donnée à la négociation n'ait pas pour conséquence une insécurité juridique ou une possibilité de blocage de la constitution de la SE.

46. En effet, la composition et les compétences des organes d'une société sont des éléments essentiels de sa structure. Elles doivent être prescrites sans équivoque selon le type d'entreprise, dans l'intérêt de la sécurité du droit et de sa transparence vis à vis des tiers, en particulier les créanciers et les investisseurs. Cet aspect doit être pris en compte en ce qui concerne la participation des représentants des travailleurs aux organes de la SE. Un désaccord lors des négociations sur la participation dans la SE ne doit pas bloquer l'accès à la forme juridique de la SE car il en résulterait notamment que la décision relative à la forme juridique de la société n'appartiendrait plus aux actionnaires mais serait laissée aux travailleurs.

La procédure de négociation envisagée

47. Le groupe s'est penché sur les modalités pratiques de négociation permettant de concrétiser la priorité donnée à la négociation et pouvant être mises en oeuvre en fonction de l'état d'avancement du processus de constitution d'une SE, quel que soit le nombre de salariés.

48. La problématique de la négociation doit être envisagée à la lumière du mode de constitution de la SE. Le groupe d'experts s'est donc penché sur les différents stades

intervenant dans la formation d'une SE selon sa nature: projet, soumission aux conseils, approbation par les assemblées générales, immatriculation.

Moment et période de négociation

49. Le groupe a analysé en profondeur la question de savoir si les négociations devaient se tenir avant ou après l'acquisition par la SE de la personnalité juridique (par son immatriculation).

50. A l'issue de cette analyse, le groupe a conclu qu'il serait préférable de prévoir la tenue des négociations le plus tôt possible afin:

- d'assurer, dans la mesure du possible, la continuité avec le système d'implication existant au sein des sociétés participantes avant la constitution de la SE;
- d'éviter, autant que possible, l'incertitude et le vide découlant de l'absence d'une solution négociée au moment où la SE devient opérationnelle, ce qui imposerait, en tout cas, l'application d'un régime provisoire;
- d'apporter une sécurité tant aux actionnaires qu'aux travailleurs sur le régime d'implication de ceux-ci dans la future SE;
- d'assurer l'intervention directe dans les négociations des principaux intéressés, c'est-à-dire, les représentants des travailleurs des sociétés participantes.

51. La réalisation des négociations avant l'immatriculation de la SE pose, néanmoins, deux types de problèmes: d'une part, celui lié à la capacité des organes compétents des sociétés participantes à conclure des accords liant la future SE; d'autre part, le risque de retarder le processus de constitution de la SE, notamment en cas de fusion et de constitution d'un *holding*, découlant éventuellement d'une durée excessive des négociations.

52. Le groupe a conclu que ces difficultés sont surmontables. Pour ce qui concerne la première question, les représentants des sociétés participantes peuvent pratiquer, dans la phase précédant l'immatriculation de la SE, des actes liant celle-ci. Un éventuel accord conclu par ces représentants est automatiquement validé ou confirmé par l'acte constitutif de la SE.

53. Pour ce qui concerne le risque de retard ou de complexité excessive induit par une négociation coïncidant avec le processus de constitution de la SE, ce risque est exclu puisque la constitution de la SE ne dépend pas du résultat des négociations.

54. Par conséquent, le groupe estime que la procédure de négociation pourrait se dérouler comme suit:

a) les négociations débiteront à partir du moment où les conseils d'administration/directoires des sociétés participantes adoptent un projet de fusion/constitution de la SE-holding/création de filiale commune et décident de convoquer les assemblées générales;

b) si un accord est conclu avant la tenue des assemblées générales appelées à se prononcer sur le projet de constitution de la SE, cet accord leur est soumis, en vue de son intégration, pour autant que de besoin, dans les statuts de la future SE; si tel n'est pas le cas les

négociations se poursuivent. Le pouvoir d'adapter les statuts de la SE à cet accord ou, en cas d'échec des négociations, aux dispositions de référence, revient au conseil d'administration/directoire ou au conseil de surveillance de la SE;

c) les négociations peuvent se poursuivre pendant les trois mois qui suivent les assemblées générales, sous réserve d'une prolongation des négociations d'un commun accord entre les parties, étant entendu que ces négociations ne doivent pas durer plus d'un an au total. La convocation d'une réunion extraordinaire de l'assemblée générale en vue de la présentation du résultat des négociations même dans le cas où celui-ci va au-delà des dispositions de référence en ce qui concerne la participation des travailleurs dans le conseil d'administration ou le conseil de surveillance ne semble pas nécessaire si les représentants des actionnaires dans ces conseils ont accepté ce résultat;

d) après les assemblées générales, les démarches ultérieures relatives aux différents contrôles de légalité, apports d'actions, publicité, etc., ainsi que l'immatriculation de la SE se poursuivent, que les négociations soient conclues ou non;

e) si, au moment de l'immatriculation, un accord a été conclu, il s'applique; si un accord n'a pas encore été conclu, les dispositions de référence en matière d'information et de consultation s'appliquent, l'organe de négociation devant assumer, à titre provisoire, les pouvoirs y attribués à la représentation transnationale des travailleurs de la SE et de ses filiales et établissements; de plus, si des réunions de l'organe d'administration ou de l'organe de surveillance ont lieu, deux membres de l'organe de négociation seront invités à y participer avec voix consultative.

f) à la fin de la période normale de négociation ou de celle résultant d'une prolongation décidée d'un commun accord entre les parties, si un accord n'a pas été conclu, les dispositions de référence s'appliquent, sans préjudice d'un accord ultérieur.

Conduite des négociations

55. Le processus formel de conclusion d'un accord pourrait être régi selon les principes suivants.

Objet et portée des négociations

56. Le premier principe qui doit régir les négociations consiste dans la liberté totale accordée aux parties et l'absence de toute prescription minimale.

57. Le groupe a eu des discussions approfondies sur l'opportunité d'encadrer les négociations à travers l'établissement de prescriptions minimales. A l'issue de ce débat, le groupe a conclu que, la négociation était le moyen par excellence permettant à aux parties de trouver des solutions conformes à chaque système national et à chaque SE et qu'il était dès lors important d'éviter tout obstacle à leur autonomie. L'absence de contraintes se justifie d'autant plus que chaque partie se présente à la négociation dans une situation d'équilibre déterminée par l'existence des dispositions de référence.

58. Le deuxième principe est celui de la dimension transnationale des négociations. Ceci se traduit dans la composition transnationale de l'instance de négociation qui représente les salariés (qui doit couvrir l'ensemble des travailleurs des sociétés participantes à la constitution de la SE) et dans la portée transnationale des dispositifs d'information, de consultation et de participation accordés (qui doivent couvrir l'ensemble de la SE et de ses filiales et établissements, sans préjudice de l'autonomie des parties).

Parties à la négociation

59. La détermination de la composition des négociateurs patronaux ne pose pas de problème. Il doit s'agir des organes compétents des sociétés participantes à la constitution de la SE ou de représentants dûment mandatés de ceux-ci.

60. La détermination des représentants des travailleurs suscite deux questions: la composition de l'instance de négociation et les modalités de désignation des membres de celle-ci.

