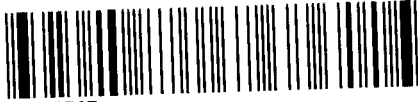




PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0011929 P-4.22.25
del 08/11/2017



18078767

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche europee
Ufficio Mercato Interno Competitività e
gli Affari generali

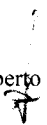
Ministero dello Sviluppo Economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari Esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: *Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la **Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa le condizioni e la procedura con le quali la Commissione può richiedere alle imprese e associazioni di imprese di fornire informazioni in relazione al mercato interno e ai settori correlati - COM(2017) 257.***

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dallo scrivente Dipartimento, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo





**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE**

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa le condizioni e la procedura con le quali la Commissione europea può richiedere alle imprese e associazioni di imprese di fornire informazioni in relazione al mercato interno e ai settori correlati

- **Codice della proposta:** COM(2017) 257 del 02/05/2017
 - **Codice interistituzionale:** 2017/0087(COD)
 - **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero Sviluppo Economico
- Coordinamento posizione nazionale: Dipartimento politiche europee

Premessa: finalità e contesto

Quadro normativo e proposte correlate

La proposta in oggetto è parte del **"Pacchetto conformità" del 2 maggio 2017** che comprende altre due misure:

- 1) La proposta di regolamento (COM(2017) 256 - che istituisce uno sportello digitale unico di accesso (Single Digital Gateway - SDG) a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento UE n.1024/2012);
- 2) La comunicazione (COM(2017) 255 - Communication) dal titolo "Piano d'azione sul rafforzamento di SOLVIT: portare i vantaggi del Mercato unico ai cittadini e alle imprese".

Obiettivi principali del pacchetto conformità sono: applicare una strategia intelligente di rispetto delle norme, organizzare su base annua dialoghi di conformità, sviluppare uno strumento di analisi dei dati al fine di migliorare il monitoraggio della legislazione del mercato unico, rafforzare e razionalizzare IMI e SOLVIT al servizio di imprese e cittadini.

Riferimenti: strategie, "pacchetti", programmi della Presidenza, conclusioni del Consiglio europeo

- La proposta in esame era stata preannunciata nella Comunicazione Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese COM (2015) 550 del 28 ottobre 2015:

"In particolare la Commissione proporrà un'iniziativa normativa su uno strumento d'informazione per il mercato unico che consentirà la rilevazione di informazioni presso determinati attori del mercato. La possibilità di ottenere tempestivamente informazioni ampie e attendibili sotto il

profilo quantitativo e qualitativo da determinati attori del mercato consentirà alla Commissione di migliorare la sua capacità di monitorare e far rispettare le norme dell'UE in settori prioritari. Aiuterà inoltre la Commissione a proporre miglioramenti nel caso in cui dovesse emergere dalla valutazione che la mancata conformità è dovuta a carenze nella pertinente legislazione settoriale. Questo nuovo strumento sarebbe utilizzato soltanto una volta completato un appropriato screening di tutte le informazioni disponibili da cui emerga la necessità di ottenere direttamente dagli attori del mercato informazioni ampie e attendibili sul comportamento di mercato delle imprese, tenuto conto delle migliori pratiche in merito alle prassi attualmente seguite dagli Stati membri che influenzano il corretto funzionamento del mercato unico. Su questa base la Commissione pubblicherà una relazione, tenendo conto della natura riservata di alcune delle informazioni rilevate. **Il nuovo strumento d'informazione del mercato aiuterà la Commissione a indirizzare meglio la sua collaborazione con gli Stati membri, a rafforzare la base per le iniziative d'infrazione e a determinare meglio gli ambiti in cui sono necessarie soluzioni normative** .

- Nella Comunicazione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione" (2017/C 18/02), la Commissione europea sottolineava l'importanza di disporre di un sistema solido ed efficiente per garantire l'attuazione della normativa, evidenziando come l'attuazione sostenga e integri la realizzazione delle priorità politiche. Spiegava inoltre che l'attuale "politica di attuazione [...] consiste nel monitorare le modalità di applicazione e attuazione della legislazione dell'UE, nel risolvere i problemi con gli Stati membri in modo da porre rimedio a eventuali violazioni delle norme e nell'avviare procedure di infrazione se necessario."