61. Pour ce qui concerne les critères géographiques et proportionnels déterminant la composition de cette représentation, il conviendrait de donner plus d'importance au critère proportionnel, éventuellement par la pondération des voix, qu'au critère géographique, qui avait reçu une large priorité dans le cadre du comité d'entreprise européen.

62. Dans le cadre des discussions menées sur ce point, le groupe a pris en compte la présence éventuelle d'un ou plusieurs comités d'entreprise européens dans le périmètre de création de la SE. Plusieurs cas de figure ont été analysés, mettant en lumière la variété des situations possibles, notamment le cas où un comité d'entreprise européen n'existe pas pour chaque entreprise participante. Il est dès lors apparu difficile en pratique d'attribuer, lors des négociations initiales ou ultérieurement, un rôle obligatoire et formel aux comités d'entreprise européens. Ce point doit, néanmoins continuer à être examiné par les institutions communautaires.

63. Pour ce qui concerne les modalités de désignation des représentants des salariés, ceux-ci doivent être désignés selon les dispositions et pratiques nationales.

64. Ces dispositions et pratiques déterminent la place à attribuer aux organisations syndicales nationales et européennes. Les représentants des travailleurs ont le droit d'avoir recours à des experts de leur choix et, dans ce contexte, de s'adresser aux organisations syndicales européennes.

Modalités de la négociation

65. Le processus de négociation peut être régi selon les principes suivants.

66. Les négociations sont conduites de bonne foi en vue de parvenir à un accord. Sans préjudice de l'autonomie des parties, elles peuvent porter notamment sur:

- le champ d'application de l'accord;
- la composition, le nombre de membres et la répartition des sièges de la structure de représentation des travailleurs de la SE et de ses filiales et établissements qui sera l'interlocuteur de l'organe compétent de la SE dans le cadre des dispositifs d'implication de ceux-ci, ainsi que la durée du mandat de ses membres;
- les attributions et la procédure prévue pour l'information et la consultation de la structure transnationale de représentation des travailleurs de la SE et de ses filiales et établissements;
- la fréquence des réunions consacrées à l'information et la consultation;
- les ressources financières et matérielles à allouer à la structure transnationale de représentation des travailleurs de la SE et de ses filiales et établissements;
- si au cours des négociations les parties décident d'instituer une ou plusieurs procédures d'information et de consultation au lieu de travailler via la structure de représentation, les modalités de mise en oeuvre de cette procédure;
- les modalités de participation des travailleurs dans les organes compétents de la SE y compris l'établissement d'un régime transitoire applicable pendant la période de négociation sur la présence de représentants des travailleurs dans les réunions des organes de la SE une fois celle-ci immatriculée;
- la durée de l'accord et la procédure pour sa modification.

67. Cette liste est purement indicative, compte tenu de l'autonomie des parties et de leur liberté totale de détermination du contenu de l'accord.

68. En l'absence d'accord dans le délai fixé (soit le délai initial, soit celui résultant de la prolongation de la période de négociation décidée, d'un commun accord, par les parties), les dispositions de référence seraient systématiquement d'application immédiate.

69. De nouvelles négociations pourraient être prévues dans un délai à déterminer, pourvu qu'un certain degré de stabilité du système applicable soit en tout cas assuré.

Les dispositions applicables en l'absence d'accord

70. Ces dispositions sont relatives à la participation et à la dimension transnationale de l'information et de la consultation des salariés dans la SE, la dimension nationale de l'information et de la consultation étant couverte par les dispositions légales ou conventionnelles nationales.

71. Ces dispositions de référence ont été conçues par le groupe d'experts dans le souci

- de démontrer l'intérêt de la négociation pour les parties concernées;
- de proposer un mode d'implication qui apparaît praticable dans toutes les situations;
- de soumettre une solution équilibrée pour l'ensemble des partenaires concernés, notamment pour ceux qui ont manifesté des préoccupations sur l'éventuel risque d'affaiblissement des systèmes nationaux de participation.

72. Les formes d'implication des salariés - information, consultation et participation - proposées dans les dispositions de référence et les différents niveaux de cette implication doivent être appréhendés dans leur globalité, permettant ainsi d'avoir une approche cohérente.

Compétence de la représentation des travailleurs

73. La compétence sur les questions transnationales pourrait être formulée de la façon suivante:

“la compétence de la représentation des travailleurs recouvre les questions qui concernent la SE elle-même ou au moins deux filiales ou établissements situées dans au moins deux Etats membres différents ou qui excèdent les pouvoirs des instances de décisions locales.”

Représentation transnationale des salariés

74. Le même schéma peut être retenu pour la représentation des salariés en l'absence d'accord que pour la structure de négociation: cette instance devait être constituée en fonction de critères géographiques et proportionnels et ses membres devaient être désignés conformément aux dispositions et pratiques nationales.

Information et consultation

75. En tenant compte de l'acquis communautaire en la matière, ces dispositions, qui visent à assurer l'implication des représentants des travailleurs au sein de la SE, telle que définie à l'annexe II, pourraient être les suivantes:

- a) l'organe de direction (dans les sociétés à structure de gestion dualiste) ou d'administration (dans les sociétés à structure de gestion moniste) de la SE informe les représentants des travailleurs régulièrement et, en tout cas, en temps utile sur les questions de nature à avoir des répercussions significatives sur leur situation, la marche des affaires de la SE et de ses filiales et établissements ainsi que leur évolution prévisible;
- b) les représentants des travailleurs peuvent demander à l'organe de direction ou à l'organe d'administration la communication d'informations ou des informations, selon la forme la plus appropriée, sur toute question affectant de manière significative la vie de la SE ou de ses filiales et établissements et prendre connaissance de tous les documents soumis à l'assemblée générale des actionnaires;
- c) ils ont le droit d'émettre un avis sur les questions susmentionnées et de se réunir avec l'organe de direction ou l'organe d'administration de la SE, en vue de rechercher un accord sur les questions affectant de manière significative les intérêts des travailleurs;
- d) ils reçoivent aussi, en temps utile, l'ordre du jour des réunions de l'organe de direction ou de l'organe d'administration de la SE et ont le droit de demander des informations complémentaires leur permettant d'émettre un avis sur toute question figurant à l'ordre du jour susceptible d'affecter de manière significative les intérêts des travailleurs de la SE ou de ses filiales et établissements;

e) les représentants des travailleurs au sein de la SE informent les représentants des travailleurs des filiales et établissements de celle-ci de la teneur et des résultats des procédures d'information et de consultation;

f) dans la mise en oeuvre de ces procédures, l'organe compétent de la SE et les représentants des travailleurs travaillent dans un esprit de collaboration, en vue de la recherche d'un accord et dans le respect de leurs droits et obligations réciproques.

Participation

76. Seuls 7 Etats membres de l'Union européenne connaissent des dispositions prévoyant une participation des représentants des travailleurs au sein des organes (conseil d'administration, conseil de surveillance) de la Société. Cette question était donc la plus difficile à traiter vu l'écart existant entre les différentes situations prévalant dans l'Union européenne.