Nella medesima Comunicazione, la Commissione europea ha annunciato la volontà di ridurre il ricorso all'EU Pilot quale strumento di dialogo in fase di precontenzioso (che a suo parere rischia di allungare i tempi) limitandolo a pochi casi specifici. Gli accordi di lavoro con gli Stati membri in merito a EU Pilot saranno adeguati di conseguenza.

Regolamenti, direttive, libri, relazioni già esistenti in materia

Nell'attuale quadro normativo la Commissione europea non dispone di propri poteri generali di indagine che le consentano di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione nel settore del mercato interno e, pertanto, la proposta di Regolamento fissa non solo le norme che consentono alla Commissione europea di raccogliere informazioni presso le imprese e associazioni di imprese, ma anche le misure (sanzioni) per far rispettare le richieste di informazioni.

La richiesta diretta di informazioni da parte della Commissione europea alle imprese è invece già prevista per il diritto della concorrenza, per le fusioni di imprese, per gli aiuti di Stato col recente Regolamento 2015/1589. A quest'ultimo in particolare si è ispirata la Commissione europea per delineare le modalità operative di richiesta informazioni e per definire le sanzioni di cui al Capo III.

Finalità generali

La proposta prevede l'introduzione di uno Strumento di informazione per il mercato unico (Single market information tool – SMIT) che rafforzerà il potere investigativo della Commissione europea nei casi di sospette violazioni delle norme sul mercato interno (da parte di uno o più SM) e ad

ovviare alla mancanza di informazioni "adeguate, attendibili e tempestive" che frena l'azione della Commissione europea stessa a discapito della corretta applicazione delle norme sul mercato interno.

La proposta di regolamento prevede che la richiesta di informazioni puntuali a imprese o associazioni di imprese sia una procedura di "ultima istanza", qualora la Commissione non riesca ad ottenere informazioni in altro modo. Tra le condizioni per attivarla: deve esistere una preoccupazione seria relativa all'applicazione delle norme del mercato unico; occorre provare che senza queste informazioni non si può procedere tempestivamente; le informazioni richieste non sono disponibili altrimenti.

La procedura prende l'avvio con la decisione formale adottata da parte del Collegio dei Commissari. La decisione è indirizzata allo SM o agli SM interessati. A seguito di tale decisione formale i servizi della Commissione europea possono richiedere le informazioni alle imprese e associazioni di imprese mediante:

- "semplice richiesta", in tal caso l'impresa o l'associazione di imprese può decidere di rispondere o meno. In caso di mancata risposta non sono previste sanzioni (e pertanto nemmeno penalità per tardiva risposta). Se però l'impresa o l'associazione decide di rispondere e fornisce informazioni fuorvianti o inesatte la Commissione europea ha il potere di comminare delle ammende. Contro tali ammende è possibile fare ricorso alla Corte di giustizia europea;
- "decisione formale" (nuovamente) adottata dal Collegio dei Commissari, che specifica le eventuali ammende e penalità in caso di mancata/tardiva risposta o di informazioni fuorvianti o inesatte. Le imprese/Associazioni di imprese possono fare ricorso alla Corte di Giustizia europea contro tale decisione e contro le eventuali ammende e penalità.

In entrambi i casi la Commissione europea dovrà trasmettere copia delle suddette richieste di informazioni allo Stato membro ove ha sede il destinatario della richiesta stessa. Se le informazioni sono richieste nell'ambito di un procedimento formale di infrazione avviato ai sensi dell'art. 258 TFUE la Commissione europea fornirà allo Stato membro interessato copia di tutte le richieste, indipendentemente dall'ubicazione della sede sociale dell'impresa o associazione di imprese.

Secondo le intenzioni della Commissione europea le informazioni raccolte dovrebbero servire a confermare se la legislazione o la prassi nazionali siano in violazione delle norme UE e dunque avviare procedure di infrazione; ovvero valutare con sufficiente precisione l'impatto di uno specifico problema sul mercato unico e di conseguenza proporre soluzioni normative.

La Commissione europea può indirizzare la richiesta di informazioni a tutte le tipologie di imprese. Unica eccezione per le microimprese, cui la Commissione europea si può rivolgere solo qualora queste ultime appartengano a un raggruppamento di imprese configurato almeno come piccolo gruppo (art. 6 par. 5 Direttiva 2013/34/UE).

Per quanto attiene la riservatezza, le imprese e le associazioni di imprese potranno indicare quali informazioni considerano riservate, specificando i motivi di tale richiesta di riservatezza, fornendo alla Commissione europea una versione non riservata dei documenti. Tale versione non riservata sarà trasmessa allo SM qualora pertinente con un procedimento formale di infrazione. La Commissione europea valuta la fondatezza della richiesta di riservatezza, e qualora non riscontri la fondatezza della richiesta può adottare una decisione formale circa la possibilità di diffondere le informazioni, dando un termine a partire dal quale le informazioni stesse possono essere diffuse.

Un'eccezione al diritto alla riservatezza è prevista nei casi in cui le informazioni riservate sono

necessarie a dimostrare una violazione del diritto dell'Unione e pertanto devono essere trasmesse allo SM interessato. Anche in tal caso occorre una decisione formale della Commissione, e sono previsti mezzi di ricorso a disposizione dell'impresa/associazione di imprese.

Elementi qualificanti e innovativi

*Secondo le intenzioni il nuovo Strumento di informazione sul mercato unico (SMIT) contribuirà a rafforzare l'azione della Commissione europea in materia di **controllo dell'applicazione della legislazione**, al fine di garantire il pieno rispetto dei diritti dei cittadini nel mercato unico e di ridurre gli ostacoli alle imprese europee che intendono ampliare le loro attività e entrare in nuovi mercati. In particolare il deficit di informazioni (tempestive e affidabili, spesso relative ad attività transfrontaliere che coinvolgono più SM) incide sia in sede di procedure di infrazione, sia in previsione di nuove iniziative legislative della Commissione europea utili a migliorare il funzionamento del mercato unico.*

Occorre tuttavia evidenziare che la proposta crea un nuovo strumento di raccolta informazioni attribuendo alla Commissione europea poteri di indagine analoghi a quelli di cui dispone in materia di aiuti di Stato e di concorrenza, senza che vi siano gli stessi presupposti giuridici e garanzie procedurali. In ambito mercato interno sarebbe invece stato auspicabile avere uno strumento di raccolta informazioni per migliorare il processo legislativo.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La base giuridica della proposta è individuata nei seguenti articoli:

- Art. 114 TFUE che riguarda l'adozione delle misure necessarie per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno;
- Art. 43, paragrafo 2 TFUE che si riferisce ai prodotti agricoli;
- Art. 91 e 100 TFUE che si riferiscono ai trasporti;
- Art. 192 TFUE che riguarda la tutela dell'ambiente;
- Art. 194, paragrafo 2 TFUE che si riferisce all'energia;
- Art. 337 TFUE che riguarda la raccolta di informazioni da parte della Commissione europea connesse con l'esecuzione dei compiti che le sono state affidate.

La base giuridica particolarmente ampia è stata motivata dalla Commissione europea in virtù della necessità di coprire gli ambiti del mercato interno [articolo 114] che dipendono da articoli specifici del TFUE per gli interventi legislativi [articoli 43 par. 2 (prodotti agricoli), 91 e 100 (trasporti) o 194 (energia)] o ambiti connessi al mercato interno [articolo 192 par 2 (ambiente)].

Occorre tuttavia rilevare che non si riscontra alcun collegamento diretto tra i sopra citati articoli posti come base della proposta (art. 43, par. 2; art. 91, 100, 114, 192; art. 194, par. 2 TFUE) e l'oggetto di indagine della Commissione europea riportato all'art. 4 del Regolamento in esame ("potere di richiedere informazioni a imprese e associazioni di imprese") che di contro è debole e

poco circostanziato.

Per quanto concerne il ricorso all'articolo 337 del TFUE (che conferisce alla Commissione, per l'esecuzione dei compiti affidatili, il potere di raccogliere tutte le informazioni, nei limiti e alle condizioni fissate dal Consiglio, che delibera a maggioranza semplice) congiuntamente all'art. 114, la Commissione europea ha portato come precedente il caso della Direttiva (UE) 2015/1535 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione. Occorre tuttavia rilevare che tale precedente mal si adatta alla proposta in esame, in quanto riguarda procedure d'informazione in ambito di regole tecniche gestite da un Comitato cui partecipano rappresentanti degli Stati membri, non anche poteri investigativi attribuiti alla Commissione.