77. Le groupe n'a pas retenu l'option suivant laquelle deux régimes seraient proposés:

- l'un concernant la création d'une SE dont au moins une des sociétés participantes était soumise au régime de participation;
- l'autre concernant la création d'une SE dont les sociétés participantes ne connaissent pas de régime de participation.

78. Cette solution figerait la situation actuelle, ce qui ne serait pas réaliste et introduirait une discrimination inacceptable entre les sociétés souhaitant créer une SE.

79. De la même manière, le groupe n'a pas retenu des formules consistant à inviter une délégation des travailleurs à assister comme observateurs à tout ou partie des réunions des organes (conseil d'administration, conseil de surveillance) de la SE. Le groupe a souhaité poser clairement la question de la participation et chercher à lui donner une réponse, en respectant son mandat et faisant une contribution utile.

80. Dans la recherche de cette réponse, le groupe tenu compte du caractère optionnel de la SE. Les sociétés participantes choisissent en toute liberté le régime de la SE. De même, les dispositions en matière de participation prévues dans les dispositions de référence ne peuvent réduire l'effet attractif de la négociation, qui demeure l'option prioritaire.

81. Le groupe propose ainsi une participation des représentants des travailleurs au conseil d'administration ou au conseil de surveillance avec un statut de plein droit.

82. Il ne paraît pas en effet cohérent que des travailleurs cessent d'être représentés, sauf dans le contexte du résultat d'une négociation, dans l'organe d'une société, dès lors que celle-ci est

une SE. C'est donc un effort très important qui est suggéré aux Etats membres qui n'ont pas inscrit des dispositions de ce type dans leur législation.

Nombre de membres représentant les travailleurs

83. Le groupe propose que la représentation soit d'un cinquième du conseil d'administration ou du conseil de surveillance, avec un minimum de deux membres.

84. Il est essentiel que ces organes puissent travailler de manière harmonieuse et responsable. Ce niveau de représentation est significatif, il encourage donc la prise de position responsable en prenant pleinement en compte le bien, l'intérêt social et le devenir de la société. Toutefois, pour les Etats membres et les entreprises qui ne connaissent pas ce mode de fonctionnement, il ne devrait pas susciter d'inquiétudes exagérées sur la capacité de ces organes d'assumer pleinement leurs responsabilités.

Voix consultative ou délibérative pour les membres représentant les travailleurs

85. Le groupe a délibéré de manière particulièrement approfondie sur ce point.

86. Dans la réalité, chacun sait que les conseils efficaces votent peu: la pertinence des points de vues exprimés est un facteur déterminant et un signe de l'influence qu'exerce l'administrateur ou le membre du conseil de surveillance.

87. La voix consultative, ce qui implique évidemment reprise de la position adoptée dans les procès-verbaux et pleine participation au débat, serait une étape plus progressive dans le changement que doivent assumer les Etats membres ne connaissant pas le régime de la participation.

88. Le groupe, tout en étant sensible à cette vision des choses, n'a pas retenu cette possibilité, préférant privilégier l'égalité de statut entre les administrateurs ou les membres du conseil de surveillance, en vue de les impliquer tous de la même manière dans la responsabilité de la prise de décision. En termes simples, cela signifie que nous attachons le plus grand prix au principe: "mêmes droits, mêmes devoirs".

Autres recommandations

89. Les dispositions proposées devront être complétées notamment par des règles en matière de:

- protection des représentants des travailleurs;
- ressources financières et matérielles à allouer aux instances de négociation et de représentation;
- droit de recours à des experts;
- circulation de l'information et protection de la confidentialité de certaines informations.

90. Ces dispositions, qui sont nécessaires au bon fonctionnement du système envisagé, concerneront tant la phase de négociation que la phase d'exécution d'un éventuel accord ou que les dispositions applicables en l'absence d'accord.

91. La nécessité d'assurer l'indépendance des représentants des salariés, l'interdiction faite à l'employeur d'exercer sur eux une influence dans l'exercice de leur fonction, et les garanties fondamentales, comme la protection contre le licenciement, contre toute modification substantielle et discriminatoire du contrat de travail, ont été particulièrement soulignées. Une particulière attention doit notamment être portée sur l'exclusion des membres des organes d'administration ou de surveillance du bénéfice de certaines dispositions de protection des représentants des salariés.

92. Compte tenu du fait que le droit communautaire dispose déjà d'un certain nombre de dispositions de ce type et qu'il ne s'agit pas de questions contentieuses, le groupe d'experts estime que l'élaboration de ces mesures ne posera pas de problèmes majeurs.

III. CONCLUSIONS

93. Notre tâche était particulièrement complexe, car les débats sur le statut de la Société Européenne se sont caractérisés, au cours des dernières années, par une absence de volonté de conclure marquée, ce qui a conduit à une impasse.

94. Le groupe s'est d'abord posé la question de savoir s'il pouvait, dans ces circonstances, apporter une contribution à la relance du débat. Il a donc concentré son attention sur des pistes de réflexion clairement identifiées, dont il a le sentiment qu'elles pourraient être utiles et, de ce fait, a écarté l'option de présenter un texte juridique exhaustif.

a) L'analyse de l'environnement économique a amené le groupe à ne retenir que l'hypothèse de création d'une société européenne groupant des sociétés fondatrices appartenant à au moins deux Etats-Membres. Les progrès dans la réalisation du marché de l'intérieur démontrent, si besoin en était encore, la nécessité de mettre fin à une lacune au niveau du droit des sociétés.

b) Compte tenu de cette première constatation, le groupe a retenu trois modalités :

- fusion entre deux sociétés
- création d'une holding
- création d'une filiale commune

Ces trois modalités de constitution de la SE répondent, dans l'état actuel des choses, aux hypothèses susceptibles d'intéresser le plus les parties concernées.

c) Le groupe a été frappé par la diversité des modèles nationaux d'information, de consultation et de participation des travailleurs. Ces diversités sont représentatives de réalités et de cultures, qu'il est difficile d'harmoniser. Nous avons choisi dès lors, une approche différente susceptible de surmonter cet obstacle majeur.

Une priorité nette a donc été donnée à la primauté d'une solution négociée adaptée aux différences de culture et tenant compte de la diversité des situations.

Des propositions concrètes sont faites sur l'organisation de la négociation susceptible d'aboutir dans des délais cohérents à la mise en place de la nouvelle société. Les procédures de négociations sont équilibrées de manière à permettre à chaque partie de pouvoir déterminer ce qu'est son intérêt, sans qu'aucune d'entre elles ne puisse faire obstacle à la création d'une société européenne.

Pour que cet objectif soit atteint, le groupe a fixé des dispositions de référence qui seraient d'application dans le seul cas où la négociation n'aurait pas abouti. Ces dispositions de référence concernent "l'information et la consultation", d'une part et d'autre part, la participation des salariés au conseil d'administration ou au conseil de surveillance selon le cas.

Cette dernière disposition nous a paru nécessaire pour tenir compte du fait que certaines législations nationales prévoient ce droit pour les salariés et qu'il serait peu indiqué de l'écarter, dès lors qu'il s'agit de créer une société européenne. Cette proposition n'aurait évidemment pas été faite si le statut de société de droit européen n'était pas optionnel.

95. La voie que nous ouvrons est donc celle d'une négociation de bonne foi entre les parties intéressées pour déterminer, sans exigences minimales, ce qui convient le mieux dans chaque cas. La société de droit européen apporterait ainsi une faculté juridique nouvelle, cohérente avec l'existence d'un véritable marché intérieur.

PAGINA BIANCA

GROUPE D'EXPERTS

"EUROPEAN SYSTEMS OF WORKERS' INVOLVEMENT"

(with regard to the European Company Statute and the other pending proposals"

ANNEXES

Evelyne PICHOT
14.4.1997

ANNEXE I**Bref rappel historique**

En 1970, la Commission a présenté pour la première fois une proposition de règlement relatif à un statut de société européenne. Cette proposition, révisée en 1975, ainsi que la proposition de règlement et de directive annexée présentée en 1989, modifiée en 1991, n'ont pu déboucher jusqu'alors en raison des divergences intervenues entre les parties concernées sur le volet de la participation des salariés.

De longs et vifs débats sur la politique sociale européenne se sont produits non seulement à propos du projet de société européenne, mais également en référence aux autres projets visant à établir au niveau communautaire des règles en matière d'information, de consultation et de participation des travailleurs.

L'adoption, le 22 septembre 1994, de la directive 94/95/CE sur les comités d'entreprise européens a inscrit la question de l'implication des salariés dans une nouvelle dynamique, pour l'ensemble des partenaires.

Dans ce cadre, et conformément au Livre blanc sur la politique sociale européenne, la « Communication de la Commission en matière d'information et de consultation des travailleurs » en date du 14 novembre 1995 reconsidère le projet de Société Européenne et propose plusieurs options dont celle visant à une démarche immédiate concernant les propositions en suspens.

La consultation ouverte par cette Communication de la Commission a fait apparaître qu'une simple application des dispositions de la directive sur les comités d'entreprise européens aux sociétés européennes ne suffirait pas et qu'il convenait de réexaminer la question de l'implication des salariés sous un angle renouvelé. Les travaux du groupe d'experts s'inscrivent dans ce cadre.

ANNEXE II**Définitions**

- Par **implication** (Beteiligung - Involvement) des salariés, nous entendons l'ensemble des modalités d'interventions des représentants des travailleurs dans le processus décisionnel au sein des entreprises visant à assurer l'expression collective et la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise.
- Par **information** (Information - Information) des salariés nous entendons la transmission d'informations par l'employeur liée à la possibilité de questionnement et d'examen critique par les représentants des salariés.
- Par **consultation** (Anhörung - Consultation) des salariés, nous entendons la possibilité donnée aux représentants des salariés, d'exprimer un avis à propos d'une décision ou d'une orientation envisagées par l'employeur.
- Par **participation** (Mitbestimmung in den Unternehmensorganen - Participation) des salariés, nous entendons, au sens strict, la présence de représentants des salariés dans les organes de décision ou de surveillance de l'entreprise (ou d'une autre entité juridique).

Nous nous attachons aux compétences des salariés et de leurs représentants en matière économique et sociale et nous ne traitons donc ni des questions d'hygiène, sécurité et conditions de travail, ni des activités sociales et culturelles. Nous n'abordons pas non plus les modes et instances de négociation collective, les modes de communication directe ou par voie hiérarchique entre les salariés et les directions d'entreprise, ni les formes d'intéressement et de participation financière des salariés aux résultats de l'entreprise.

ANNEXE III**Les formes nationales d'information, consultation
et participation des travailleurs**

La présente annexe rassemble les éléments de référence et d'analyse utilisés par le groupe d'experts concernant:

I. les formes nationales de « participation » de représentants des salariés au sein des organes de l'entreprise.

II. les dispositions nationales en matière d'information, de consultation et de codétermination au travers des formes spécifiques, syndicales ou élues, de représentation des salariés.

III. les différentes formes d'implication des salariés, leurs relations et leur impact sur le pouvoir de gestion dans les entreprises des pays membres de l'Espace Economique Européen.

I. La participation : représentation du personnel dans les organes d'administration et de surveillance de l'entreprise

1. Les organes des entreprises et la participation

Les sociétés par action sont de deux types dans l'Espace Economique Européen :

- celles où il y a coexistence entre un organe de gestion, le directoire, et un organe de surveillance, le conseil de surveillance (structure dualiste) ; c'est le cas habituellement en Allemagne, Autriche et aux Pays-Bas ;
- celles où l'organe unique est le conseil d'administration (structure moniste) avec une importance particulière des membres dirigeants, c'est généralement le cas dans les autres pays européens.

Une représentation du personnel dans ces organes de surveillance ou d'administration des sociétés (la "participation") est prévue, y compris dans le secteur privé, en Allemagne, Autriche, Luxembourg et dans les pays nordiques (sauf l'Islande). Les représentants du personnel ont habituellement les mêmes droits et devoirs que les représentants des actionnaires, hormis en matière de conflits collectifs. Cette représentation est généralement minoritaire, un tiers des sièges au maximum, sauf en Allemagne.

Ces pays, hors le Luxembourg, prévoient également la participation à l'échelle du groupe.

Il existe des formes intermédiaires entre l'information-consultation des instances représentatives des salariés et la participation dans les organes aux Pays-Bas et en France.

Dans le secteur public ou "socialisé", des dispositions plus larges, paritaires ou minoritaires, de représentation du personnel dans les instances décisionnelles sont prévues en France, Espagne, Grèce, au Luxembourg et en Irlande.

**Tableau 1: la participation des salariés
dans les organes d'administration ou de surveillance**

Pays	Organe		Secteur		Modalités
	CA	CS	public	privé	
Allemagne		x	+500 salariés y compris groupes		1/3 sièges si 500-2000 salariés 1/2 sièges si + 2000 salariés, président nommé par actionnaires à voix prépondérante 1/2 sièges dans mines-sidérurgie si + 2000 sal., directeur du travail avec accord des salariés
Autriche		x	y compris groupes		1/3 sièges
Liechtenstein					
Pays-Bas		x	SA-SARL +100 sal. K > 22.5 Mio florins		droit de veto sur nomination des membres du CS et directoire réunions conjointes CE-CS
Espagne	x		+1000 salariés		choix entre commissions paritaires et 1 membre dans CA par syndicat comptant 25% des DS et membres de CE
Portugal	x				
Grèce	x		secteur socialisé		1/3 sièges du CA et 1/3 sièges dans "assemblée représentative de contrôle social"
France	x	(x)	sociétés pourvues de CA ou CS		2 membres du CE (ou 4 membres si 3 collèges) assistent aux séances avec voix consultative, possibilité de vœux avec réponse motivée
			+200 sal		2 membres si 200-1000 sal., 1/3 sièges si +1000 sal.
				Possible ds statut	maximum 4 membres (5 si SA cotée) ou 1/4 sièges
Belgique	x				
Luxembourg	x		SA particip ^o publique	SA + 1000 sal	1/3 sièges
Danemark	(x)	x	SA-SARL + 50 sal. groupes		2 membres à 1/3 sièges 2 membres
Norvège	x		+ 30 salariés Possible pour les groupes		2 membres à 1/3 sièges (+ 1 ou 2 observateurs si +200 sal. et pas d'assemblée mixte) ou, si + 200 sal, constitution d'une assemblée mixte avec 1/3 sièges qui élit le CA et décide pour investissements et changements majeurs
Italie	x				
Royaume-Uni	x				
Irlande	x		11 organismes		1/3 sièges
Suède	x	(x)	+ 25 salariés au niveau du groupe		minoritaire : 2 mb (et 2 suppl.) ; 3 mb (et 3 suppl.) si + 1000 salariés en Suède
Finlande	x			+ 150 sal en Finlande.	suit accord
			groupes + 500 sal en Finlande		sinon : 1 à 4 membres formant 1/4 sièges
Islande					