Analoghe perplessità sono state espresse dal Servizio giuridico del Consiglio.

La base giuridica non appare adeguata.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Secondo la Commissione europea la proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto l'*enforcement* del mercato unico, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti transfrontalieri, può meglio essere realizzato a livello europeo e non dei singoli Stati membri. Il regolamento sarà in effetti direttamente applicabile e obbligatorio in tutti i suoi elementi in ciascuno Stato membro, e pertanto garantisce l'applicazione uniforme delle norme e la loro entrata in vigore simultanea in tutta l'Unione.

Tuttavia i contorni poco definiti dei poteri di indagine di cui godrà la Commissione europea in base alla proposta di regolamento, oltre che il ruolo secondario attribuito agli SM nell'ambito dello stesso, in prospettiva potrebbero avere riflessi sull'effettivo rispetto del principio di sussidiarietà.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

Sono riconducibili al rispetto del principio di proporzionalità alcuni elementi di salvaguardia contenuti della proposta:

- lo SMIT quale strumento di indagine deve essere utilizzato solo in ultima istanza qualora nessun altro mezzo alternativo per ottenere informazioni pertinenti per il problema in questione sia in grado di produrre risultati.

- Il collegio dei Commissari dovrà adottare una decisione formale dimostrando che tali informazioni sono necessarie per affrontare il problema e che gli altri mezzi per ottenerle (inclusa la richiesta agli Stati membri) si sono dimostrati inefficaci. I servizi della Commissione europea potranno attivarsi solo dopo tale decisione formale.

- Le informazioni richieste sarebbero estremamente mirate e limitate a poche imprese o associazioni di imprese.

- Il rispetto di queste condizioni da parte della Commissione europea è soggetto al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'UE.

Occorre tuttavia evidenziare che, in base alla proposta, la Commissione europea sembra attribuirsi un potere generale di indagine rafforzato da penalità e mitigato solo da alcune salvaguardie procedurali per ovviare alla mancanza di informazioni in caso di infrazioni. Da analisi svolte dal Servizio giuridico del Consiglio i casi di infrazione in cui la Commissione europea ha perso in

giudizio dinnanzi la Corte di giustizia per mancanza di prove ammontano a circa l'1% del totale essendo 17 su 1654 casi dal 1997 al 2016.

In considerazione di quanto sopra, la proposta di Regolamento appare sproporzionata rispetto agli obiettivi che si prefigge.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione del progetto è complessivamente negativa. In particolare:

- la proposta crea un nuovo strumento di raccolta informazioni attribuendo alla Commissione europea poteri di indagine analoghi a quelli di cui dispone in materia di aiuti di Stato e di concorrenza, senza che vi siano gli stessi presupposti giuridici e garanzie procedurali. In ambito mercato interno sarebbe invece stato auspicabile avere uno strumento di raccolta informazioni per migliorare il processo legislativo.
- La base giuridica, oltre a non essere pienamente rispondente alle finalità dello SMIT, rischia di determinare doppi canali di intervento / investigazione su settori regolati da politiche specifiche (es. ambiente, energia).
- Non vi è un adeguato coinvolgimento degli SM nelle diverse fasi della procedura: agli SM viene data solo informativa di quanto già deciso dalla Commissione europea che ha la massima autonomia nella scelta del campo di indagine e delle imprese da indagare. Le informazioni raccolte (in quanto coperte da riservatezza) saranno condivise con gli SM solo a certe condizioni.
- Sono ipotizzabili risvolti negativi sulle procedure di infrazione in ragione degli ampi poteri di investigazione della Commissione, non controbilanciati da un corretto confronto con gli Stati membri né da procedure di precontenzioso come avveniva in ambito PILOT.
- Il sistema di penalità di mora e di ammende a carico delle imprese o associazione di imprese (mutuato dal Regolamento 1589/2015 in materia di aiuti di Stato) prevede ampi margini discrezionali per la Commissione, e non distingue in base alla dimensione dell'impresa.