2. Le système allemand de parité ou quasi-parité dans les grandes entreprises

Le système allemand est le plus restrictif du pouvoir de gestion au regard de la composition des organes de l'entreprise puisqu'il est le seul à prévoir :

- une parité au sein du conseil de surveillance dans le secteur des mines et de la sidérurgie (une vingtaine d'entreprises et 400 000 salariés concernés), associé au droit de veto sur la nomination du responsable du personnel (directeur du travail) ;
- une quasi-parité dans les entreprises de plus de 2000 salariés (environ 500 entreprises et 4 millions de salariés concernés) : représentants des salariés et actionnaires forment la moitié du conseil de surveillance, mais le président, qui a voix prépondérante, est du côté des actionnaires.

Les restrictions au pouvoir de gestion consistent ainsi en une parité ou quasi-parité des voix actionnaires/salariés pour :

- nommer et contrôler le directoire, lui demander un rapport sur une question,
- contrôler les comptes annuels,
- décider des orientations générales, et selon les statuts, approuver les décisions majeures.

Renforcent ce pouvoir d'intervention des salariés :

- le lien avec les autres composantes du système de codétermination (Mitbestimmung), à l'échelle de l'établissement, qui exigent notamment un accord entre Betriebsrat et direction pour tout changement important,
- le lien avec les organisations syndicales puissamment organisées, notamment par la présence de permanents syndicaux, dans la proportion d'un tiers environ, parmi les représentants des salariés au sein du conseil de surveillance,
- l'importance dans la pratique du système de relations informelles et de négociations préalables.

Limitent ce pouvoir d'intervention des salariés : la sollicitation du conseil de surveillance très en aval du processus de décision et le caractère minoritaire de la représentation (1/3) dans les entreprises de moins de 2000 salariés.

3. Les autres systèmes nationaux de participation aux organes : représentation minoritaire mais intervention renforcée

Sur le critère de la composition des organes, la situation est globalement moins restrictive du pouvoir de gestion dans les autres pays puisque la représentation des salariés occupe :

- un tiers des sièges du conseil de surveillance en Autriche,
- un tiers des sièges de l'"assemblée mixte" en Norvège,

de 2 à un tiers des sièges du conseil d'administration au Luxembourg et dans les pays nordiques (hors Islande).

Néanmoins, le pouvoir d'intervention des salariés est renforcé dans ces pays par :

- le fait que la représentation des salariés s'effectue au Luxembourg et dans les pays nordiques au sein du conseil d'administration, détenteur du pouvoir de gestion ;
- la participation au comité exécutif et autres structures de décision et planification prévues par le conseil d'administration en Suède, la participation dans les commissions issues du conseil de surveillance en Autriche ;
- la nécessité de passer en Norvège par une décision de l'assemblée mixte avant toute mise en oeuvre d'investissements substantiels, de mesures de capacité ou de modification de la production entraînant un changement majeur ou une réaffectations de l'emploi, et, selon les statuts, avant les transactions importantes ;
- l'unanimité requise pour la nomination ou la révocation du commissaire aux comptes au Luxembourg ;
- la possibilité prévue expressément de participer aux décisions sur la nomination du directoire au Danemark, sur la politique économique, financière, commerciale et d'emploi en Finlande.

4. Les systèmes néerlandais et français d'influence sur les organes

L'influence -indirecte- des représentants des salariés sur les organes de l'entreprise s'exerce aux Pays-Bas par :

- le droit de recommandation -utilisé- et le droit de veto -non mis en pratique- du conseil d'entreprise sur la nomination des membres du conseil de surveillance (qui nomme et révoque le directoire, approuve les décisions importantes et arrête les comptes), l'avis préalable sur la nomination et la révocation des membres du directoire ;
- les réunions conjointes entre le conseil de surveillance et le conseil d'entreprise avant la prise de décisions importantes en matière économique, en lien avec le système d'avis suspensif du conseil d'entreprise.

En France, y compris dans le secteur privé, l'influence atténuée du comité d'entreprise sur le conseil d'administration (décisions en matière de politique générale, comptes annuels et délégations de pouvoir) s'exerce par :

- l'assistance d'une délégation du comité d'entreprise (2 ou 4 membres) aux séances du conseil d'administration avec voix consultative,
- la possibilité de soumettre des vœux devant recevoir une réponse motivée.

II . L'information, la consultation et la codétermination : les conseils d'entreprise et représentations syndicales

1. Les deux modèles de représentation des salariés

- Dans le "canal unique", développé par voie contractuelle, les syndicats constituent l'interlocuteur unique ou privilégié de l'employeur. Le mode essentiel d'intervention y est la négociation :

Les délégués syndicaux assurent toute la représentation en Suède, Finlande, Islande, Irlande, Royaume Uni.

Il existe aussi des organes unitaires ou mixtes de représentation, dont les fonctions renforcent ou complètent celles des délégués syndicaux en Norvège, au Danemark, en Italie et de façon variable au Royaume-Uni.

Au Royaume-Uni et en Irlande, la reconnaissance des syndicats par les employeurs se fait sur une base volontaire, hormis en certaines circonstances déterminées (licenciements collectifs par exemple).

- Dans le système de double représentation (ou système dualiste), développé sur une base légale, la représentation de l'ensemble du personnel dans l'entreprise passe par une instance élue, qui constitue un second pôle de représentation aux côtés de l'action syndicale de revendication et de négociation. Son mode essentiel d'intervention est l'information - consultation.

Cette instance n'est constituée que de salariés en Allemagne, Autriche, Espagne, Grèce, au Portugal, Liechtenstein et aux Pays-Bas,

Cette instance est présidée par l'employeur en France et en Belgique,

Cette instance est mixte au Luxembourg.

- Hormis au Portugal, en Norvège et au Luxembourg où la mise en place des organes s'effectue à l'échelle de l'entreprise, le niveau premier de représentation et d'intervention des représentants des salariés est l'établissement, ou entité technico-organisationnelle.

Lorsqu'il existe plusieurs établissements au sein d'une même entreprise ou entité juridique, une structure de coordination des représentations est généralement formée mais n'est obligatoire que dans une minorité de pays.

A l'échelle des groupes d'entreprise, dont la définition est plus ou moins restrictive selon les cas, la France est le pays où la représentation, au travers des comités de groupe, est la plus développée. Dans les autres pays, la représentation à ce niveau est récente (Autriche, Norvège, Finlande), réservée à la négociation (Suède), d'application variable (Allemagne, Pays-Bas, Italie), très limitée (Royaume-Uni, Grèce) voire inexistante.

Tableau 2 : les représentations compétentes en matière économique

Pays	Représentation	Seuil	Membres	Président	Mode d'intervention			
					Inf ^o	cons ^o	Codet	Négoc ^o
Allemagne	Betriebsrat	5	élus	élu	xx	xx	xx	x
Autriche	Betriebsrat	5	élus	élu	xx	xx	xx	x
Liechtenst.	Betriebskommission	50	élus	élu	x	x		
Pays-Bas	Ondernemingsraad Conseil d'entreprise	35	élus	élu	xx	xx	x	x
Espagne	Comite de empresa	50	élus	élu	x	x		x
Portugal	Comissões de trabalhadores Commission de travailleurs	-	élus	élu	x	x		x
Grèce	Conseil des travailleurs	50 (20)	élus	élu	x	x		x
France	Comité d'entreprise	50	élus + direction	employeu r	xx	xx		x
Belgique	Conseil d'entreprise	100 (50)	élus + direction	employeu r	xx	xx		x
Luxembourg	Comité mixte d'entreprise	150 (DP:15)	1/2 élus 1/2 direction	employeu r	xx	xx		x
Danemark	Samarbejdudvalg Comité de coopération	35 (DS:5-6)	1/2 élus 1/2 direction	employeu r	xx	xx		x
Norvège	Bedriftsurvalg Comité d'entreprise	100 (DS: -)	1/2 élus 1/2 direction	alternant	xx	xx		x
Italie	RSU Représ ^o syndicale unitaire	15	2/3 élus 1/3 désignés	élu ou désigné	x	x		xx
Royaume-Uni	shop stewards (joint consultative com.)	-	désignés (mixte)	- (variable)	x (x)	(x)		xx
Irlande	shop stewards	-	désignés	-	x	x		xx
Suède	Förtroendeman Délégués syndicaux	-	désignés	-	x	x	x	xx
Finlande	Luottamusmiehet Délégation syndicale	- (30)	désignés	désigné	x	x	x	xx
Islande	Délégués syndicaux	5	désignés	-	x			xx

2. Une intervention articulée autour de l'information et de la consultation

2.1 Le caractère volontaire ou obligatoire de l'intervention

L'information et la consultation constituent, en complément de la négociation, le mode essentiel d'intervention des représentants des salariés :

- sur une base volontaire, hors licenciements collectifs et transferts au Royaume-Uni, en Irlande et en Islande,
- sur une base obligatoire ou générale dans les autres pays.

Cette intervention est complétée par :

- des systèmes de codétermination en Allemagne, Autriche, aux Pays-Bas, en Suède et en Finlande
- des procédures renforcées d'information et de consultation en France, Belgique, Norvège, au Danemark et au Luxembourg.

2.2. Le renforcement des procédures d'information et de consultation par le droit d'enquête

a. Le système français d'expertise comptable pour le compte du comité d'entreprise

Le système français est le plus étendu sur le droit d'enquête, en matière économique, contribuant à borner un exercice très large et individuel du pouvoir de gestion (marqué par la délégation générale de gestion à un Président Directeur Général -PDG- unique).

Le comité d'entreprise peut en effet faire appel à un expert comptable, disposant du même droit d'accès aux informations que le commissaire aux comptes pour réaliser :

- l'examen annuel des comptes, des comptes consolidés et des comptes prévisionnels,
- l'analyse de la situation et des mesures en cas de licenciement économique,
- un rapport avec le comité d'entreprise dans le cadre de la procédure de droit d'alerte en cas de faits de nature à affecter de manière préoccupante la situation économique de l'entreprise ; ce rapport est communiqué au commissaire aux comptes et au conseil d'administration.

Le comité d'entreprise peut également demander au Tribunal de commerce la réalisation d'une expertise judiciaire de gestion dans le cadre de la prévention et du règlement amiable des difficultés des entreprises, ainsi que la récusation ou révocation de commissaires aux comptes.

b. Les autres droits d'enquête en matière économique

- Aux Pays-Bas, les syndicats disposent d'un droit d'enquête avec un expert de la Chambre des entreprises en cas de présomption de mauvaise gestion.

- au Portugal : la commission de travailleurs dispose d'un droit de contrôle de gestion (avis) sur les budgets et plans économiques,
- En Belgique, le réviseur (ou commissaire aux comptes), désigné par l'assemblée sur présentation du conseil d'entreprise, doit faire un rapport sur les comptes annuels et le rapport de gestion et donner des explications sur la situation économique et financière au conseil d'entreprise ; il est tenu d'assister à ce conseil s'il y est invité.

3. La restriction du pouvoir de gestion au travers des systèmes de codétermination

3.1. Les systèmes finlandais et suédois d'obligation suspensive de négocier

Les systèmes finlandais et suédois apparaissent les plus restrictifs du pouvoir de gestion lors de la prise de décisions économiques et financières importantes. Ils prévoient en effet, avec des taux de syndicalisation dépassant 80 %, l'interdiction de prendre certaines décisions avant d'avoir conclu des négociations avec les organisations syndicales :

- Pour la Suède, une obligation suspensive de négocier s'exerce avant toute modification importante de l'activité. En cas d'échec des négociations à l'échelle de l'entreprise, le recours à une négociation centralisée entre organisations patronales et syndicales est prévu.
- Pour la Finlande, une obligation de négocier, suspensive (1 à 3 mois) s'il y a réduction de personnel s'exerce avant toute décision en matière de :
 - investissement ou réorganisation majeurs,
 - cessation, transfert, réduction, accroissement ou modification d'activité,
 - modifications suivant une cession ou une fusion,
 - projets de rationalisation, plans concernant l'emploi,
 - critères d'appel à la sous-traitance (un avis suspensif d'une semaine s'exerce par ailleurs avant toute conclusion d'un contrat de sous-traitance, sauf en cas d'urgence).

3.2. Le système néerlandais d'avis suspensif avec possibilité de recours

Le système néerlandais prévoit également des restrictions du pouvoir de gestion sur les questions économiques et financières. En effet, le conseil d'entreprise dispose d'un mois pour rendre son avis, d'un recours auprès de la Chambre des entreprises et de réunions conjointes avec le conseil de surveillance avant toute décision relative à :

- des transferts d'autorité, participations financières et coopérations,
- la cessation, réduction, extension ou modification des activités,
- la réalisation d'un investissement ou crédit importants,
- l'embauche ou emprunt de main d'oeuvre,
- la modification de l'organisation ou du lieu de production,
- la commande d'une mission d'expert sur l'une de ces questions.