Il progetto non è di particolare urgenza.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto non possono ritenersi pienamente conformi all'interesse nazionale in base al quale si sarebbe auspicato uno strumento di raccolta informazioni utili a migliorare il processo legislativo di armonizzazione del mercato interno in fase ascendente.

Di contro gli ampi e indefiniti poteri di indagine di cui godrebbe la Commissione europea in ambito mercato interno non trovano fondatezza nelle competenze ad essa attribuite dai Trattati.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Tempistica di adozione prevista

L'esame della proposta è stato avviato nel secondo semestre 2017 sotto Presidenza estone

nell'ambito del gruppo "Competitività e crescita - mercato interno". Il Dipartimento Politiche europee della Presidenza del Consiglio - Ufficio Mercato interno partecipa al negoziato e conduce il coordinamento delle Amministrazioni interessate.

I dibattiti negoziali sin qui svolti hanno evidenziato la sostanziale contrarietà di quasi tutte le delegazioni nei confronti della proposta che attribuisce alla Commissione europea eccessivi poteri e margini di discrezionalità indefiniti per esercitarli.

Pareri già espressi dalla delegazione italiana in occasione di presentazioni, incontri, ecc.

L'Italia ha risposto il 6 dicembre 2016, con posizione unitaria (in allegato) coordinata dal Dipartimento Politiche europee, alla consultazione pubblica lanciata dalla Commissione, esprimendo perplessità sull'effettiva utilità di un ulteriore strumento di raccolta di informazioni, i cui ambiti operativi risultavano (già all'epoca) piuttosto indefiniti.

Nel corso delle riunioni negoziali del 21 giugno, 9 luglio, 12 e 26 settembre 2017, da parte italiana si è posta riserva d'esame, rilevando le criticità riportate nella presente relazione relativamente a: natura dello strumento e valore aggiunto dello stesso, non conformità al principio di proporzionalità, incongruenza con la base giuridica, eccessivi oneri a carico delle micro, piccole e medie imprese, sistema sanzionatorio eccessivo, mancanza di un adeguato livello di coinvolgimento degli Stati membri in tutte le fasi della procedura, utilizzo dello strumento in procedure di infrazione contro gli Stati membri senza adeguate garanzie procedurali.

La proposta è stata accolta in modo molto critico da quasi tutti gli Stati membri e in occasione dell'ultima riunione negoziale del 17 ottobre la maggioranza delle delegazioni (Italia compresa) hanno chiesto alla Commissione europea di riconsiderare la necessità ed il valore aggiunto della proposta.

Il Dipartimento politiche europee proseguirà il coordinamento delle amministrazioni interessate al fine di partecipare al negoziato di Bruxelles con una posizione condivisa e di vigilare affinché gli interessi nazionali siano tutelati.

Per il prosieguo del negoziato, qualora vi fosse volontà da parte della Presidenza di turno del Consiglio e della Commissione europea di superare le incoerenze e criticità che la proposta di regolamento in esame presenta, da parte italiana si potrebbe proporre di:

- utilizzare lo strumento per finalità "positive" e quindi per la raccolta di informazioni utili alla definizione di nuove proposte legislative;
- qualora la Commissione europea intendesse insistere sull'uso in ambito procedure di infrazione occorrerebbe rafforzare le garanzie procedurali nonché prevedere un elenco di situazioni - con stretta valenza transazionale - in cui tale strumento potrebbe essere utilizzato. Va contestualizzata la previsione secondo la quale lo SMIT sarà utilizzato come "strumento di ultima istanza";
- in ogni caso occorre rafforzare il ruolo degli SM in tutte le fasi della procedura: dalla individuazione del problema su cui raccogliere informazioni, alla scelta delle imprese cui rivolgersi, sino all'analisi dei dati raccolti e alla individuazione di misure normative (o di altro genere) necessarie per risolvere il problema;
- per quanto attiene le Piccole e medie imprese, in considerazione del fatto che le stesse costituiscono il 95% del tessuto produttivo europeo e che una loro esclusione

determinerebbe una visione parziale dei fenomeni economici che si registrano nell'ambito del mercato interno, occorrerebbe fare in modo che le richieste di informazioni nei loro confronti siano meno onerose, e basate su criteri oggettivi;

- eliminare il sistema di penalità e ammende o in subordine modificarlo introducendo dei criteri di proporzionalità;
- considerati i costi di un eventuale ricorso alla Corte di Giustizia sarebbe opportuno introdurre meccanismi semplici e meno onerosi per le imprese, in particolare PMI, nei casi di contraddittorio con la Commissione (ad esempio in regolamenti analoghi in materia di concorrenza è previsto un *hearing officer* estraneo all'ufficio che gestisce la procedura).

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Nella valutazione di impatto la Commissione europea:

- non prevede oneri finanziari a carico degli Stati membri in quanto non sono previsti meccanismi di raccordo istituzionale né raccolte sistematiche di dati;
- prevede che i costi di gestione a carico della Commissione europea stessa derivanti dalle richieste di informazione saranno contenuti e sostenuti nell'ambito dell'ordinaria attività.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Dalla proposta in esame non derivano effetti immediati sull'ordinamento nazionale. Impatto indiretto, non quantificabile, potrebbe derivare dalle procedure contenziose attivate sulla base delle informazioni raccolte dalla Commissione europea direttamente dagli operatori di mercato.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

La presente relazione tiene conto della posizione comune adottata in data 5 ottobre 2017 dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta non comporterà effetti sull'organizzazione della Pubblica amministrazione, né oneri amministrativi ulteriori, non sono infatti previste raccolte sistematiche di dati né meccanismi di coordinamento tra la Commissione europea e gli Stati membri.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Secondo gli auspici della Commissione europea la proposta mira a rimuovere gli ostacoli alla piena

realizzazione del mercato interno con presumibili effetti positivi sui cittadini e sulla generalità delle imprese.

Di contro le imprese e le associazioni di imprese cui si rivolgerà direttamente la Commissione europea dovranno sostenere dei costi amministrativi e legali per rispondere alle richieste di informazioni. Trattandosi di uno strumento di ultima istanza la Commissione europea ipotizza di svolgere mediamente cinque indagini l'anno, stimando costi amministrativi a totale carico delle imprese o associazioni di imprese (ad esempio per la raccolta delle informazioni necessarie per preparare le risposte e per la consulenza legale) per un ammontare complessivo annuo compreso tra 370.000 e 610.000 €. Nello specifico, i costi per ciascuna richiesta di informazione sono stimati come segue:

- In caso di PMI 300-1.000 €, oltre eventuali 1.000 € di consulenze legali;
- In caso di grandi imprese 1.200-5.000€, oltre eventuali 5.000€ di consulenze legali.

A tali costi vanno eventualmente aggiunti quelli da sostenere in caso di ricorso alla Corte di giustizia contro le decisioni della Commissione europea.

La proposta prevede un sistema di multe e penalità a carico delle imprese o delle associazioni di imprese che non rispondono alle richieste di informazioni ovvero che non rispondono nei tempi previsti.

Altro

La relazione è stata predisposta dalle amministrazioni che partecipano al tavolo di coordinamento interministeriale istituito presso il Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri e tiene conto delle osservazioni formulate dalla 14° Commissione del Senato (osservazioni espresse in data 26 luglio 2017), e dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome (posizione comune adottata in data 5 ottobre 2017).

Si allega il documento di posizione trasmesso il 6 dicembre 2016 in risposta alla consultazione pubblica lanciata dalla Commissione.

Documento di posizione - Italia
Strumento di Informazione per il Mercato Unico (*Single Market Information Tool*)

L'Italia ha espresso in diverse sedi il suo sostegno al rafforzamento del mercato interno dei beni e servizi, per consentire a tutte le imprese europee, e quindi anche a quelle italiane, nonché ai consumatori di poter trarre i massimi benefici dal mercato unico stesso.

Per quanto riguarda nello specifico lo "Strumento di Informazione per il Mercato Unico" (SMIT), da parte italiana, pur condividendo la necessità e l'opportunità di disporre di strumenti adeguati e rafforzati per l'*enforcement* dello stesso, vi sono alcune perplessità sull'effettiva utilità di un ulteriore strumento di raccolta di informazioni, i cui ambiti operativi sono al momento piuttosto indefiniti, posto che le imprese hanno già ora la possibilità di rivolgersi alla Commissione per segnalare eventuali violazioni o non corrette attuazioni del diritto europeo.