3.3 Les autres systèmes de codétermination ou de consultation renforcée

Les autres systèmes de codétermination se concentrent sur les conséquences sociales des orientations économiques

- En Allemagne et en Autriche, les droits de codétermination du Betriebsrat sont basés sur des procédures d'agrément, droit de veto et prise de décision en commun. Ces droits interviennent à l'échelle de l'établissement, particulièrement sur les questions touchant les conditions d'emploi et de travail, par exemple, avant tout changement important ou licenciement collectif prévu. Dans ce cas, il y a une obligation d'accord entre direction et conseil d'entreprise, avec recours éventuel auprès d'une instance de conciliation. La codétermination dans l'établissement s'effectue en lien avec l'intervention en amont sur les orientations économiques en elles-mêmes au travers de la participation dans les organes.
- En Espagne : la procédure d'avis suspensif (15 jours) du comité d'entreprise intervient sur le transfert d'installations, les restructurations et suppressions de postes ;
- En Grèce, sont prévues :
 - l'obligation d'accord entre le conseil des travailleurs et l'employeur, avec recours éventuel à des procédures de médiation et d'arbitrage, en matière d'amélioration de la productivité de tous les moyens de production,
 - l'obligation de négocier avec les syndicats sur la marche générale de l'entreprise, concernant ses répercussions sur les rapports de travail, ainsi que les questions relatives à la conclusion, la vie et la cessation des contrats de travail.
- au Portugal : la commission de travailleurs dispose d'un droit d'intervenir dans la réorganisation des unités de production

Tableau 3 : sujets et modes d'implication renforcée des salariés

(hors information et consultation ordinaires et hors procédures liées aux licenciements collectifs et transferts)

Pays	mode d'intervention	décisions		
		écon	soc.	Objet
Alle- magne	<i>Mitbestimmung</i> - Codétermination (obligation d'accord, recours comité de conciliation <i>Einigungsstelle</i>)	x	x	. Organisation de l'établissement . Plan social / accord de compensation lors de changements de l'établissement
			x	. Temps de travail / congés . Règles et modes de rémunération . Dispositif d'évaluation du personnel . Mesures de formation
	<i>Widerspruch</i> - Vêto (recours Tribunal du travail)		x	. Mesures individuelles (embauche, classification, mutation, licenciement) . Nomination du responsable de formation
	<i>Zustimmung</i> - Avis conforme (recours comité de conciliation)		x	. Critères de sélection du personnel (embauches, mutations, licenciements) . Questionnaires sur le personnel
	Vêto (secteur minier-sidérurgique)	x	x	. Nomination et révocation du directeur du travail
	<i>Mitbestimmung</i> - Participation au conseil de surveillance : . 1/3 à 1/2 des membres du CS . Possibilité d'examen et de vérification des livres comptables	x		. Nomination et contrôle du directoire, possibilité de demande de rapport sur une question . Orientations générales . Contrôle des comptes annuels . Possibilité de convocation d'une assemblée . Selon statuts : approbation de décisions majeures
Autriche	<i>Mitwirkung</i> : Codétermination (obligation d'accord, recours comité de conciliation <i>Schlichtungsstelle</i>)	x	x	. En cas de changements de l'établissement (y compris licenciements collectifs)
			x	. Formation, reconversion . Dispositions sociales
	<i>Widerspruch</i> - Vêto		x	. Critères de sélection du personnel lors de licenciements économiques
	<i>Zustimmung</i> - Avis conforme		x	. Introduction et calcul de rémunération au rendement . Introduction de mesures de contrôle . Règlement intérieur . Questionnaires individuels
	<i>Zustimmung</i> - Avis conforme (recours comité de conciliation)		x	. Système d'évaluation des salariés . Traitement informatisé des données personnelles des salariés
	Avis conforme (recours Tribunal)		x	. Changement de poste d'un salarié
	Avis suspensif (5 et 3 jours) qui détermine possibilité de recours ultérieur en justice		x	. Licenciement individuel . Renvoi individuel
	Participation au conseil de surveillance sociétés et groupe . 1/3 des membres du CS . 1/3 des membres des commissions issues du CS	x		. Orientations générales . Nomination et contrôle du directoire . Possibilité de demander un rapport au directoire sur les affaires, y compris les relations avec la société dominante du groupe . Sujets traités par les commissions

Pays	mode d'intervention	décisions		
		écon	soc.	objet
Pays-Bas	Recommandation et veto	x		- Nomination des membres du CS dont le rôle est : - nommer et révoquer le directoire, arrêter les comptes annuels soumis à l'assemblée (sauf dans filiales de groupes étrangers), - approuver les décisions importantes : investissements, mouvements financiers et personnel - être consulté sur modifications de statuts
	- Avis conforme - Recours commission professionnelle - Réunions CE/CS		x	- Règles d'embauche, de licenciement, de promotion, d'appréciation - Règles de rémunération et appréciation des fonctions régimes de retraite, épargne et participation aux bénéfices - Formation - Règlements temps de travail, congés, conditions de travail, - Règles de concertation
	- Avis suspensif (1 mois) - Recours Chambre des entreprises - Réunions CE/CS	x		- Transferts d'autorité, y compris participations financières et coopérations - Cessation, réduction, extension ou modification des activités - Investissement ou crédit important - Embauche ou emprunt de main d'oeuvre - Modification d'organisation ou de lieu - Mission d'expert sur l'une de ces questions
	Droit d'enquête (par syndicats) expert Chambre des entreprises	x		En cas de présomption de mauvaise gestion
Belgique	Avis conforme		x	Critères d'embauche, de licenciement, de passage entre temps plein et temps partiel si circonstances d'ordre économique ou technique
Luxembourg	Décision du comité mixte (paritaire)		x	- Critères d'embauche, de licenciement, de proposition, de mutation - Contrôle des performances et critères d'appréciation - Règlement intérieur
	Consultation avant autorisation administrative		x	Travail supplémentaire, travail à temps partiel
	Participation au Conseil d'administration : 1/3 de membres du CA	x		- Politique générale - Comptes annuels - Délégations - Unanimité requise pour nomination du commissaire aux comptes
	Pas de dispositions légales ou générales (hors licenciements et transferts)			
Danemark	Participation au conseil d'administration, sociétés et groupes : 1/3 membres du CA (2 membres pour les groupes) Participation à la nomination du directoire	x		- Politique générale - Comptes annuels - Nomination du directoire

Pays	mode d'intervention	décisions		
		écon	soc.	objet
France:	Avis conforme		x	. Participation ou intéressement en l'absence d'accord collec. . Horaires individualisés, semaine de 4 jours . Refus de congé pour formation syndicale ou commission officielle
	Droit d'alerte : questions, rapport intervention expert-comptable choisi par CE, communication au commissaire aux comptes et CA (ou CS)	x		faits de nature à affecter de manière préoccupante la situation économique de l'entreprise
	Mission d'expert-comptable choisi par le CE, CCE ou le comité de groupe	x		. Examen annuel des comptes et comptes prévisionnels . Motifs de licenciement économique . Situation et évolution du groupe
	Demande au Tribunal de Commerce	x		. Expertise judiciaire de gestion (prévention des difficultés) . Récusation et révocation des commissaires aux comptes
	conseil d'administration : . Assistance de 2 ou 4 membres du CE avec voix consultative . Possibilité de soumettre des vœux avec réponse motivée	x		. Politique générale . Comptes annuels . Délégations
Italie:	Pas de dispositions légales ou générales (hors licenciements et transferts)			
Espagne:	Avis suspensif (15 jours)	x	x	. Restructuration et suppression totale ou partielle, définitive ou temporaire de postes
		x		. Transfert total ou partiel des installations
			x	. Modification substantielle collective des conditions de travail . Formation professionnelle . Réduction de la durée du travail . Systèmes d'organisation et de contrôle du travail . Systèmes de primes, d'encouragement, d'évaluation de poste
Portugal:	Contrôle de gestion (Avis)	x		. Budgets et plans économiques
	Participation (droit d'intervenir)	x	x	. Réorganisation des unités de production
Grèce	Accord (Procédure de médiation et arbitrage en cas de désaccord)	x	x	. Amélioration de la productivité de tous les moyens de production
			x	. Amélioration des conditions de travail . Formation, information . Règlement intérieur, congés
	Obligation de négocier (syndicats)	x	x	. Marche générale de l'entreprise, concernant ses répercussions sur les rapports de travail . Conclusion, vie et cessation des contrats de travail
Royaume-Uni	Pas de dispositions légales ou générales (hors licenciements et transferts)			
Irlande	Pas de dispositions légales ou générales (hors licenciements et transferts)			
Islande	Pas de dispositions légales ou générales (hors licenciements et transferts)			
Pays	mode d'intervention	décisions		