Di seguito si propongono alcune riflessioni in ordine alle modalità di raccolta dei dati/informazioni e alle modalità di funzionamento dello Strumento, richiamati nel questionario sottoposto dalla Commissione UE alla consultazione pubblica.

Ottimizzare l'utilizzo di dati/informazioni disponibili ed evitare aggravio sulle imprese

In linea generale, prima di avviare nuovi sistemi di raccolta dati, con relativi oneri amministrativi a carico degli Stati Membri e delle imprese, sarebbe opportuno effettuare una ricognizione puntuale di quanto già esistente. Vi sono infatti numerose fonti informative e banche dati cui si può già attingere per rilevare dati significativi sull'attività di impresa:

- **A livello di SM** – Al fine di evitare eccessivi oneri in capo alle imprese, sarebbe opportuno valutare preliminarmente se tali fonti già esistenti non siano in grado di soddisfare l'esigenza conoscitiva della Commissione europea (opportunità di uno screening delle informazioni disponibili). Ad esempio, in Italia esistono diversi sistemi di raccolta dati su diversi aspetti dell'attività delle imprese (ad es. quelli registrati dal sistema delle Camere di Commercio, registro appalti, registro aiuti di stato, informazioni obbligatorie dei datori di lavoro ecc.) cui le autorità possono attingere.
- **A livello di Commissione** vengono raccolte numerose informazioni seppure da parte di diverse Direzioni generali (ad esempio attraverso i procedimenti in materia di concorrenza e aiuti di stato). Sarebbe quindi innanzitutto opportuno uno screening interno alla Commissione per favorire un miglior scambio di informazioni ed evitare duplicazioni di richieste di informazioni.

In ogni caso lo SMIT dovrebbe essere **attivabile solo dopo** che la Commissione abbia effettuato una consultazione interservizi per verificare la disponibilità dei dati, e che lo Stato membro abbia dichiarato la propria impossibilità a fornire le informazioni richieste.

Infine si sottolinea la necessità di esentare dai potenziali destinatari di richieste di informazioni sia le micro imprese che le PMI, e l'opportunità che la mancata risposta alla richiesta di informazioni non comporti sanzioni.

Modalità di funzionamento dello SMIT

- **Presupposti operativi e principi guida** - Da quanto appreso al Gruppo Competitività e crescita del 7/11/2016, la Commissione sembrerebbe orientata a basare il meccanismo di funzionamento dello SMIT sulla falsariga di quanto già previsto in materia di aiuti di Stato dal Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015.

Tale approccio potrebbe essere condivisibile in quanto consentirebbe di **basare l'attività ispettiva della Commissione su alcuni presupposti predefiniti e principi guida.**

Ad esempio, in base all'art. 7 del suddetto regolamento 2015/1589 la Commissione può richiedere informazioni di mercato necessarie per consentirle di completare la valutazione della misura alle imprese o Associazioni di imprese **solo dopo l'avvio di una procedura di indagine formale**, in particolare in **casi tecnicamente complessi** e se le **informazioni fornite a livello di stato membro nel corso dell'esame preliminare non sono sufficienti**. Inoltre ai **sensi dell'art. 25** la Commissione può svolgere indagini in diversi Stati membri in un settore economico o riguardo all'uso di uno strumento di aiuto. Tale facoltà anche in questo caso è subordinata alla sussistenza di particolari situazioni, ovvero quando le **informazioni disponibili avvalorano il ragionevole sospetto** che le misure di aiuto in un particolare settore o basate su un particolare strumento comportano **rilevanti distorsioni** della concorrenza nel mercato interno di diversi Stati membri oppure che misure di aiuto esistenti in un particolare settore in diversi Stati membri non sono o **non sono più compatibili con il Mercato interno**. La Commissione deve tenere in debito conto il **principio di proporzionalità** e deve **motivare l'indagine e la scelta dei destinatari**.