		écon	soc.	objet
Suède	Obligation suspensive de négocier	x		. Modification importante de l'activité
	Recours par négociation centrale		x	. Modification importante du travail ou des conditions d'emploi
	Codétermination selon conventions collectives			
	Participation au conseil d'administration (au niveau du groupe le cas échéant) . 2 ou 3 membres au CA . Participation au comité exécutif et autres structures de décision et planification prévues par le CA	x		. Politique générale . Comptes annuels . Nomination du comité exécutif
Norvège	Pas de dispositions légales ou générales (hors licenciements et transferts)			
	Participation à l'assemblée mixte : . 1/3 membres . Possibilité de demande d'information, de résolution . Droit d'enquête	x		. nomination et contrôle du conseil d'administration . décisions sur investissements substantiels . décisions sur mesures de capacité ou modification de la production entraînant un changement majeur ou une réaffectation de l'emploi . avis sur adoption des comptes et affectation du résultat . selon statuts : accord sur transactions
	Participation au conseil d'administration 1/3 membres du CA	x		. Politique générale . Comptes annuels . Nomination du comité exécutif
Finlande	Accord		x	. Formation à la codétermination . Règlement intérieur
	codétermination Obligation de négocier, suspensive en cas de réduction du personnel : 3 mois si licenciement collectif 2 mois en cas de cession 1 mois si procédure de "réorganisation de l'entreprise"	x	x	. Projets de rationalisation . Licenciements, chômage partiel, réduction de temps pour raison économique, financières ou de réorganisation et plans correspondants de formation et de reclassement . Changements majeurs dans l'organisation du travail . Plans concernant l'emploi et la formation
		x		. Investissement ou réorganisation des locaux majeurs . Cessation, transfert, réduction, accroissement ou modification d'activité . Modifications suivant une cession ou une fusion
	Obligation de négocier	x		. Critères d'appel à la sous-traitance
			x	. Formation, information, projets participatifs . Règles et horaires de travail
	Avis suspensif 1 semaine	x		. Contrats de sous-traitance
	Participation au conseil d'administration ou de surveillance, sociétés et groupes . 1/4 membres du CA ou CS avec possibilité de participer aux décisions	x		. Politique économique, commerciale et financière . Politique d'emploi . Comptes annuels . Délégations

III. Les différentes formes d'implication des salariés au niveau national et leur impact

1. la relation entre la participation et les autres formes d'implication des salariés

La participation de représentants des salariés dans les organes -conseil d'administration ou de surveillance- doit être distinguée par nature des procédures d'information et de consultation (ainsi que de négociation et de codétermination) effectuées avec les représentations syndicales et les instances comme les conseils d'entreprise.

En effet, la participation représente une intégration du point de vue des salariés (voire des syndicats et parfois élargi aux questions d'environnement) dans le processus même de décision de l'entreprise et ouvre une possibilité de contrôle, notamment sur les orientations économiques.

Cependant, cette distinction fondamentale et l'effectivité de la participation doivent être nuancées au regard de la pratique :

- La portée d'une participation dans les organes est liée à la position même de ces organes dans le processus de décision, notamment en ce qui concerne le conseil de surveillance.
- Dans les faits, l'influence effective sur la gestion « sociale » de l'entreprise est généralement placée par les représentants des salariés en priorité par rapport à l'influence « en amont » sur les orientations économiques ouverte par la participation.
- La participation aux organes est souvent utilisée pour renforcer les droits d'information, de consultation ou de codétermination des instances représentatives; les négociations préalables avec les syndicats, les discussions informelles et l'action dans ces instances représentatives assurent généralement une influence plus réelle sur la prise de décisions que les procédures de vote de l'organe où les représentants des salariés sont minoritaires.
- Il existe des formes intermédiaires entre information-consultation et participation aux Pays-Bas et en France.

2. l'impact sur le pouvoir de gestion au travers des différentes formes d'implication des salariés

Ainsi, l'Allemagne est le seul pays à prévoir dans certains cas une parité de représentation entre salariés et actionnaires dans un organe de l'entreprise, le conseil de surveillance. Pour mesurer la capacité d'intervention des salariés sur les orientations et les décisions des entreprises, cette participation dans un organe non détenteur du pouvoir de gestion ne doit cependant pas être seule prise en compte. Il apparaît que c'est l'ensemble du système d'implication des salariés, incluant la codétermination du conseil d'entreprise, qui y assure une restriction conséquente du pouvoir de gestion.

Les autres formes de représentation des salariés dans les organes de l'entreprise en Autriche, au Luxembourg et dans les pays nordiques, s'effectuent au sein du conseil d'administration, détenteur du pouvoir de gestion, ou permettent de participer à la prise de certaines décisions importantes, aux commissions ou comités issus des organes. Néanmoins, même si la

participation permet de prendre en compte le point de vue des salariés dans le processus de décision, la représentation minoritaire des salariés ne peut guère être décisive en elle-même. Elle assure surtout des fonctions de reconnaissance des représentants des salariés, d'information, de consultation et de contrôle à posteriori, qui doivent être mises en relation avec les autres composantes de l'implication des salariés.

Outre la participation, d'autres modes d'implication des salariés contribuent à restreindre le pouvoir de gestion dans les entreprises.

Les droits d'enquête des représentants des salariés, qui s'exercent en France, en Belgique, aux Pays-Bas et au Portugal ne sont pas négligeables en matière économique et financière. Le système français d'expertise comptable pour le comité d'entreprise contribue notamment à borner le très large exercice des délégations générales de gestion accordées aux dirigeants de société.

Les systèmes allemands et autrichiens de codétermination assurent un contrôle sur les décisions à travers la négociation d'accords sur leurs conséquences. Les systèmes de consultation renforcée s'exerçant en Espagne, Grèce et Portugal apparaissent moins déterminants en matière économique et financière.

Enfin, les systèmes finlandais, suédois et néerlandais d'obligation suspensive de négocier ou d'avis suspensif avec voies de recours, préalables à la prise de décisions importantes en matière économique, marquent une possibilité d'intervention des représentants des salariés dans l'exercice même du pouvoir de gestion et se montrent ainsi particulièrement restrictifs à cet égard.