- **Governance** - Nella proposta di prossima emanazione sarebbe inoltre auspicabile trovare indicazioni circa la **governance** dello SMIT, in particolare sul ruolo degli SM e sulla struttura della Commissione titolata ad implementare ed utilizzare lo Strumento. Potrebbe essere ad esempio individuato un apposito ufficio della DG GROW responsabile della tutela delle informazioni raccolte ed avente il compito di assicurare il coordinamento delle richieste informative dei diversi Uffici delle Direzioni Generali così da evitare duplicazioni di oneri e adempimenti.

La gestione dei rapporti con le imprese relativamente alle richieste d'informazioni d'interesse della Commissione dovrebbe essere in linea di principio di competenza degli SM e solo in casi eccezionali (debitamente motivati) demandata alla Commissione.

Ciò in quanto l'applicazione del principio di sussidiarietà sembra deporre nel senso che siano piuttosto gli Stati membri (SM), e non la Commissione, ad essere "*best placed*" per raccogliere le informazioni rilevanti sul loro territorio, attivando gli strumenti previsti nei diversi ordinamenti nel rispetto delle relative norme, anche per quanto riguarda i diritti e interessi costituzionalmente protetti.

Vi sono infine diversi aspetti dello SMIT su cui sarebbe auspicabile avere chiarimenti da parte della Commissione, prima che da parte italiana possa essere espressa una valutazione. In particolare, sarebbe utile avere chiarimenti su:

- 1) limiti e le modalità di utilizzo delle informazioni raccolte dallo SMIT;
- 2) estensione oggettiva e soggettiva della richiesta di informazioni;
- 3) eventuali forme di integrazione e coordinamento con altri strumenti simili allo SMIT già esistenti, quali, ad esempio IMI, Your Europe, Your Europe Advice e SOLVIT;
- 4) indicazioni sui settori che saranno selezionati e come questi sono e saranno identificati;
- 5) modalità di protezione (*i.e.* confidenzialità/diritto di accesso agli atti) delle informazioni acquisite e di una loro eventuale successiva circolazione/condivisione con altri soggetti;
- 6) Alcune fattispecie di intervento sono riportate dalla Commissione come esemplificative per giustificare l'intervento di SMIT (*unjustified geo-discrimination; inadequate cross-border parcel delivery; cross-border insurance; customer segmentation through unjustified territoriality of copyright licensing; or financial market fragmentation*): tali fattispecie possono essere già oggetto di indagine attraverso la disciplina della concorrenza (o degli aiuti di stato) o di altra legislazione come ad esempio quella sul geoblocking.

oOo

Per completezza si presentano brevi osservazioni sugli *alternative policies approaches* proposti dalla Commissione (cfr. *inception impact assessment* del 1° agosto 2016) in materia di possibili strumenti per la raccolta diretta di informazioni quantitative e qualitative da operatori di mercato:

- *Opzione 1. Introdurre obblighi di reporting per le imprese in una legislazione settoriale individuata:* per poter valutare questa opzione bisognerebbe conoscere a priori le legislazioni settoriali (es. direttive contabili) da modificare per introdurre tali nuovi obblighi di *reporting* e quali informazioni dovrebbero in concreto essere oggetto del *reporting* stesso;
- *Opzione 2. Allargare la copertura delle statistiche di Eurostat, includendo le richieste specifiche su questioni relative al funzionamento del mercato unico:* questa opzione sembrerebbe essere di più facile ed immediata attuazione; tuttavia, per poterne valutare l'impatto sarebbe necessario un chiarimento specifico sulle informazioni da richiedere ed il loro grado di disaggregazione.
- *Opzione 3: introduzione dello SMIT:* si fa rinvio a quanto sopra esposto.
- *Opzione 4. Introdurre strumenti di informazione per il mercato unico a livello nazionale:* questa opzione potrebbe portare ad una duplicazione di oneri e adempimenti a carico delle imprese, delle amministrazioni e delle autorità nazionali.

Le opzioni 1 e 2, se rivolte a tutte le imprese (senza distinzione di settore / dimensione) determinerebbero maggiori oneri a carico del sistema produttivo e delle amministrazioni. Sarebbe invece opportuno considerare il rapporto costi/benefici di tale raccolta dati "a tappeto", e se del caso, esentare dai maggiori oneri informativi sia le micro imprese che le PMI.

6/12/2016